

Prefazione*

«Ma questo lungo periodo è una guida ingannatrice negli affari correnti. Nel lungo periodo saremo tutti morti»

JOHN MAYNARD KEYNES

«[...] i punti di vista [...] che hanno incoraggiato tali tendenze inflazionistiche [...] appartengono [...] all'autore che ha anche la responsabilità della massima, fondamentalmente antilibérale, secondo cui nel lungo periodo saremo tutti morti»

FRIEDRICH A. VON HAYEK

1. Le condizioni della libertà

Friedrich A. von Hayek è stato il maggiore pensatore liberale del Novecento. L'arco di tempo compreso fra la pubblicazione del suo primo libro, *Geldtheorie und Konjunkturtheorie* (1929), e l'apparizione della sua ultima opera, *The Fatal Conceit* (1988), è un periodo di quasi sessant'anni, nel corso del quale egli si è permanentemente posto al servizio dei valori della libertà. Si è così dovuto misurare con un mondo che stava andando in tutt'altra direzione. Il che avveniva a tutti i livelli, non escluso quello intellettuale. Infatti, a cercare di rendere vivo il pensiero liberale, in maniera che «potesse accendere l'immaginazione» delle più giovani generazioni, c'era solamente una «manciata di uomini»¹.

Hayek ha letteralmente posto il liberalismo sulle proprie spalle. È partito dai suoi originari studi economici e ha attraversato l'intero territorio

delle scienze sociali, mai collocando in posizione subalterna le questioni metodologiche e i problemi di psicologia teorica relativi alla formazione dell'io e allo sviluppo della mente umana. E, come accade in ogni vicenda che viene vissuta come *missio* ne esistenziale, egli non ha mai abbandonato il suo tema: quali che fossero di volta in volta i versanti dell'esplorazione, la sua è stata una continua riflessione sulle condizioni che rendono possibile (o impossibile) la scelta individuale. Ecco perché, nelle pagine hayekiane, la libertà non viene mai immiserita con l'identificazione a qualche fazione impegnata nella spartizione del potere. E non è un simulacro a cui rendere un formale tributo oratorio. È un ideale di civiltà, che funge da guida nell'azione e che lancia in permanenza severi ammonimenti ai contravventori delle condizioni istituzionali che esso prescrive.

Ancor prima della conclusione della Seconda guerra mondiale, Hayek prefigurava il grave compito che, nella fase della ricostruzione, sarebbe spettato agli storici e, in generale, agli scienziati sociali. E sosteneva: «È perché, lo voglia o no, lo storico crea gli ideali politici del futuro che egli stesso dev'essere sempre guidato dai più alti ideali e liberarsi dalle dispute politiche del giorno. Più alti sono gli ideali che lo guidano, più egli può rendersi indipendente dai movimenti politici che aspirano a obiettivi immediati, più può sperare a lungo andare di rendere possibile molte cose per cui il mondo può ancora non essere pronto. Forse possiamo, perseguendo fini distanti, esercitare una grande influenza»².

Quel che Hayek additava a tanti suoi colleghi è esattamente l'imperativo della sua vita, ciò che segna profondamente la sua biografia di uomo e di studioso. Ed è quanto consente alla sua ricerca di sollevarsi dal suolo e di ingaggiare un'indefettibile lotta contro la «fraseologia convenzionale dei mestieranti e dei tecnici della politica»³.

2. Da Vienna a Londra

I lettori dei volumi pubblicati in questa collana editoriale, non a caso denominata *Biblioteca Austriaca*, sanno già che, negli anni vissuti come studente universitario, Hayek aveva seguito i corsi di Friedrich von Wieser⁴. È poi accaduto che lo stesso Wieser si sia rivolto a Ludwig von Mises per chiedere un lavoro per il proprio allievo. Ed è così che è nato un lungo

sodalizio intellettuale, tanto profondo da spingere Hayek ad affermare che Mises è stato l'uomo da cui egli ha appreso più che da chiunque altro⁵.

Dal punto di vista teorico, due sono i campi in cui Mises aveva lasciato o stava per lasciare una marcata impronta intellettuale: gli studi monetari (*Theorie des Geldes und der Umlaufsmittel*, 1912, 1924) e la critica del socialismo (*Gemeinwirtschaft*, 1922). L'applicazione del marginalismo al territorio monetario aveva condotto Mises sulla strada dell'analisi del ciclo economico. Non è quindi accidentale l'idea di fondare a Vienna l'*Österreichisches Institut für Konjunkturforschung*. D'altronde, Hayek era stato negli Stati Uniti. Aveva seguito le lezioni di Wesley C. Mitchell e aveva collaborato con Willard Thorp e Benjamin H. Beckart. Lì aveva pure appreso «le tecniche, allora appena sviluppate, per l'analisi statistica delle serie temporali economiche»⁶. Aveva però trovato le università americane piuttosto deludenti a livello teorico⁷. Riteneva cioè che gli “austriaci” fossero in posizione di vantaggio.

Mises aveva aiutato Hayek a realizzare la sua esperienza americana. Ed è lo stesso Mises ad affidare a Hayek la direzione dell'*Institut für Konjunkturforschung*, che inizia la sua attività nel gennaio del 1927. Sono anni di fervido lavoro, in cui Hayek pubblica fra l'altro: *Das intertemporale Gleichgewichtssystem der Preise und die Bewegungen des “Geldwertes”*⁸, *Geldtheorie und Konjunkturtheorie*⁹, *Gibt es einen “Widersinn des Sparens”*¹⁰?. Quest'ultimo saggio è un completo rigetto delle teorie del sottoconsumo, riprese negli Stati Uniti da William T. Foster e da Waddill Catchings. E Lionel Robbins, in grado di leggere il tedesco, vede nelle argomentazioni svolte da Hayek quanto potrebbe essere contrapposto alla crescente influenza di Keynes¹¹. Lo stesso Robbins invita nel 1931 Hayek alla *London School of Economics and Political Science*, per tenere una serie speciale di lezioni, il cui testo dà subito vita a *Prices and Production*.

Robbins ha in anni successivi commentato nei seguenti termini quella vicenda: «Le lezioni hanno allora avuto un effetto sensazionale, in parte perché hanno rivelato un aspetto della teoria monetaria classica che per molti anni era stato dimenticato, in parte perché hanno sviluppato modelli di elementare struttura dell'economia capitalistica, finalizzati a mostrare l'influenza sulla produzione e sui prezzi relativi dei mutamenti nelle proporzioni di spesa assegnata rispettivamente al consumo e all'investimento. Le lezioni sono state nello stesso tempo difficili ed

eccitanti e hanno prodotto una tale impressione di creatività analitica che, quando con mia grande sorpresa Beveridge ci ha chiesto se avessimo voluto invitare Hayek a unirsi a noi in via permanente, come titolare della *Took Chair of Economic Science and Statistics*, che era stata a lungo senza un titolare, c'è stato un voto unanime in suo favore»¹².

Occorre individuare l'«aspetto della teoria monetaria classica» recuperato da Hayek. Gli autori che entrano in gioco sono soprattutto Cantillon, Hume, Thornton e Ricardo. Conviene soffermarsi dapprima su Thornton e Ricardo.

Nell'ambito delle discussioni alimentate dall'approvazione del cosiddetto *Bank Restriction Act*, Henry Thornton aveva rilevato (1802) la mancanza di una «tendenza naturale» a mantenere la circolazione monetaria entro limiti che impedissero rovinose svalutazioni¹³. Egli riteneva che la questione dipendesse dal confronto tra il tasso d'interesse percepito sui prestiti dalla banca e il saggio corrente di profitto. E giungeva ad affermare l'impossibilità di contenere la domanda di fondi allorché il primo fosse stato inferiore al secondo.

Com'è noto, tale idea è presente in Ricardo, il quale scriveva: «Se la banca chiede un saggio d'interesse inferiore a quello di mercato, non vi è limite alla quantità di moneta che essa potrà prestare; se chiede un tasso d'interesse superiore, solo i dissipatori e i prodighi domanderanno prestiti»¹⁴.

Non è ora possibile richiamare tutti gli autori che, prima e dopo Ricardo, hanno accolto o fatto propria siffatta idea. È importante rammentare che Knut Wicksell conosceva molto bene l'opera di Ricardo¹⁵. E grande padronanza aveva della teoria del capitale e dell'interesse di Eugen von Boehm-Bawerk. Mettendo assieme le proposizioni ricardiane e l'articolata trama del suo maestro austriaco, Wicksell ha reso più ampio il quadro teorico. Ha così spiegato che, ove si riduca «l'interesse sul capitale, risulteranno [...] relativamente più vantaggiosi quei rami di produzione che richiedono, in funzione delle loro condizioni tecniche, un periodo *più lungo* di produzione, mentre risulteranno meno vantaggiosi quei rami di produzione di *più breve* durata, i primi si espandono, i secondi si contraggono»¹⁶. E ciò sta a significare che, se «le banche o gli enti finanziari prestano il denaro a un diverso tasso d'interesse, più basso o più alto di quello che corrisponde al livello dell'interesse naturale del capitale, allora l'equilibrio economico» viene disturbato¹⁷.

Quanto sostenuto da Wicksell richiama due differenti questioni. È il caso di dare la precedenza a quella per cui Wicksell viene normalmente ricordato: il tentativo di stabilire una «connessione rigida» tra saggio d'interesse e livello generale dei prezzi¹⁸. Ed è questa la parte meno feconda della sua opera, giacché non ci sono solo «cause *monetarie* che tendono a produrre un cambiamento nel livello dei prezzi»¹⁹.

La seconda questione merita maggiore attenzione. Ed è quella su cui si sono soffermati dapprima Mises e poi Hayek. L'artificioso abbassamento del tasso d'interesse determina un'alterazione dei rapporti di scambio intertemporale fra beni presenti e beni futuri. Ossia: il tasso d'interesse è lo strumento attraverso cui avviene l'allocatione intertemporale delle risorse. Esso dovrebbe essere il risultato delle preferenze temporali degli attori. Se però le pubbliche autorità lo pongono a un livello diverso da quello che sarebbe stato prodotto dal confronto fra tali preferenze, l'intera economia viene sottoposta a spinte altamente distorsive, poiché cambia l'articolazione intertemporale della produzione.

Tutto ciò era chiaro a Wicksell. Ma la sua preoccupazione era soprattutto diretta verso il livello generale dei prezzi. Per Hayek, il problema risiede invece nella struttura dei prezzi relativi: perché «le variazioni del livello generale dei prezzi non sono una caratteristica essenziale della teoria monetaria del ciclo economico; *esse non solo non sono essenziali, ma sarebbero del tutto irrilevanti se fossero "completamente" generali, se cioè interessassero tutti i prezzi nello stesso tempo e nelle stessa proporzione*»²⁰. «Il punto realmente importante per la teoria del ciclo economico sta nell'esistenza di certi scostamenti nelle singole relazioni di prezzo, prodotti da variazioni nel volume della circolazione monetaria, che avvengono in certi tratti dell'attività economica» e che conducono «*necessariamente* a modificare la struttura della produzione»²¹.

Sebbene Mises avesse già posto in evidenza che le variazioni del valore della moneta modificano la distribuzione del reddito e dei patrimoni, poiché «non influenzano tutti i beni economici e servizi uniformemente e simultaneamente»²², Hayek fa della variazione dei prezzi relativi e della conseguente modifica della struttura produttiva il punto centrale della sua discussione. E qui recupera la lezione di Cantillon e Hume. Il primo si era soffermato esattamente sul problema dei prezzi relativi: aveva compreso che l'aumento della circolazione monetaria favorisce gli operatori i cui

redditi crescono per primi, mentre è dannoso per quanti possono realizzare solo un posteriore adeguamento dei propri guadagni²³.

Da parte sua, manifestamente ispirato da Cantillon, Hume aveva rilevato che l'incremento della circolazione monetaria può avere effetti favorevoli per l'attività economica soltanto nell'intervallo di tempo in cui il processo sequenziale di riaggiustamento dei prezzi non giunge a completamento²⁴.

Con tali materiali in mano, Hayek dà particolare enfasi a tre aspetti della questione.

A. «[...] se dobbiamo riconoscere che, da un lato, con un livello dei prezzi stabile, i prezzi relativi possono essere modificati da influenze monetarie e, dall'altro, che i prezzi relativi possono rimanere immutati anche quando il livello dei prezzi varia, dobbiamo abbandonare l'opinione generalmente accettata secondo cui, se il livello dei prezzi rimane stabile, le tendenze che portano verso l'equilibrio economico non vengono deviate da influenze monetarie e queste ultime non possono farsi sentire se non provocando una variazione del livello generale dei prezzi»²⁵.

B. «Di quanto e in quale proporzione i prezzi dei diversi fattori saranno modificati da un dato cambiamento del saggio d'interesse dipenderà dallo stadio in cui essi possono essere usati e dalla forma delle loro curve di produttività marginale in quegli stadi [...] è proprio questa differenza tra la variazione dei prezzi dei diversi fattori che spiega le variazioni dei prezzi relativi dei prodotti intermedi degli stadi successivi. [E,] poiché i prezzi relativi dei diversi prodotti intermedi devono corrispondere ai rispettivi costi, potrebbe a prima vista sembrare che essi debbano variare solo di quel poco che corrisponde alla variazione dell'interesse, che è una componente dei loro costi diretti. Ma pensare all'interesse solo come un fattore di costo diretto significa trascurare la sua principale influenza sulla produzione. *Quel che è molto più importante è l'effetto che esso esercita sui prezzi attraverso quello sulla domanda di prodotti intermedi e sulla domanda di fattori che servono a produrli*»²⁶. Ossia: più rilevante è l'effetto sui prezzi determinato dalla diversa allocazione intertemporale delle risorse.

C. Quando l'allungamento della struttura produttiva è provocato da un abbassamento del tasso d'interesse che fa seguito a una crescita spontanea del risparmio, si può «supporre che il mutamento nella ripartizione della domanda tra beni di consumo e beni di produzione [...] sia] permanente, perché [...] è l'effetto delle decisioni volontarie» degli attori²⁷. Se però non

c'è una crescita spontanea del risparmio, «sarà possibile continuare con i metodi di produzione più lunghi o forse anche a espanderli ulteriormente», solo se le banche potranno «accrescere progressivamente» i loro prestiti²⁸. «Ma per ovvie ragioni le banche non possono continuare a espandere i crediti illimitatamente; e, anche se potessero, gli altri effetti di un rapido e continuo aumento dei prezzi imporrebbero, dopo qualche tempo, di bloccare tale processo inflazionistico»²⁹. Il che inevitabilmente conduce all'abbandono di quei progetti di più lungo termine, resi impossibili dalle mutate condizioni economiche, e a una nuova allocazione intertemporale delle risorse.

3. Hayek e Keynes

C'è una preoccupazione che getta luce sul significato dei primi scritti economici di Hayek e delle sue lezioni su *Prices and Production*. Essa è resa esplicita in un saggio del 1932, la cui parte conclusiva costituisce un'allarmata messa in guardia nei confronti del consumo di capitale³⁰. È una preoccupazione che era già stata propria di Menger, Boehm-Bawerk e Mises. Quest'ultimo aveva annoverato l'«inflazione del credito» fra gli strumenti più perversi del «distruttivismo» posto in essere dai nemici della società di mercato. E vedeva anche nei processi di moderata inflazione l'esclusivo «sostegno psicologico» di una politica economica basata sul «consumo di capitale»³¹.

Tutto ciò aiuta a meglio comprendere la critica hayekiana alle posizioni artificiosamente espansionistiche. Hayek dice: «come in tanti altri casi, siamo costretti a riconoscere la verità fondamentale, così spesso trascurata oggi, secondo la quale il macchinario di una produzione capitalistica funzionerà in modo continuo solo fino a che saremo soddisfatti di consumare non più di quella parte della nostra ricchezza totale che, con l'attuale organizzazione della produzione, è destinata al consumo corrente. Ogni aumento del consumo, se non deve creare disordini nella produzione, richiede preventivamente del risparmio nuovo, anche quando la dotazione esistente di strumenti durevoli sia sufficiente per tale aumento di produzione. Se vogliamo perciò che esso venga realizzato senza interruzioni, è necessario che l'ammontare dei prodotti intermedi in tutti gli stadi della produzione cresca proporzionalmente; e queste quantità

aggiuntive di beni in corso di lavorazione sono capitale non meno degli strumenti durevoli»³².

Pertanto: «L'idea che la struttura del capitale già esistente consentirebbe di accrescere la produzione quasi illimitatamente è ingannevole. Qualunque cosa ci possano raccontare i tecnici sulla supposta enorme capacità inutilizzata del meccanismo produttivo, non vi è di fatto alcuna possibilità di aumentare la produzione in questa misura. Questi tecnici, e anche quegli economisti che credono che vi sia più capitale di quanto sia necessario, sono ingannati dal fatto che molti degli impianti esistenti sono dimensionati per una produzione molto maggiore di quella effettivamente prodotta»³³.

Dov'è l'errore? Quei tecnici e quegli economisti «trascurano che gli strumenti durevoli di produzione non rappresentano tutto il capitale di cui abbiamo bisogno per accrescere la produzione e che, per utilizzare pienamente la capacità degli impianti durevoli esistenti, sarebbe necessario investire una grande quantità di altri mezzi di produzione in processi lunghi che darebbero i loro frutti solo in un futuro relativamente distante»³⁴. Bisogna perciò riconoscere che l'«esistenza di capacità produttiva inutilizzata [...] non dimostra affatto l'esistenza di un eccesso di capitale e di un consumo insufficiente: *al contrario, è un sintomo della nostra incapacità di utilizzare appieno gli impianti fissi, perché la domanda corrente di beni di consumo è troppo pressante per permettere d'investire i servizi produttivi correnti in processi lunghi per i quali (a causa del fatto che "il capitale è stato male indirizzato") è disponibile la necessaria attrezzatura durevole*»³⁵.

Discende da ciò che la concessione di prestiti ai consumatori (come cura nei confronti della depressione economica) può solo «peggiore le cose»³⁶. Se, in una situazione in cui c'è carenza di risparmio, aumenta il peso relativo dei beni di consumo, quella carenza subisce un aggravamento. E non solo. Qualunque iniziativa pubblica, volta a provocare una sostituzione della domanda dei beni di produzione con beni di consumo, determina un consumo di capitale e un «prolungamento della stagnazione»³⁷.

Se così è, si capisce perché Hayek, recensendo *A Treatise on Money* di Keynes, abbia rimproverato all'economista di Cambridge di avere «completamente» ignorato le basi teoriche dell'analisi di Wicksell, con la conseguenza che, «invece di porre la sua teoria del capitale in prima linea,

dove avrebbe potuto fornire il massimo vantaggio, la relega nel secondo volume e si scusa per tale inserimento»³⁸.

Riferendosi alle sue brevi pagine dedicate al tema, Keynes aveva in effetti dichiarato: «Questi capitoli hanno il carattere di una digressione che forse non è del tutto al suo posto in un trattato della moneta»³⁹. E comunque non forniva, come lo stesso Hayek ha rilevato⁴⁰, quelle basi teoriche di cui la sua analisi avrebbe avuto bisogno o, per meglio dire, con cui avrebbe dovuto fare i conti. Sta di fatto che, nella sua risposta allo studioso austriaco, Keynes ha molto semplicisticamente affermato che una trattazione del problema avrebbe condotto «piuttosto lontano»⁴¹.

La vicenda ha un retroterra molto ampio, in cui si trovano le ragioni per le quali Keynes si trovava obbligato a evitare di misurarsi con la teoria del capitale. Infatti, se la preoccupazione di Hayek era quella derivante dal possibile consumo di capitale, ciò non era sicuramente il problema dell'economista inglese. Keynes ben sapeva che l'insufficienza di risorse pone a repentaglio la sopravvivenza e lo sviluppo della civiltà. In *The Economic Consequences of the Peace*, egli aveva infatti scritto: «Prima della guerra, la popolazione della Germania e dell'Austria-Ungheria, prese assieme, non solo superava notevolmente quella degli Stati Uniti, ma era all'incirca uguale a quella di tutto il Nord-America. In questa massa di uomini, situata in contiguità di territorio, stava la forza militare delle potenze centrali. Ma questa stessa massa – poiché non è stata di molto diminuita dalla guerra –, se privata dei mezzi di sussistenza, continuerà a essere ugualmente un pericolo per l'ordine dell'Europa»⁴². E riconosceva: «L'immensa accumulazione del capitale fisso che, con gran vantaggio dell'umanità, venne prodotta durante il cinquantennio che precedette la guerra, non si sarebbe potuta formare in una società dove la ricchezza fosse stata ugualmente divisa. Le ferrovie del mondo che quella generazione costruì [...costituiscono] un monumento per la posterità»⁴³.

Malgrado ciò, Keynes non esitava ad affermare: «Mi preme solo di notare che il principio dell'accumulazione, basato sulla ineguaglianza della distribuzione, era parte vitale dell'ordine sociale di avanti la guerra e del progresso, come noi allora lo intendevamo, e di fare osservare che tale principio dipendeva da condizioni psicologiche instabili, che non si potrebbero riprodurre»⁴⁴. E ancora: «Si esortava la gente non tanto all'astensione quanto al differimento e a coltivare il piacere della sicurezza

e dell'aspettativa. Si risparmiava per gli anni della vecchiaia o per i figlioli; ma ciò era solo in teoria; la "virtù della torta" era che questa non fosse mai consumata né da noi, né dai nostri figlioli dopo di noi»⁴⁵. La conclusione è la seguente: «*La guerra ha rivelato a tutti la possibilità del consumo immediato e a molti la vanità dell'astinenza*»⁴⁶.

In *A Tract on Monetary Reform*, la critica keynesiana nei confronti del risparmio era poi giunta al sarcasmo: «Per un secolo il sistema funzionò, in tutta Europa, con straordinario successo, e favorì il crescere della ricchezza in misura mai vista prima d'allora. Risparmiare e investire divenne, al tempo stesso, il dovere e la gioia di una classe molto numerosa. Raramente i risparmi venivano intaccati, talché, accumulandosi a interesse composto, essi rendevano possibili quei trionfi tecnici che oggi ci sembrano così naturali. La morale, la politica, la letteratura, la religione cospiravano tutte a promuovere il risparmio. Dio e Mammona si erano riconciliati. Pace in terra agli uomini di buoni mezzi! Il ricco poteva alfine entrare nel Regno dei Cieli: bastava che risparmiasse. Una nuova armonia risuonava nelle sfere celesti. "È mirabile che, per i saggi e benefici decreti della Provvidenza, gli uomini rendano il più grande servizio alla collettività, mentre non pensano che al loro guadagno", cantavano gli angeli»⁴⁷.

Keynes non aveva fatto mancare i suoi strali ai diritti acquisiti: «Se il [loro] accumularsi e il [loro] cristallizzarsi [...] dovessero continuare senza freno per molte generazioni, metà della popolazione si ridurrebbe a essere schiava dell'altra metà»⁴⁸. E aveva definito lo Stato come «l'organo sovrano, il cui scopo è appunto di promuovere il massimo bene della collettività», sicché ogni suo «atto dev'essere giudicato e valutato secondo le condizioni particolari del caso»⁴⁹.

Tutto ciò era stato scritto da Keynes ancor prima dell'arrivo di Hayek a Londra. Si comprende allora, data la diversità dei presupposti da cui partivano e delle conclusioni a cui giungevano, la ragione per la quale Robbins vedesse in Hayek lo studioso da contrapporre a Keynes. Si capisce anche quanto cruciale fosse l'interrogativo che Hayek rivolgeva all'economista di Cambridge a proposito della teoria del capitale. Facendo dello Stato l'«organo sovrano», Keynes dava la possibilità alla politica di assurgere al rango di variabile indipendente. E ciò lo ha poi portato, nella presentazione della traduzione tedesca della *General Theory*, a dichiarare disinvoltamente che la sua teoria della «produzione aggregata» può «molto più facilmente essere adottata nelle condizioni dello Stato totale»⁵⁰.

I fenomeni economici perdono così la loro autonomia e divengono fenomeni politici⁵¹. E Keynes può assicurare la soluzione di ogni cosa tramite la formula salvifica del «moltiplicatore», stando alla quale, «quando la propensione al consumo si avvicina all'unità, cioè se la comunità impiegasse la totalità del suo reddito in spese di consumo», gli effetti secondari di un investimento primario tenderebbero all'infinito»⁵². Il che è in perfetta sintonia con l'avversione keynesiana nei riguardi del risparmio e del capitale⁵³. Ma è anche in contraddizione, prim'ancora che con la teoria economica, con il più elementare buon senso.

Com'è noto, per sottrarsi al tribunale della ragione critica, Keynes aveva, con studiata accortezza, affermato che il «*lungo periodo* è una guida ingannatrice negli affari correnti» e che «*nel lungo periodo* saremo tutti morti»⁵⁴. Aveva anche aggiunto che «gli economisti si attribuiscono un compito troppo facile e troppo inutile se, in momenti tempestosi, possono dirci soltanto che, quando l'uragano sarà lontano, l'oceano tornerà tranquillo»⁵⁵. Non c'è però profondità in tali parole. C'è solo il tentativo di sfuggire ai problemi. La mancata considerazione delle conseguenze di medio e lungo termine è sempre il puntuale portato della sua ostilità nei confronti del risparmio e del capitale. Ossia: viene negato il futuro in conseguenza del fatto che si negano le funzioni del risparmio e del capitale. Ricorrendo a un *coup de théâtre*, egli ha facilmente rappresentato una scena che, nel lungo periodo, ci vede tutti morti. E tuttavia, se fuoriusciamo dalla finzione teatrale, la situazione è ben diversa: perché solamente alcuni saranno morti; e gli altri dovranno fare i conti con gli aggravati esiti di politiche semplicistiche, violatrici di ogni principio di responsabilità.

Non è allora un caso che, commentando la massima keynesiana, Hayek l'abbia giudicata «non solo un serio e pericoloso errore intellettuale, ma anche un tradimento del compito principale di un economista e una grave minaccia per la civiltà»⁵⁶.

Che si tratti di un «errore intellettuale» è del tutto ovvio. L'azione ha carattere programmatico; è sempre finalizzata al raggiungimento di un obiettivo, tramite la dislocazione intemporale di vari eventi. E non si può dire che le politiche interventistiche consentano di conseguire lo scopo nel breve e non nel medio e lungo termine. Esse possono dare nell'immediato l'illusione del raggiungimento della finalità perseguita. Ma si tratta appunto di un'illusione, destinata a mostrare presto (senza attendere molto) la sua ingannevole realtà.

Tali politiche sono anche una «minaccia per civiltà»: poiché, accanto al mancato conseguimento degli obiettivi prefissati, producono quel consumo di capitale che colpisce la base economica della «società libera» e ne paralizza lo sviluppo. Il che pone a repentaglio la cooperazione sociale, intesa come gioco a somma positiva. Ogni intervento favorisce alcuni e danneggia la restante parte della società. E «coloro che ne sono vittime tollereranno l'esistenza di tali privilegi, solo se altri privilegi saranno loro garantiti»⁵⁷. Si tratta di una corsa in cui fondamentalmente «nessuno vince, ma tutti perdono per effetto della conseguente caduta generale della produttività del lavoro»⁵⁸. È *l'après nous le déluge*⁵⁹.

Di più. Hayek ha ritenuto che nella massima keynesiana ci sia pure il «tradimento del compito principale di un economista». E qui c'è tutta la lezione appresa dall'opera di Menger e dalla straordinaria conoscenza della storia intellettuale del Settecento britannico. Con la sua breve espressione, Hayek ha voluto dire che le scienze sociali (e fra esse l'economia) sono nate come studio delle conseguenze inintenzionali delle azioni umane intenzionali, sicché l'economista o lo scienziato sociale che non tenga conto di ciò viene meno al suo compito. Le intenzioni non garantiscono nulla: perché nella vita umana non c'è posto per l'onnipotenza, non c'è concidenza fra desiderio e appagamento. Le nostre preferenze e i mezzi disponibili non possono prescindere dalla decisione di altri individui; decisioni che possiamo tentare di prevedere, ma di cui non abbiamo anticipata conoscenza e che non siamo in alcun modo in grado di determinare. Se nella nostra vita ci fossero solo le intenzioni, non ci sarebbe alcuna reale interazione con l'Altro. Mancherebbe il mondo sociale propriamente detto. Saremmo degli esseri diversi da quelli che siamo; e non ci sarebbe bisogno delle scienze sociali.

4. La dispersione della conoscenza

Il riferimento hayekiano al «compito principale dell'economista» è solo la punta di un grande *iceberg*. Più esattamente, quell'idea di scienza sociale s'inserisce in un vasto disegno teorico, a cui Hayek ha lungamente lavorato. Dopo lo scontro con Keynes (e con Sraffa), egli è divenuto consapevole della possibilità di allargare il fronte della discussione. E gradatamente si è impegnato in un'opera di chiarificazione del significato

storico-politico della «grande società» e nella contemporanea individuazione del suo *habitat* normativo, delle condizioni cioè che la rendono possibile o impossibile.

Il punto di partenza di tale impresa può essere considerato *Economics and Knowledge*, il testo di una conferenza tenuta al *London Economic Club* il 10 novembre del 1936, pubblicato poco dopo (1937) su «Economica». Lo stesso Hayek giudicherà tale saggio come il suo «contributo originale», l'«evento decisivo» della sua biografia intellettuale⁶⁰. Le argomentazioni sono soprattutto una critica alla teoria dell'equilibrio economico generale. Ma esse provengono dal versante metodologico e hanno profonde implicazioni di carattere politico. L'idea di base è quella della dispersione delle conoscenze di tempo e di luogo all'interno della società.

Hayek scrive: «Nella tradizionale presentazione [...], la questione del modo in cui si realizza la configurazione di equilibrio viene tacitamente indicata come risolta [...]. Lo strategemma generalmente adottato a tal fine consiste nell'assumere un mercato perfetto, dove ogni evento è conosciuto *istantaneamente* da ciascun individuo. È opportuno rammentare a tale riguardo che il mercato perfetto, la cui esistenza è richiesta per soddisfare le ipotesi dell'analisi dell'equilibrio, non dev'essere limitato ai mercati di tutte le singole merci; è l'intero sistema economico che dev'essere ipotizzato alla stregua di un unico mercato perfetto, nel quale ciascuno è a conoscenza di tutto. Pertanto, l'ipotesi di un mercato perfetto significa semplicemente che tutti i membri della collettività, anche se non onniscienti in senso stretto, vengono perlomeno ritenuti automaticamente a conoscenza di tutto ciò che è rilevante per le loro decisioni»⁶¹.

Qual è il punto? «L'affermazione secondo la quale, se i soggetti conoscono tutto, essi si trovano in equilibrio è certamente vera, ma solo perché ciò corrisponde al modo in cui definiamo il concetto di equilibrio. L'ipotesi di un mercato perfetto altro non è, da questo punto di vista, che un modo diverso di dire che l'equilibrio esiste, ma ciò non ci avvicina affatto alla spiegazione di come e quando tale configurazione di equilibrio si realizza»⁶². Ne deriva che, «se vogliamo affermare che i soggetti conseguiranno, sotto certe condizioni, tale stato di equilibrio, dobbiamo altresì spiegare attraverso quale processo acquisiranno la necessaria conoscenza»⁶³.

L'istituzione che risolve tale problema è il mercato, che è soprattutto un sistema di mobilitazione di conoscenze che nessuno può possedere per

intero o centralizzare. Il che conferisce a tale istituzione una superiorità, dovuta esattamente alla sua capacità di utilizzazione della conoscenza⁶⁴. «Ci troviamo – sottolinea ancora Hayek – di fronte a un problema di *divisione della conoscenza*, che è totalmente analogo, e di almeno pari importanza, a quello della divisione del lavoro»⁶⁵.

L'idea della dispersione della conoscenza è stata usata da Hayek anche nella critica dell'economia di piano, per porre in evidenza l'impossibilità del compito a cui è chiamato il pianificatore; e ciò è un'importante estensione dell'applicazione di quell'idea. Ma essa può essere collocata – il che è ancora più rilevante – alla base della teoria della «società libera»: perché, fornendo un'insormontabile obiezione gnoseologica all'interventismo economico e sociale, si pone come la più profonda ragione per la limitazione del potere pubblico. E non solo. Poiché la limitazione di detto potere è condizione per la mobilitazione delle conoscenze, ne discende che è pure condizione per l'ampliamento e l'intensificazione dello «scambio»; ossia: è anche condizione per lo sviluppo economico e sociale.

È giusto rammentare che, nelle scienze sociali, Adam Smith è stato il maggiore anticipatore di tale idea⁶⁶, di cui ha messo in luce le conseguenze a carico dell'estensione del potere d'intervento della politica. In una bella pagina della *Wealth of Nations*, non a caso egli ha scritto: «Ogni uomo, purché non violi le leggi della giustizia, viene lasciato perfettamente libero di perseguire il proprio interesse a suo modo e di mettere la sua attività e il suo capitale in concorrenza con quelli di ogni altro uomo o categoria di uomini. Il sovrano è *completamente dispensato* da un dovere nel cui adempimento è sempre esposto a *innumerevoli delusioni* e per il cui giusto svolgimento *nessuna saggezza o conoscenza umana può mai essere sufficiente*: il dovere di sovrintendere all'attività dei privati e di dirigerla verso le occupazioni più idonee all'interesse della società»⁶⁷. E il motivo per cui «nessuna saggezza o conoscenza umana può mai essere sufficiente» sta esattamente nel fatto che non c'è uomo che possa essere onnisciente: le poche conoscenze che abbiamo sono disperse e fallibili⁶⁸. Se qualcuno fosse tanto «folle e presuntuoso da ritenersi» onnisciente, egli assumerebbe una posizione di potere che non si può affidare «tranquillamente a nessuna persona singola» e nemmeno ad alcun «consiglio o senato»⁶⁹.

Se si aggiunge che la pagina nella quale il pensatore scozzese si sofferma con più forza sulla questione della dispersione della conoscenza è

la stessa in cui utilizza la metafora della «mano invisibile»⁷⁰, il quadro problematico impone immediatamente l'esigenza di fornire una spiegazione individualistica, vale a dire in termini di azioni individuali, dell'ordine sociale. Occorre spiegare come gli atti dei singoli si compongono e divengono compatibili.

Nella sua opera di maggiore contenuto metodologico, Hayek ha scritto: «se manca la presunzione che la ragione individuale cosciente possa comprendere tutti i fini e tutto il sapere della *società* e dell'*umanità*, resta senza fondamento la convinzione che questi fini si possano conseguire meglio per mezzo di una direzione centrale cosciente»⁷¹. Ossia: senza il «collettivismo metodologico», l'ipotesi cioè dell'esistenza di un «punto privilegiato sul mondo» o, quantomeno, della possibile centralizzazione della conoscenza, il collettivismo politico (o altra forma di «costruttivismo» sociale) è «completamente privo» della sua «base intellettuale»⁷². E l'ordine sociale dev'essere spiegato in termini individualistici.

Per fare ciò, è necessario dividere l'azione umana in due parti: in quel che facciamo con diretto riferimento ai fini che vogliamo raggiungere e in ciò che facciamo per ottenere la cooperazione altrui. Ciascuno è mosso dall'esigenza di perseguire i propri scopi; e lo fa mobilitando le risorse e le conoscenze di cui dispone. Poiché però ogni attore ha bisogno della cooperazione di altri, deve fornire a questi i servizi che essi chiedono in cambio. Ciò significa che ognuno è chiaramente interessato alle proprie finalità; per raggiungerle, deve cooperare con controparti. Ecco perché l'azione si articola sempre attraverso la cooperazione. E ciascuno favorisce, sia pure inintenzionalmente, il benessere altrui⁷³. Non c'è gerarchia obbligatoria dei fini; e non c'è quindi un «ottimo» sociale. Non c'è accordo sui rispettivi fini; e non c'è un ottimo individuale o interindividuale. C'è la decisione, volontariamente adottata, di porre in essere uno scambio di mezzi che viene singolarmente giudicato conveniente e che costituisce un gioco a somma positiva, che avvantaggia cioè tutte le parti contraenti⁷⁴; e c'è la massimizzazione dell'uso della conoscenza⁷⁵.

Hayek presenta ciò nei seguenti termini: «Si rimprovera spesso alla società e al suo ordine di mercato di non avere una gerarchia riconosciuta di fini. Tuttavia, questo è proprio il suo grande merito, che rende possibile la libertà individuale e tutti i suoi valori. La scoperta che gli uomini potessero vivere insieme pacificamente e arrecarsi mutualmente benefici, senza doversi accordare sugli scopi specifici che individualmente perseguono,

portò alla creazione della Grande società»⁷⁶. E ancora: «nella Grande società tutti contribuiscono non solo al soddisfacimento di bisogni che non si conoscono, ma, a volte, persino al raggiungimento di fini che, se conosciuti, sarebbero da essi disapprovati. È un fatto a cui non si può ovviare, poiché non si conosce l'uso che verrà fatto dei beni e dei servizi che noi forniamo agli altri. Il fatto che si collabori alla realizzazione degli scopi degli altri, senza dividerli e senza neppure esserne a conoscenza, solamente per poter raggiungere i propri fini, è alla base della forza della Grande società. *Fino a quando la collaborazione presuppone scopi [obbligatorie] comuni, coloro che hanno fini diversi saranno necessariamente nemici in lotta fra loro per gli stessi mezzi*»⁷⁷.

L'ordine sociale viene in tal modo realizzato dagli stessi individui che agiscono, senza però che essi abbiano consapevolezza di ciò e senza l'intervento di una «mente sociale» che coordini i loro «movimenti». Si tratta pertanto di un ordine spontaneo o inintenzionale, che si articola attraverso norme e istituzioni, nate in prevalenza senza una previa programmazione e che costituiscono il mutevole punto di mediazione di preferenze individuali che possono sempre cambiare. Prevalgono le norme e le istituzioni più efficaci o adatte a rispondere alle esigenze della cooperazione sociale. Vale a dire: lo scambio intersoggettivo «secerne» norme e istituzioni che non sono il risultato della progettazione degli attori, ma che sono indispensabili per co-adattare le azioni umane.

È un approccio di tipo evoluzionistico, come quello dello stesso Smith, ma anche di Mandeville, Hume, Burke, tipico della tradizione *whig*, condiviso da Constant, Tocqueville e dagli esponenti del liberalismo «dottrinario» francese⁷⁸. Ed è l'approccio che, tramite Burke, Savigny e Niebuhr, è giunto a Carl Menger, fondatore della Scuola austriaca di economia⁷⁹. Esso getta una potente luce sull'origine inintenzionale delle norme e delle istituzioni (linguaggio, famiglia, diritto, città, Stato, mercato, etc.) e rende netti i confini di un vastissimo territorio dentro cui si trova l'oggetto specifico delle scienze sociali. Appare così ancora più trasparente la ragione per cui la mancata considerazione delle conseguenze inintenzionali dell'intervento politico ha spinto Hayek a vedere nell'opera di Keynes il «tradimento del compito principale di un economista».

5. L'habitat normativo

La «società libera» ha bisogno di un suo *habitat* normativo: perché la libertà non è solo un concetto economico e politico; è contemporaneamente un concetto giuridico. Ciò è stato sempre chiaro agli esponenti della Scuola austriaca. Essi provenivano tutti dalla Facoltà di Giurisprudenza, poiché non c'era ancora un'apposita Facoltà di Economia⁸⁰. E Hayek, nel momento in cui ha avuto bisogno di moltiplicare i versanti della propria esplorazione, ha potuto giovare di una solida preparazione giuridica. Non gli è stato quindi difficile comprendere che il diritto è il mezzo per delimitare i confini fra le azioni. Savigny aveva scritto: «ogni singolo rapporto giuridico ci appare come una relazione tra più persone, determinata da una regola di diritto [...] e tale] determinazione consiste nel fatto che alla volontà individuale è assegnato un campo nel quale essa domina indipendente da ogni volontà altrui»⁸¹. Di più: «Che [...] esseri liberi convivano in [...] reciproci rapporti, aiutandosi gli uni gli altri, senza essere reciprocamente di impaccio nel loro sviluppo, è possibile solamente mediante il riconoscimento di una invisibile linea di confine, entro la quale la esistenza e la attività di ciascuno possa godere di uno spazio libero e sicuro. *La regola, che fissa quel confine e determina questo spazio libero, è il diritto*»⁸².

Lo scopo delle norme giuridiche propriamente dette è pertanto quello di tracciare dei confini fra le azioni, in maniera tale che le varie conoscenze, i differenti valori e le diverse visioni del mondo non entrino in conflitto. Ossia: l'*habitat* normativo della «grande società» dev'essere composto da «regole di mera condotta»⁸³, vale a dire da regole che, «per prevenire l'ingiustizia»⁸⁴, si limitano a indicare quel che l'attore non deve fare e la «procedura» a cui lo stesso attore deve sottoporsi. Non prescrivono i contenuti dell'azione; questi vengono decisi dagli individui che agiscono.

Ne deriva che le norme giuridiche regolano «circostanze», si applicano cioè a tutti gli attori che con le loro autonome decisioni producono certe «situazioni». Tali regole non sono quindi rivolte ad alcun individuo particolare, ma a tutti gli attori. Sono *generalì, astratte e vuote*. Sono come delle espressioni algebriche che stanno dinanzi a noi con i loro valori noti (le procedure e quel che non dev'essere fatto) e i valori ignoti. Le nostre scelte si collocano all'interno di tali espressioni, dando valore concreto ai valori ignoti o vuoti⁸⁵. Ciò produce alcune rilevanti conseguenze.

A. Senza l'uguaglianza dinanzi alla legge e senza la proprietà privata, non è possibile l'autonomia dell'azione individuale. Se vige il «punto di

vista privilegiato sul mondo”, non ci possono essere fini decisi individualmente. E, se la proprietà privata viene soppressa, non abbiamo il controllo sui mezzi necessari per il conseguimento di qualunque nostro scopo, materiale o ideale che sia. Come dice Hayek, «chiunque abbia l'esclusivo controllo dei mezzi deve anche determinare quali fini debbano essere realizzati, quali valori debbano venir considerati come superiori e quali inferiori: in breve, cosa gli uomini devono credere e a che cosa aspirare»⁸⁶. Occorre poi aggiungere che, ove manchi l'autonomia dell'azione individuale, non ci può essere competizione e non ci può essere il sistema dei prezzi, che della prima è il conseguente portato.

B. Poiché l'ordine giuridico di una «società libera» non prescrive i contenuti dell'azione, il concetto di giustizia non può essere formulato in termini positivi, ma può solo essere sottoposto a controlli di carattere negativo. E qui c'è uno «stretto parallelismo» con lo «sviluppo moderno della filosofia della scienza»⁸⁷. «Le posizioni nei due campi sono analoghe per il fatto che si può cercare di avvicinare la verità o la giustizia tramite la continua eliminazione del falso o dell'ingiusto, ma non si può mai essere sicuri di averle raggiunte»⁸⁸. Una formulazione in termini positivi postula l'affermazione di un “punto di vista privilegiato sul mondo”, l'accettazione di una fonte privilegiata della conoscenza; ciò che è in totale contraddizione con l'idea della «grande società»⁸⁹.

C. Proprio in ragione del fatto che non prescrive i contenuti dell'azione, l'ordine giuridico di una «società libera» ha carattere *astratto*; e ciò lascia indeterminato l'ordine che concretamente si realizzerà⁹⁰. Delimitando i confini fra le azioni, esso garantisce che la compatibilità fra le azioni sarà raggiunta. Ma non può dire nulla sul tipo di iniziativa che sarà intrapresa dai singoli attori, sulla posizione sociale che occuperanno alla fine di un dato processo o sul risultato complessivo.

D. Il «bene comune» non è dato da una meta particolare. È invece costituito dall'*ordine astratto*, dalle regole cioè che, consentendo la libera mobilitazione di risorse e conoscenze, incrementa la possibilità di ciascuno di raggiungere i propri fini, non in uno specifico momento, ma solamente nel lungo periodo⁹¹. Accade così che la dinamica sociale diviene un vero e proprio «procedimento di scoperta»; il che dà significato alla concorrenza. Ne abbiamo bisogno perché «non conosciamo in anticipo i fatti che determinano le azioni» altrui⁹². Essa «ha valore solo perché, e finché, i suoi

risultati sono imprevedibili e, nel complesso, differenti da quelli ai quali ognuno ha o potrebbe avere mirato deliberatamente»⁹³. L'ordine astratto è lo specifico *habitat* della concorrenza, che è fondamentalmente un processo di esplorazione dell'ignoto e di correzione degli errori.

I punti di cui sopra permettono di capire che l'individualismo hayekiano coincide esattamente con quello di Smith⁹⁴. Non ha nulla a che vedere con lo psicologismo della tradizione propriamente utilitaristica, con quella concezione secondo cui la natura e la psicologia umane esisterebbero anteriormente ai rapporti sociali. Una tale idea conduce a un individualismo «falso»⁹⁵, perché non considera che sul piano temporale il corpo esiste prima della mente e trascura che questa si struttura posteriormente, attraverso le relazioni intersoggettive⁹⁶. Come dire che, se si assume che l'essere umano preesiste al rapporto sociale, ci si priva della possibilità di comprendere che la crescita dell'individualismo è il prodotto di determinate condizioni storico-sociali e che i modelli individualistici di comportamento sono tipi di vita sociale. Nei modelli prescrittivi, il contenuto dell'azione viene dettato da una qualche autorità. Nei modelli individualistici, c'è un co-adattamento delle azioni, alimentato dall'autonomia decisionale di attori che operano dentro la sfera dell'*ordine astratto*.

Si spiega allora perché Hayek non sia stato un ingenuo sostenitore del *laissez-faire*. L'individualismo «vero» è una pianta molto delicata, che può essere coltivata solo in uno specialissimo *habitat*, la cui sopravvivenza ha bisogno di molte attenzioni. L'attacco nei suoi confronti viene portato su due fronti, anche con l'aiuto degli individualisti «falsi», il cui psicologismo li convoglia nella schiera di quanti presumono di poter intenzionalmente plasmare e riplasmare le regole e le istituzioni sociali. Da una parte, c'è l'interventismo economico che altera permanentemente il funzionamento del mercato. Dall'altra, c'è l'interventismo legislativo, che sostituisce il diritto con la legislazione⁹⁷. Il primo si nutre spesso del secondo. Ed entrambi affermano le loro pretese facendo ricorso a un'autentica illusione ottica: «Dal momento che il valore della libertà si basa sulle opportunità che essa fornisce per azioni non previste e imprevedibili, raramente siamo in grado di apprezzare che cosa perdiamo in conseguenza di una particolare restrizione di essa. Ogni restrizione, ogni coercizione diversa dall'implementazione di regole generali, ha per scopo il raggiungimento di qualche particolare risultato prevedibile, ma di solito non è noto ciò che essa impedisce. Gli effetti diretti di ogni intervento [...] sono chiaramente

visibili, ma altrettanto spesso gli effetti remoti e indiretti non saranno noti e quindi verranno trascurati. Noi non saremo mai completamente a conoscenza di tutti i costi resi necessari dal perseguimento di un particolare risultato, attuato mediante tale interferenza»⁹⁸.

Nello specifico, dalla sostituzione del diritto con la legislazione consegue che mutevoli maggioranze possono arbitrariamente cambiare la Legge, che non è più un principio universale, ma uno strumento destinato a servire gli interessi dei gruppi di volta in volta più forti. Il diritto e la certezza del diritto vanno in frantumi. E Hayek commenta: «sebbene io creda fermamente che, se vogliamo mantenere la pace e la libertà, il governo debba essere esercitato secondo principi approvati dalla maggioranza del popolo, devo ammettere francamente che, se democrazia diviene sinonimo di governo della maggioranza dotata di poteri illimitati, io non sono democratico e considero anzi un tale governo pernicioso»⁹⁹.

Ciò non impedisce a Hayek di riconoscere l'esigenza di aiutare quanti per ragioni varie (malattia, vecchiaia, etc) non siano in grado di provvedere a se stessi. E non gli impedisce di sostenere la necessità di un reddito garantito: «Assicurare un reddito a tutti, o un livello sotto cui nessuno scenda, quando non può provvedere a se stesso, non soltanto è una protezione assolutamente legittima contro rischi comuni a tutti, ma è compito della Grande società»¹⁰⁰.

6. Questo volume

La permanenza di Hayek a Londra si è protratta fino al 1950, anno in cui egli ha accettato una chiamata da parte dell'Università di Chicago. E poi, nell'inverno 1961-2, è venuta l'offerta dell'Università di Freiburg i.B., per ricoprire la cattedra che era stata di Walter Eucken. Il volume su *La società libera*, uscito originariamente nel febbraio del 1960, è un prodotto del periodo trascorso a Chicago. Richiesto dalla Bank of Egypt, Hayek aveva tenuto delle lezioni su "*The Political Ideal of the Rule of Law*". Ed è attorno a quelle lezioni che nel 1955 è nato il progetto dell'opera¹⁰¹.

Sebbene siano oramai trascorsi lunghi anni dalla sua prima apparizione, il volume conserva una grande attualità, perché offre gli strumenti teorici per comprendere il significato storico-politico della «grande società», di quel mondo aperto che è il solo che può dare un futuro alle più giovani

generazioni. Lavori che nell'immediato hanno riscosso maggiore successo de *La società libera* fanno oggi parte di un'archeologia di cui nessuno si cura. Ma l'opera di Hayek, che è quella in cui egli ha per la prima volta fornito la sua completa filosofia politica, è uno dei pochi testi in cui è possibile rinvenire i principi della nostra convivenza.

Il lettore ritroverà, in adeguato sviluppo, molti degli argomenti toccati nelle pagine che precedono, a cominciare dalla dispersione delle conoscenze. Lo strumentario dell'economista viene usato poco. E tuttavia la straordinaria padronanza della disciplina fa sempre sentire la sua presenza.

Fuoriuscendo da quel territorio, Hayek mostra una grande conoscenza dell'universo giuridico. La sovranità del diritto è il tema conduttore dell'opera. E, nella violazione di detta sovranità, egli vede una continua minaccia contro la sopravvivenza e lo sviluppo della libertà. La Grande Depressione e la crescita dell'interventismo pubblico in Inghilterra (di cui era stato testimone) stanno sullo sfondo. Viene così alla luce una vasta gamma di «manipolazioni» economico-legislative, all'epoca confortate da diffuso consenso, tradottesì poi in gravissimi errori.

Il libro si annovera fra le maggiori opere del Novecento. È l'impresa di un "gigante", che ci serve non solo come un punto di riferimento in cui trovare una compiuta (e altrimenti irreperibile) riformulazione dei principi del liberalismo classico, ma funge anche da rilevatore delle leggerezze, delle presunzioni (e, forse, dei miti) che hanno per molto tempo dominato la vita pubblica e che ancora vengono usati per dominarla. Il volume è come se ponesse davanti a noi delle boe luminose che indicano gli itinerari che possiamo percorrere e quelli che disgraziatamente abbiamo percorso. Possiamo in tal modo sapere, in un momento in cui le sfide della competizione globale aumentano, dove abbiamo sbagliato, perché e quali prospettive ci vengono offerte dalla teoria liberale e dalle vecchie ricette distruttrici di capitale e di libertà di scelta. «In un mondo in continua trasformazione, anche il semplice mantenimento di un certo livello di ricchezza richiede continui cambiamenti nella direzione degli sforzi di alcuni, che si verificheranno solo se certe attività diventeranno più remunerative e altre lo saranno meno. Con questi aggiustamenti, che in condizioni relativamente stabili sono necessari per il solo mantenimento del flusso di reddito, non è disponibile alcun *surplus* da utilizzare per risarcire chi sia stato danneggiato dal mutamento dei prezzi. Solo in un sistema in rapida crescita, possiamo sperare di evitare il declino assoluto nella

posizione di alcuni gruppi»¹⁰². E tali gruppi possono essere estese parti di una stessa società o società intere.

Lorenzo Infantino

* Questo volume è stato per la prima volta pubblicato in italiano nel 1969, su iniziativa di Renato Mieli e per i tipi della Vallecchi, di cui era a quel tempo direttore editoriale Geno Pampaloni. Tale traduzione, che ha avuto a corredo la prefazione di Sergio Ricossa, non ha beneficiato di una vera e propria distribuzione; è stata collocata sul mercato tramite i punti vendita di *Remainder's*. Una ristampa si è avuta nel 1998, su iniziativa di Luciano Pellicani, con una nuova prefazione di Ricossa, ma con la limitata capacità distributiva di una piccola casa editrice (Seam). Per la presente ripubblicazione, si è provveduto a rivedere e a riscrivere in numerosi punti la traduzione, allora effettuata da Marcella Malagodi in Bianchi di Lavagna. La revisione del testo è toccata a me; quella delle note è stata fatta da Nicola Iannello, che ha lavorato estesamente al mio fianco, con motivazione e raffinata competenza, e che ringrazio molto vivamente. Un ringraziamento va inoltre ad Alberto Petrucci e Sandro Scoppa, con i quali ho discusso alcuni passaggi del testo. Ho contratto debiti con Sergio Ricossa, per avere autorizzato la ristampa delle sue prefazioni, che compaiono qui in appendice e che fanno parte della storia del volume; con José Antonio de Aguirre, che ha richiamato la mia attenzione su aspetti rilevanti del lungo dialogo fra Wicksell e Boehm-Bawerk; con Enrico Colombatto, mio permanente interlocutore in tema di teoria economica. A tutt'e tre va la mia sincera gratitudine. La responsabilità per quanto sostenuto ricade ovviamente solo su di me.

¹ F.A. VON HAYEK, *Studi di filosofia, politica ed economia*, trad. it., Rubbettino, Soveria Mannelli 1998, p. 354. Hayek ricorda in particolare: Edwin Cannan, Ludwig von Mises, Frank H. Knight, Walter Eucken.

² *Op. cit.*, p. 271.

³ Uso qui una nota espressione di M. WEBER, *La politica come professione*, trad. it., in *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino 1976, p. 77.

⁴ Vedi quanto Hayek ha scritto sul contributo teorico del suo maestro, *Friedrich von Wieser*, trad. it., in A. QUADRIO CURZIO, R. SCAZZIERI (a cura di), *Protagonisti del pensiero economico*, il Mulino, Bologna 1977, vol. 1, pp. 145-61.

⁵ F.A. VON HAYEK, *Hayek on Hayek. An Autobiographical Dialogue* (a cura di S. Kresge, L. Wenar), Routledge, London 1994, p. 68.

⁶ *Op. cit.*, p. 66.

⁷ *Ibidem*.

⁸ In «Weltwirtschaftliches Archiv», 28 (1928); trad. ingl. in *Money Capital and Fluctuations: Early Essays*, Routledge & Kegan Paul, London 1984.

⁹ Hölder-Pichler Tempsky, Wien-Leipzig 1929; trad. ingl.: *Monetary Theory and Trade Cycle*, Cape, London 1933.

¹⁰ In «Zeitschrift für Nationalökonomie», 1 (1929); trad. ingl.: *The Paradox of Savings*, in «Economica», 11 (1931), ripubblicato con qualche modifica in F.A. VON HAYEK, *Profits, Interest and Investment*, Routledge, London 1939, ora anche in traduzione italiana, in AA.VV., *La Scuola austriaca contro Keynes e Cambridge*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2000, pp. 57-118.

¹¹ È stato lo stesso Hayek (*Hayek on Hayek*, cit., p. 77) a riconoscere: «Robbins leggeva il tedesco [...] il fatto che egli abbia prestato attenzione al mio saggio è stato una grande fortuna».

¹² L. ROBBINS, *Autobiography of an Economist*, MacMillan, London 1971, p. 127.

¹³ Vedi F.A. VON HAYEK, *Prezzi e produzione*, trad. it., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1990, p. 22 (tale traduzione è stata esemplarmente curata da Marina Colonna). Cfr. inoltre, più diffusamente, F.A. VON HAYEK, *Henry Thornton (1760-1815)*, in *The Trend of Economic Thinking (The Collected Works of F.A. Hayek)*, Routledge, London 1991, vol. 3, pp. 295-344). Tale saggio è l'introduzione a una ristampa di H. THORNTON, *An Enquiry into Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*, Allen & Unwin, London 1939.

¹⁴ D. RICARDO, *Principi di economia politica e dell'imposta*, trad. it., in *Opere*, Utet, Torino 1986, vol. 1, p. 492; Ricardo aveva già trattato l'argomento in *L'alto prezzo dei metalli preziosi*, trad. it., in *Opere*, cit., vol. 2, p. 567.

¹⁵ Vedi J.A. DE AGUIRRE, *La tasa natural de interés de Knut Wicksell*, in appendice a K. WICKSELL, *La tasa de interés y el nivel de los precios*, trad. sp., Ediciones Aosta, Madrid 2000, p. 279.

¹⁶ K. WICKSELL, *Interesse monetario e prezzi dei beni*, trad. it., Utet, Torino 1977, p. 277.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 242. Com'è noto, per interesse naturale del capitale, Wicksell intendeva «quel saggio d'interesse che sarebbe determinato dall'offerta e dalla domanda nell'ipotesi che i capitali reali fossero prestati in natura, senza mediazione della moneta» (*op. cit.*, p. 99). Possiamo però qui intendere quel tasso d'interesse che si determinerebbe in assenza di «manipolazioni monetarie».

¹⁸ F.A. VON HAYEK, *Prezzi e produzione*, cit., p. 29.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 20.

²⁰ F.A. VON HAYEK, *Monetary Theory and the Trade Cycle*, cit., p. 123.

²¹ *Ibidem*.

²² L. VON MISES, *Teoria della moneta e dei mezzi di circolazione*, trad. it., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1999, p. 129.

²³ R. CANTILLON, *Saggio sulla natura del commercio in generale*, trad. it., Einaudi, Torino 1955, pp. 96-106. Gli effetti redistributivi che, tramite la variazione dei prezzi relativi, vengono prodotti dalle manipolazioni monetarie hanno spinto Hayek a sostenere che il livello generale dei prezzi dovrebbe essere gettato «a mare» (*Prezzi e produzione*, p. 33). Commentando ciò, Piero Sraffa ha scritto: «Hayek ha deciso di evitare il concetto di “valore della moneta” e allo stesso tempo deve convincerci dei benefici del risparmio volontario e dei mali dell'inflazione». Sraffa ha poi aggiunto che quel che accade può riassumersi nel fatto che «una classe ha derubato un'altra classe di una parte dei suoi redditi e ha messo al sicuro il bottino» (*Dr. Hayek on Money and Capital*, in «*Economic Journal*», 42, 1932, pp. 47-8). Come presto vedremo, il suo mentore, Keynes, era già arrivato a porre in discussione anche i «diritti acquisiti».

²⁴ D. HUME, *Della moneta*, trad. it., in *Saggi e trattati morali, letterari, politici e economici*, Utet, Torino 1974, p. 480.

²⁵ F.A. VON HAYEK, *Prezzi e produzione*, cit., p. 32.

²⁶ *Op. cit.*, p. 67, corsivo aggiunto.

²⁷ *Op. cit.*, p. 49.

²⁸ *Op. cit.*, p. 71.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ F.A. VON HAYEK, *Il consumo di capitale*, trad. it., in *Prezzi e produzione*, cit., p. 122.

³¹ L. VON MISES, *Socialismo*, trad. it., Rusconi, Milano 1990, p. 543.

³² F.A. VON HAYEK, *Prezzi e produzione*, cit., p. 75.

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

³⁶ *Op. cit.*, p. 76.

³⁷ *Op. cit.*, p. 96.

³⁸ F.A. VON HAYEK, *Reflections on the Pure Theory of Money of Mr. J.M. Keynes*, in «Economica», 11 (1931), ora in *Collected Works*, cit., vol. 9, p. 130.

³⁹ J.M. KEYNES, *Trattato della moneta*, trad. it., Feltrinelli, Milano 1979, vol. 2, p. 333.

⁴⁰ F.A. VON HAYEK, *Reflections on the Pure Theory of Money of Mr. J.M. Keynes*, cit., pp. 130-1, dove viene rimproverato a Keynes di essersi solamente occupato del «vero fondo salari».

⁴¹ J.M. KEYNES, *The Pure Theory of Money. A Reply to Dr. Hayek*, in «Economica», 11 (1931), ora in *Collected Works of F.A. Hayek*, cit., vol. 9, p. 155.

⁴² J.M. KEYNES, *Le conseguenze economiche della pace*, trad. it., Rosenberg & Sellier, Torino 1983, p. 32.

⁴³ *Op. cit.*, p. 35.

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 36.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 35.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 36, corsivo aggiunto.

⁴⁷ J.M. KEYNES, *La riforma monetaria*, trad. it., Feltrinelli, Milano 1978, pp. 13-4.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 55.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ J.M. KEYNES, *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, trad. ted., Duncker und Humblot, München 1936.

⁵¹ Pur non reclamando la soppressione della proprietà privata, Keynes, scriveva. «Se lo Stato è in grado di derminare l'ammontare complessivo dei mezzi destinati ad accrescere gli strumenti di produzione e il saggio base di remunerazione per coloro che li posseggono, esso avrà compiuto tutto quanto necessario» (*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, trad. it., Utet, Torino 1971, p. 522).

⁵² È. MANTOUX, *La "Teoria generale" di Keynes*, trad. it., in AA.VV., *La Scuola austriaca contro Keynes e Cambridge*, cit., p. 135. Quanto alla «trappola della liquidità», essa è l'«ultimo baluardo dei keynesiani a difesa delle loro "cure" inflazionistiche». Presuppone che la preferenza per la liquidità (la domanda di moneta) possa «perdurare così a lungo da non permettere al tasso d'interesse di scendere a sufficienza per stimolare gli investimenti». Presume che «il tasso d'interesse sia determinato dalla preferenza per la liquidità, invece che dalle preferenze temporali», e che «il legame tra risparmi e investimenti sia piuttosto debole e che prenda corpo [...] solo attraverso il tasso d'interesse» (M.N. ROTHBARD, *La Grande Depressione*, trad. it., Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, p. 126). In un regime di libero scambio e di libera circolazione dei capitali, l'*inflazionismo* si accompagna necessariamente a continue variazioni del tasso di cambio valutario. Su ciò e sulle relative conseguenze, vedi F.A. Hayek, *Monetary Nationalism*, Longmans & Green, London 1937, pp. 35-53.

Per estesi commenti, da parte dei maggiori economisti del Novecento alla teoria keynesiana, rinvio a H. HAZLITT (a cura di), *The Critics of Keynesian Economics*, Arlington House, New Rochelle 1977.

⁵³ Vale la pena ricordare che l'ostilità nei confronti del risparmio è tipicamente espressa da pensatori ostili al mercato. Vedi W. SOMBART, *Il borghese*, trad. it., Longanesi, Milano 1978. MAX SCHELER (*Il risentimento nella edificazione delle morali*, trad. it., Vita e Pensiero, Milano 1975, p. 166) ha scritto: «la "parsimonia", stimata inizialmente [...] sulla base dell'idea del beneficio [...] viene ora [...] elevata al rango di "virtù" e – fatto decisivo! – di virtù dei ricchi».

⁵⁴ J.M. KEYNES, *La riforma monetaria*, cit., p. 65.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ F.A. VON HAYEK, *The Pure Theory of Capital*, Routledge & Kegan Paul, London 1941, p. 409.

⁵⁷ L. VON MISES, *Autobiografia di un liberale*, trad. it., Rubbettino, Soveria Mannelli 1996, p. 182.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ F.A. VON HAYEK, *The Pure Theory of Capital*, cit., p. 410.

⁶⁰ F.A. VON HAYEK, *Hayek on Hayek*, cit., pp. 79-80.

⁶¹ F.A. VON HAYEK, *Economia e conoscenza*, trad. it., in *Conoscenza, mercato, pianificazione* (a cura di F. Donzelli), il Mulino, Bologna 1988, pp. 240-1.

⁶² *Op. cit.*, p. 241.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ F.A. VON HAYEK, *Hayek on Hayek*, cit., p. 80.

⁶⁵ F.A. VON HAYEK, *Economia e conoscenza*, cit., p. 246.

⁶⁶ Per una diffusa trattazione di tale punto, rinvio a L. INFANTINO, *Ignoranza e libertà* (Rubbettino, Soveria Mannelli 1999), dove viene fra l'altro preso in considerazione il sostegno dato da Edmund Burke alla stessa idea.

⁶⁷ A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, trad. it., Utet, Torino 1975, pp. 851-2, corsivo aggiunto.

⁶⁸ D. ANTISERI, *Liberi perché fallibili*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1995.

⁶⁹ A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, cit., p. 584.

⁷⁰ *Ibidem*. Per l'individuazione dei luoghi in cui Smith fa ricorso alla «mano invisibile», vedi L. INFANTINO, *L'ordine senza piano*, Armando, Roma 1998, p. 39.

⁷¹ F. A. VON HAYEK, *L'abuso della ragione*, trad. it., Vallecchi, Firenze 1967, p. 111.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ La «mano invisibile» viene in tal modo affrancata da qualsiasi provvidenzialismo. Essa sta solo a indicare che ciascuno agisce per il conseguimento dei propri scopi e che, avendo bisogno della cooperazione di altri, deve fornire a questi i mezzi chiesti in contropartita.

⁷⁴ Vedi, più diffusamente, L. INFANTINO, *L'ordine senza piano*, cit., pp. 60-3.

⁷⁵ F.A. VON HAYEK, *La presunzione fatale*, Rusconi, Milano 1995, p. 136.

⁷⁶ F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, trad. it., Il saggiatore, Milano 1986, p. 316.

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 317.

⁷⁸ Cfr. la classica opera di L. DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Politicos, Madrid 1956.

⁷⁹ Cfr. L. INFANTINO, *Ignoranza e libertà*, cit., pp. 147-8.

⁸⁰ Vedi la testimonianza di F. von Wieser: «siamo giunti all'economia politica attraverso la giurisprudenza e abbiamo sempre ricordato con gratitudine l'enorme sollecitazione che ha ricevuto la nostra conoscenza dell'economia dalla severa disciplina giuridica. Il diritto privato, questo modello insuperato di elaborazione concettuale, è diritto patrimoniale, diritto dell'economia [...]. Noi ci impadronimmo avidamente di tutto questo ricco materiale, ma proprio l'ordine nitido in cui esso ci veniva offerto sfidava il nostro ardore giovanile [...]. E allora mettemmo da parte i codici scritti e ci volgemo alle leggi [...] non scritte, che regolano la vita della società» (*Necrologio per Carl Menger*, trad. it., in appendice a E. VON BOEHM-BAWERK, *Sulla genesi di capitale e interesse*, Archivio Guido Izzi, Roma 2002, pp. 326-7).

⁸¹ F. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, trad. it. parz., in F. DE MARINI (a cura di), *Savigny*, il Mulino, Bologna 1980, p. 184.

⁸² *Op. cit.*, p. 183, corsivo aggiunto.

⁸³ F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 73.

⁸⁴ *Op. cit.*, p. 139; vedi anche pp. 225-6.

⁸⁵ Cfr. anche M. WEBER, *Economia e società*, trad. it., Comunità, Milano 1968, vol. 2, pp. 17-8. Per un commento a Weber, vedi L. INFANTINO, *Metodo e mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999, pp. 57-8.

⁸⁶ F.A. VON HAYEK, *La via della schiavitù*, trad. it., Rusconi, Milano 1995, p. 144.

⁸⁷ F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 236.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Mette conto rammentare quanto in proposito scritto da Smith: «la mera giustizia è solo una virtù negativa, che ci impedisce di danneggiare il prossimo. Chi semplicemente si astiene dal violare la persona, la proprietà o la reputazione dei propri simili ha di certo assai poco merito effettivo. E tuttavia egli obbedisce a tutte le regole di ciò che è propriamente chiamato giustizia e fa tutto quello a cui i suoi pari potrebbero con appropriatezza costringerlo o per la cui omissione potrebbero punirlo. Spesso si può obbedire a tutte le regole di giustizia standosene fermi a sedere senza far nulla» (*Teoria dei sentimenti morali*, trad. it., Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1991, p. 109).

⁹⁰ F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., 323.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² F.A. VON HAYEK, *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, trad. it., Armando, Roma 1988, p. 197.

⁹³ *Op. cit.*, p. 198.

⁹⁴ Vedi L. INFANTINO, *L'ordine senza piano*, cit., pp. 73-6.

⁹⁵ F.A. VON HAYEK, *Individualismo: vero e falso*, trad. it., Rubbettino, Soveria Mannelli 1977.

⁹⁶ F.A. VON HAYEK, *L'ordine sensoriale*, trad. it., Rusconi, Milano 1990. Vale qui la pena richiamare quanto affermato da ADAM SMITH (*Teoria dei sentimenti morali*, cit., p. 150): se a un essere umano «fosse possibile divenire adulto in un luogo solitario, senza comunicare con creature della propria specie, allora egli non potrebbe pensare al proprio carattere, al merito o al demerito dei propri sentimenti e della propria condotta, alla perfezione o ai difetti della propria mente, alla bellezza o deformità del proprio volto. Sono, questi, oggetti che egli non può scorgere naturalmente, perché non ha uno specchio che glieli possa presentare». L'io si forma all'interno della società, attraverso i rapporti intersoggettivi. Ecco la ragione per la quale Popper ha scritto che «dobbiamo imparare a essere degli io» (in K.R. POPPER, J.C. ECCLES, *L'io e il suo cervello*, trad. it., Armando, Roma 1981, vol. 1, p. 136).

⁹⁷ Com'è noto, questo è un tema comune alla riflessione di Hayek e di Bruno Leoni. Vedi R. CUBEDDU, *Il liberalismo di Bruno Leoni*, introduzione a B. LEONI, *La libertà e la legge*, Liberilibri, Macerata 1995; A. MASALA, *Il liberalismo di Bruno Leoni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003; C. LOTTIERI, *Le ragioni del diritto. Libertà individuale e ordine giuridico nel pensiero di Bruno Leoni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

⁹⁸ F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 75.

⁹⁹ *Op. cit.*, p. 413.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, p. 429.

¹⁰¹ F.A. VON HAYEK, *Hayek on Hayek*, cit., pp. 129-30.

¹⁰² Per una compiuta elencazione delle opere e una dettagliata biografia di Hayek, rinvio a D. ANTISERI, L. INFANTINO (a cura di), *Conoscenza, competizione e libertà*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998. Una bibliografia in italiano è rinvenibile in coda alla mia prefazione a F.A. HAYEK, *Studi di filosofia, politica ed economia*, cit., p. 28.

Friedrich A. von Hayek
La società libera

*Alla civiltà sconosciuta
che va fiorendo in America.*

FRIEDRICH A. VON HAYEK

La nostra ricerca non verte su quel che è perfetto, perché ben sappiamo che niente di simile esiste tra gli uomini; noi cerchiamo solo quella costituzione umana a cui si possa obbedire con il minimo di contrarietà possibile.

ALGERNON SIDNEY^{*}

^{*} *Discourses concerning Government*, London 1968, p. 142.

Prefazione

Le finalità di questo libro sono spiegate nell'introduzione. E dei miei principali debiti di riconoscenza do atto nello spazio dedicato ai ringraziamenti. Qui mi resta posto solo per un'avvertenza e una giustificazione.

Questo libro non si occupa particolarmente di quel che la scienza c'insegna. Non avrei potuto scriverlo, se non avessi dedicato gran parte della mia vita allo studio dell'economia politica e non avessi più recentemente cercato di conoscere meglio le conclusioni a cui sono pervenute diverse altre scienze sociali. Ma qui non mi preoccupo esclusivamente dei fatti, né mi limito ad affermazioni di causa ed effetto. Mi propongo di descrivere un ideale, mostrare come lo si può realizzare e spiegare cosa significherebbe, in pratica, la sua realizzazione. Per questo la discussione scientifica è un mezzo, non un fine. Credo di aver usato onestamente le mie conoscenze del mondo in cui viviamo. Al lettore spetta decidere se accettare i valori al cui servizio le ho messe.

La giustificazione riguarda la particolare forma in cui ho deciso di presentare al lettore il risultato dei miei sforzi. Forse è inevitabile che quanto più ambizioso è il compito, tanto meno adeguata sia la sua esecuzione. Su un argomento tanto vasto come quello di questo libro, il compito di renderlo perfetto, per quanto se ne possa essere capaci, non si esaurisce mai finché si è in possesso delle proprie facoltà. Certo, ben presto mi accorgerò di questa o quell'altra cosa che avrei dovuto dire meglio e degli errori commessi che avrei corretto io stesso se avessi persistito più a lungo nei miei sforzi. Il rispetto per il lettore indubbiamente esige che gli si presenti un prodotto passabile. Ma ciò non significa – credo – che si debba aspettare finché non vi sia più speranza di migliorarlo ancora. Almeno quando i problemi sono simili a quelli a cui altri stanno attivamente

lavorando, se si rimandasse la pubblicazione fino al momento della raggiunta sicurezza che nessuno potrebbe apportarvi miglioramenti neppure parziali, si potrebbe dare l'impressione di volersi sopravvalutare. Quando un uomo, come spero di aver fatto io, ha portato l'indagine molto avanti, se tenta di proseguire nei suoi sforzi, può giungere a una rapida diminuzione degli utili. Altri, probabilmente, saranno meglio qualificati a mettere la prossima fila di mattoni all'edificio alla cui costruzione sto cercando di contribuire. Posso solo rivendicare il merito di aver lavorato a questo libro fino al punto che non avrei saputo fare di più per presentarne il principale argomento nella più breve forma possibile.

Forse sarebbe anche opportuno dire al lettore che, sebbene scriva negli Stati Uniti e viva in questo paese da circa dieci anni, non posso affermare di scrivere come un americano. La mia mente si è formata in una giovinezza trascorsa nella mia natia Austria e in vent'anni vissuti da adulto in Gran Bretagna, paese di cui sono diventato e sono ancora cittadino. Sapere questo su di me può aiutare un po' il lettore, perché il libro è in gran parte frutto di questo mio passato.

Chicago, 8 maggio 1959

F.A. Hayek

Ringraziamenti

Gran parte di quanto ho cercato di dire in questo libro è stato già detto nel miglior modo possibile, ma può essere ricavato soltanto da fonti disparatissime e con tutta probabilità poco familiari al lettore moderno. Di conseguenza, mi è parso opportuno estendere le note oltre i limiti del puro e semplice riferimento bibliografico, fin quasi a formare un'antologia del pensiero individualista liberale. Queste citazioni si propongono di mostrare come certe idee, che oggi possono apparire a molti inusitate o estranee, fossero un tempo patrimonio comune della nostra civiltà. Vogliono inoltre mostrare come tale tradizione, sulla quale pure continuiamo a costruire, non sia stata ancora fusa in un sistema coerente, che si possa applicare direttamente alla realtà di oggi. Proprio per presentare le pietre da costruzione con le quali ho cercato di plasmare un nuovo edificio, ho concesso tanto spazio alle note, che tuttavia non contengono una bibliografia completa della materia. Un utile elenco di opere significative può essere reperito nel libro di H. Hazlitt, *The Free Man's Library* (New York 1956).

Le note sono ben lontane dal costituire un adeguato riconoscimento dei miei debiti. Il processo di formazione delle idee espresse in questo libro ha necessariamente preceduto la decisione di esprimerle in questa forma. Ma in seguito ho letto poco degli autori con i quali già supponevo di trovarmi d'accordo. Ho fatto ciò perché da loro avevo appreso molto nel passato. Le mie letture miravano piuttosto a scoprire le obiezioni che dovevo fronteggiare, le argomentazioni che dovevo controbattere, a trovare le forme nelle quali queste idee erano state espresse in altre epoche. Perciò, nelle pagine che seguono, i nomi di quanti hanno maggiormente contribuito alla formazione del mio pensiero, sia come maestri sia come compagni di lotta, appaiono di rado. Se mi fossi ritenuto obbligato a un pubblico

riconoscimento di tutti i miei debiti e alla citazione di tutte le idee che condivido avrei dovuto fare riferimenti continui alle opere di Ludwig von Mises, Frank H. Knight e Edwin Cannan; di Walter Eucken e Henry C. Simons, di Wilhelm Röpke e Lionel Robbins; di Karl R. Popper, Michael Polanyi e Bertrand de Jouvenel. E, se la dedica avesse dovuto esprimere la mia gratitudine piuttosto che il mio proposito, si sarebbe rivolta ai membri della Mont Pèlerin Society e in particolare ai suoi due leader intellettuali, Ludwig VON MISES e Frank H. Knight.

Ci sono però debiti ancor più specifici che desidero qui menzionare. E. Banfield, C.I. Barnard, W.H. Book, John Davenport, P.F. Goodrich, W. Fröhlich, David Grene, F.A. Harper, D.G. Hutton, A. Kemp, F.H. Knight, William L. e Shirley Letwin, Fritz Machlup, L.W. Martin, L. VON MISES, A. Morin, F. Morley, S. Petro, J.H. Reiss, G. Stourzh, Ralph Turvey, C.Y. Wang e R. Ware hanno letto alcune parti della prima stesura del libro, offrendomi il contributo del loro giudizio. Molti di loro, insieme a A. Director, V. Ehrenberg, D. Forbes, M. Friedman, M. Ginsberg, C. W. Guillebaud, B. Leoni, J.U. Nef, Margaret G. Reid, M. Rheinstein, H. Rothfels, H. Schoeck, Irene Shils, T. F. T. Plucknett e Jacob Viner mi hanno suggerito riferimenti o fatti importanti. Nell'indicare i loro nomi, ho qualche esitazione: purtroppo è quasi fatale dimenticare qualcuno dei molti che mi hanno aiutato.

Nelle fasi finali della preparazione del libro, ho beneficiato dell'incalcolabile collaborazione di Edwin McClellan, il cui amichevole aiuto (unito, mi dicono, a quello della signora McClellan) è riuscito a rendere i miei intricati periodi più chiari e l'intero libro più leggibile di quanto potessi mai fare io stesso. Il testo è stato ancora limato dall'amico Henry Hazlitt, che è stato così gentile da leggere e commentare il dattiloscritto definitivo. Sono pure grato alla signora Lois Fern, che ha controllato l'esattezza di tutte le citazioni in nota, e alla signorina Vernelia Crawford, che ha preparato l'indice analitico.

Il presente libro non è il risultato di un lavoro d'équipe, come oggi avviene così spesso (non ho mai potuto farmi aiutare da qualcuno, neppure per le ricerche bibliografiche), ma in compenso ha largamente beneficiato dell'appoggio di numerose fondazioni e istituzioni. In tal senso devo molto alle fondazioni Volker, Guggenheim, Earhart e Relm. Le conferenze tenute al Cairo e a Zurigo, a Città del Messico, a Buenos Aires e a Rio de Janeiro, e in molte università e scuole superiori americane, oltre a darmi la

possibilità di saggiare le reazioni del pubblico di fronte ad alcune idee esposte qui, mi hanno permesso di accumulare esperienze preziose per il lavoro di stesura. Esprimo la mia gratitudine agli editori dei capitoli già pubblicati, per avermi permesso di ristamparli.

Desidero pure ringraziare la Biblioteca dell'Università di Chicago, alla quale ho fatto quasi esclusivamente ricorso e il cui servizio di prestito interbibliotecario è sempre riuscito a procurarmi quel che mi occorreva. Ringrazio ancora il Social Science Research Committee e le dattilografe della Divisione di scienze sociali della stessa università, che mi hanno fornito i mezzi e la collaborazione per copiare le successive stesure del libro.

La mia più profonda gratitudine rimane tuttavia verso il Committee on Social Thought dell'Università di Chicago e il presidente di questo, prof. John U. Nef, che per diversi anni mi ha permesso di considerare la presente opera come la mia occupazione principale, facilitata più che ostacolata dall'assolvimento degli altri miei doveri.

Abbreviazioni

La seguente lista di abbreviazioni di alcuni titoli che ricorrono con maggior frequenza include solo le opere con titoli piuttosto lunghi.

ACTON, *Hist. Essays*: ACTON, JOHN E.E. DALBERG, *Historical Essays and Studies*, a cura di J. N. Figgis e R. V. Laurence, London 1907.

ACTON, *Hist. of Freedom*: ACTON, JOHN E.E. DALBERG, *The History of Freedom and Other Essays*, a cura di J.N. Figgis e R.V. Laurence, London 1907.

«A.E.R.»: «American Economic Review».

BAGEHOT, *Works*: BAGEHOT, WALTER: *Works and Life*, a cura di Mrs. Russell Barrington, 10 vol., London 1910.

BURKE, *Works*: BURKE, Edmund, *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, nuova ed. in 14 vol., London 1814.

DICEY, *Constitution*: DICEY, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1939.

DICEY, *Law and Opinion*: DICEY, A.V., *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, London 1914.

«E.J.»: «Economic Journal».

E.S.S.: *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 15 voll., New York 1930-35.

HUME, *Essays*: HUME, DAVID, *Essays Moral, Political, and Literary*, a cura di T.H. Green e T.H. Grose, 2 voll., London 1875. Il vol. II contiene fra l'altro *Enquiry concerning Human Understanding* e *Enquiry concerning the Principles of Morals*.

HUME, *Treatise*: HUME, DAVID, *A Treatise on Human Nature*, a cura di T. H. Green e T. H. Grose, 2 voll., London 1890.

«J.P.E.»: «Journal of Political Economy» (Chicago).

- «LLOYDS B.R.»: «Lloyds Bank Review» (London).
- LOCKE, *Second Treatise*: LOCKE, JOHN, *The Second Treatise of Civil Government and A Letter concerning Toleration*, a cura di J.W. Gough, Oxford 1946.
- MENGER, *Untersuchungen*: MENGER, CARL, *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der politischen Oekonomie insbesondere*, Leipzig 1883.
- J.S. MILL, *Principles*: MILL, JOHN STUART, *Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy*, a cura di W.J. Ashley, London 1909.
- MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*: MONTESQUIEU, *The Spirit of the Laws*, tr. ingl. di T. Nugent, a cura di F. Neumann, vol. doppio, New York 1949.
- «PROC. ARIST. SOC.»: «Proceedings of the Aristotelian Society», London.
- «R.S.&S.»: «Review of Economics and Statistics» (Cambridge, Massachusetts).
- SMITH, W.o.N.: SMITH, ADAM, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, a cura di E. Cannan, 2 voll., London 1904.
- TOCQUEVILLE, *Democracy*: TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, *Democracy in America*, tr. ingl. di Henry Reeve, a cura di Phillips Bradley, 2 voll., New York 1945.
- U.S. UNITED STATES REPORTS: *Cases adjudged in the Supreme Court*, Government Printing Office, Washington, nelle citazioni del materiale giuridico, secondo l'uso corrente negli Stati Uniti, la denominazione della causa è preceduta dal numero del volume e seguita dal numero della pagina nella quale ha inizio il resoconto della causa stessa; segue inoltre, se necessario, il numero della pagina a cui si fa riferimento.

Qual è stata la strada che ci ha condotto dove siamo, quale la forma di governo sotto la quale è cresciuta la nostra grandezza, quali le tradizioni da cui essa è scaturita? [...] Se guardiamo le leggi, esse danno a tutti, nelle loro controversie private, uguale giustizia [...] La

libertà di cui godiamo sotto il nostro governo si estende anche alla nostra vita quotidiana. Ma tutta questa tranquillità nelle nostre relazioni private non ci rende cittadini senza legge. Contro questo pericolo sta la nostra più grande difesa, quella che c'insegna a obbedire ai magistrati e alle leggi, particolarmente a quelle che riguardano la tutela del danneggiato, siano esse incluse nel libro delle leggi o facciano parte di quel codice che, benché mai scritto, non può certo esser violato senza riconosciuta ignominia.

PERICLE^{*}

^{*} Orazione funebre, in Tucidide, *Guerra del Peloponneso*, II, 37-39.

Introduzione

Perché possano continuare a conservare la loro influenza sulla mente umana, le antiche verità devono esser riaffermate nella lingua e secondo i concetti delle generazioni successive. Quelle che un tempo furono le loro più efficaci espressioni, a poco a poco sono state logorate dall'uso, tanto da non aver più un significato preciso. Le idee fondamentali continuano a essere perfettamente valide, ma le parole, anche quando si riferiscono a problemi che ancora sussistono, non suscitano più le stesse convinzioni; gli argomenti non si muovono più in un contesto a noi familiare e raramente forniscono una risposta diretta agli interrogativi da noi posti¹.

È inevitabile. Infatti, nessuna affermazione di un ideale, atta a influenzare gl'intelletti umani, può mai essere completa, perché dev'essere adattata a un determinato clima d'opinione, deve comprendere molto di quanto gli uomini dell'epoca accettano senza discutere e deve illustrare i principi generali nella terminologia dei problemi a cui sono connessi.

Da lungo tempo non si riafferma l'ideale della libertà, che pure ha ispirato la moderna civiltà occidentale e la cui parziale attuazione ne ha permesso le realizzazioni². Per circa un secolo, i principi fondamentali su cui questa civiltà è stata costruita sono stati vieppiù trascurati e dimenticati. Gli uomini, come alternativa, hanno cercato nuovi ordinamenti sociali più spesso di quanto non abbiano cercato di meglio comprendere o usare gli impliciti principi della nostra civiltà³. Solo quando ci siamo trovati a dover affrontare un sistema del tutto diverso, abbiamo compreso di aver perso ogni chiara idea dei nostri obiettivi e di non aver più alcun principio stabile da contrapporre alla ideologia dogmatica dei nostri oppositori.

Nella lotta per ottenere l'appoggio morale dei popoli del mondo, la mancanza di solide convinzioni mette l'Occidente in netto svantaggio. La tendenza interiore dei leader intellettuali è, da lungo tempo, caratterizzata

dalla mancanza di fede nei suoi principi, dalla denigrazione delle sue realizzazioni e dall'unica preoccupazione di creare «mondi migliori». Non è questo lo stato d'animo con cui possiamo nutrire la speranza di far proseliti. Se nella odierna grande lotta delle idee vogliamo vincere, dobbiamo anzitutto sapere in cosa crediamo. Se vogliamo evitare di andare alla deriva, dobbiamo anche avere ben chiaro in mente cosa vogliamo salvare. Un'esplicita dichiarazione dei nostri ideali non è meno necessaria nei nostri rapporti con gli altri popoli. La politica estera, oggi, è in gran parte questione del trionfo di un'ideologia politica su di un'altra; e dalla nostra capacità di radunare gran parte del mondo attorno a un ideale comune può dipendere la nostra stessa sopravvivenza.

E questo dovremo fare in condizioni assai sfavorevoli. Quasi tutti i popoli della terra hanno attinto alla civiltà occidentale e hanno adottato gl'ideali occidentali in un periodo in cui l'Occidente è diventato malsicuro di se stesso e ha perso in larga misura la sua fede nelle tradizioni che lo hanno reso quello che è. È stato in quel periodo che gli intellettuali occidentali hanno cessato quasi completamente di credere nella libertà, la quale, consentendo all'Occidente di sfruttare pienamente le forze fondamentali per lo sviluppo di qualsiasi civiltà, ne aveva reso possibile la crescita con una rapidità mai vista prima. Di conseguenza, gli uomini che nelle nazioni meno progredite sarebbero stati destinati a diventare promotori di idee presso i loro popoli, negli anni della loro educazione non hanno imparato come l'Occidente ha edificato la sua civiltà, ma si sono imbevuti più che altro di quei sogni di alternative che lo stesso successo aveva generato.

Questo sviluppo degli eventi è particolarmente tragico. Infatti, sebbene i principi con cui questi discepoli dell'Occidente vanno agendo possano dar modo ai loro paesi di imitarne più rapidamente alcune realizzazioni, quegli stessi principi impediranno anche di dare il proprio apporto alla civiltà. Non tutti i risultati dello sviluppo storico occidentale possono o devono essere trasmessi ad altri ambienti culturali; e quale che esso sia, il tipo di civiltà destinato, sotto l'influenza dell'Occidente, a emergere in quei paesi potrà assumere più celermente forme appropriate, se potrà svilupparsi da solo invece che essere imposto dall'alto. A volte si obietta che manca la condizione necessaria per una libera evoluzione: lo spirito d'iniziativa individuale; ma allora è certo che senza quello spirito da nessuna parte può svilupparsi una qualche civiltà capace di funzionare e vivere. Quando lo

spirito d'iniziativa manca effettivamente, il primo compito è risvegliarlo; e questo potrà farlo un regime di libertà, certo non uno d'irregimentazione.

Per quanto riguarda l'Occidente, dobbiamo sperare che qui esista ancora un largo consenso per taluni valori fondamentali. Ma tale consenso non è reso esplicito; e, se vogliamo che questi valori riacquistino forza, è più che urgente una loro ampia ed energica riaffermazione. Non mi risulta che esista una storia completa di tutta la filosofia, sulla quale un coerente punto di vista liberale possa fondarsi – un'opera a cui possa ricorrere chi desideri comprenderne gli ideali. Abbiamo parecchi mirabili resoconti storici di come si è sviluppata «la tradizione politica dell'Occidente». Ma, sebbene essi ci dicano che «lo scopo della maggior parte dei pensatori occidentali è stato creare una società in cui ogni individuo, con una minima dipendenza dal potere arbitrario dei propri governanti, potesse usufruire del privilegio e della responsabilità di decidere il proprio comportamento in un contesto di diritti e di doveri predeterminato»⁴, non ne conosco alcuno che spieghi cosa ciò significhi quando lo si debba applicare ai concreti problemi dei nostri tempi, o su cosa sia basata la fondamentale giustificazione di siffatta idea.

Negli ultimi anni sono stati fatti sforzi coraggiosi per eliminare gli equivoci, per lungo tempo prevalsi, sui principi della politica economica di una società libera. Non desidero sottovalutare le chiarificazioni raggiunte. Eppure, benché mi consideri soprattutto un economista, sono sempre più portato a pensare che le risposte a molti dei pressanti problemi sociali dei nostri tempi si potrebbero, in definitiva, individuare nel riconoscimento dei principi che sono al di fuori della portata dell'economia e di qualsiasi altra disciplina a sé stante. Pur avendo cominciato a interessarmi di problemi di economia politica, lentamente sono stato attratto dall'ambizioso e forse presuntuoso proposito di studiare quegli stessi problemi attraverso una completa riaffermazione dei principi fondamentali di una filosofia della libertà.

Ma non mi scuso per essermi così avventurato molto al di là del settore che posso affermare di avere maneggiato in tutti i suoi dettagli tecnici. Per riacquistare una concezione coerente dei nostri obiettivi, simili tentativi dovrebbero essere fatti più spesso. Una cosa infatti mi ha insegnato il lavorare a questo libro: che la nostra libertà è minacciata in molti campi, perché siamo troppo inclini a lasciare le decisioni all'esperto o ad accettare, senza critiche, la sua opinione su un problema di cui egli conosce solo un

piccolo aspetto. Ma, poiché la questione del sempre ricorrente conflitto tra l'economista e gli altri specialisti si ripresenterà spesso in questo libro, tengo qui a mettere in chiaro che l'economista *non* può asserire di avere conoscenze tali da abilitarlo a coordinare gli sforzi di tutti gli altri specialisti; può solo affermare che la sua occupazione professionale, con il superamento di obiettivi contrastanti, lo ha reso più d'altri consapevole dell'impossibilità che una mente umana possieda tutte quelle conoscenze che guidano la società nel suo corso e della conseguente necessità di un meccanismo impersonale, non dipendente da giudizi individuali, che serva a coordinare gli sforzi dei singoli. L'interesse per il processo impersonale della società, in cui vengono utilizzate più conoscenze di quanto qualsiasi individuo o gruppo organizzato di esseri umani possa mai possedere, pone gli economisti in costante contrasto con le ambizioni degli altri specialisti, i quali esigono poteri di controllo, perché ritengono che alle loro particolari conoscenze non venga data sufficiente importanza.

Sotto un certo aspetto, questo libro è al tempo stesso più e meno ambizioso di quanto il lettore si attende. Non si occupa dei problemi di un qualche paese o di un periodo in particolare ma, almeno nei primi capitoli, di principi che pretendono una validità universale. Il libro è stato concepito e progettato perché si è constatato che, sotto nomi o aspetti diversi, sempre le stesse correnti intellettuali hanno scalzato in tutto il mondo la fede nella libertà. Se a esse vogliamo opporci efficacemente, dobbiamo capire gli elementi comuni che sono alle radici delle loro manifestazioni. Dobbiamo anche ricordarci che la tradizione della libertà non è creazione esclusiva di un solo paese e che nessuna nazione è la sola detentrica del suo segreto, neppure oggi. Mio principale interesse non sono le istituzioni particolari o la politica seguita dagli Stati Uniti o dalla Gran Bretagna, ma i principi sviluppati da questi paesi sulle fondamenta gettate dagli antichi greci, dagli italiani del primo Rinascimento e dagli olandesi, con importanti contributi dei francesi e dei tedeschi. Mio scopo non sarà nemmeno fornire un programma politico preciso nei suoi particolari, ma piuttosto chiarire con quali criteri si devono ben ponderare certi provvedimenti prima di inserirli in un regime di libertà. Sarebbe del tutto contrario allo spirito di questo libro che mi considerassi competente a suggerire un ampio programma politico. Dopo tutto, un siffatto programma deve nascere applicando concretamente ai problemi del giorno una filosofia comune.

Benché non sia possibile descrivere adeguatamente un ideale senza confrontarlo continuamente con altri, il mio compito non è principalmente critico⁵. Il mio intento è di aprire le porte a un futuro sviluppo piuttosto che di sbarrarne altre o, dovrei forse dire, di evitare che tali porte vengano sbarrate, come sempre succede quando lo Stato assume il controllo di taluni sviluppi. Quel che desidero evidenziare è il compito positivo di migliorare le nostre istituzioni: e, anche se potrò solo indicare le linee di sviluppo auspicabili, avrò almeno tentato di occuparmi più delle strade da aprire che del sottobosco da estirpare.

Come statuizione di principi generali, il libro si occupa essenzialmente dei problemi fondamentali della filosofia politica. Ma, via via che procede, viene a trattare di problemi concreti. Delle sue tre parti, la prima si propone di mostrare il perché della libertà e la capacità di realizzazione che le è propria. Il tentativo implica un'analisi dei fattori che determinano lo sviluppo di ogni civiltà. In tale parte il libro assume un carattere soprattutto teorico e filosofico, se è questa la parola adatta a indicare il campo in cui s'incontrano la teoria politica, l'etica e l'antropologia. Segue una disamina delle istituzioni sviluppate dall'uomo occidentale per garantire la libertà individuale. Entreremo qui nel campo del diritto e vedremo storicamente i suoi problemi. Ma non è dal punto di vista del giurista né dello storico che considereremo tale evoluzione. Quel che ci interessa è lo svilupparsi di un ideale, molte volte soltanto intravisto e imperfettamente realizzato che, se deve servire da guida alla soluzione dei problemi dei nostri tempi, necessita ulteriori chiarificazioni.

Nella terza parte del libro questi principi saranno messi alla prova tramite la loro applicazione ai difficili problemi economici e sociali di oggi. I temi da me prescelti sono quelli che riguardano quei campi dove una errata scelta delle possibilità che abbiamo ha molte probabilità di mettere in pericolo la libertà. Il discuterne ha lo scopo d'illustrare quanto spesso il perseguimento delle stesse finalità con mezzi diversi possa consolidare o distruggere la libertà. Sono, per lo più, temi sui quali l'economia, da sola, non basta a fornirci una guida per la formulazione di una linea politica e che possono essere adeguatamente trattati solo in un contesto più ampio. E tuttavia i complicati problemi che ciascuno di essi solleva non possono, ovviamente, essere trattati esaurientemente in questa sede. Il discuterne serve, per lo più, a spiegare lo scopo principale di questo libro, ossia

quell'incontro tra filosofia, diritto ed economia libera, di cui ancora si sente la necessità.

Il libro si propone di aiutare a comprendere, non di suscitare entusiasmo. Benché, nello scrivere della libertà, si sia spesso irresistibilmente tentati di fare appello alle emozioni, ho cercato di condurre la discussione nella forma più sobria possibile. E, per nobili e degni che siano, i sentimenti espressi con parole quali «dignità umana» e «bellezza della libertà» sono fuori luogo in un tentativo di persuasione razionale. Sono perfettamente conscio del pericolo di un così freddo e razionale approccio a un ideale che per molti è stato qualcosa di sacro ed è stato difeso da molti altri per i quali non costituiva un problema teorico. Non ritengo che la causa della libertà prevarrà se non verranno sollecitati i nostri sentimenti. Ma, anche se costituiscono un sostegno indispensabile, i forti istinti che hanno sempre alimentato la lotta per la libertà non sono una guida sicura né una sicura protezione contro gli errori. Gli stessi nobili sentimenti sono stati mobilitati al servizio di scopi profondamente diversi. Ancor più importante è che gli argomenti che hanno minato la libertà appartengano, quasi tutti, alla sfera intellettuale: quindi, è qui che dobbiamo agire contro di essi.

Alcuni lettori avranno forse la sfavorevole impressione che io non consideri il valore della libertà individuale come una premessa etica indiscutibile e che, per cercare di dimostrarne il valore, adduca, come argomenti in sua difesa, ragioni d'opportunità. Sarebbe un malinteso. È però vero che, se desideriamo persuadere chi ancora non le condivide, non dobbiamo prendere per acquisite le nostre convinzioni. Dobbiamo mostrare che la libertà non è solo un valore a sé stante, ma la fonte e la condizione prima di quasi tutti i valori morali⁶. Quel che una società libera offre all'individuo è molto più di quanto egli sarebbe capace di fare per il solo fatto di essere libero. Non possiamo, dunque, valutare pienamente il valore della libertà, fino a quando non sapremo come una società di uomini liberi differisca da una società nella quale prevalga l'assenza di libertà.

Devo anche avvertire il lettore di non aspettarsi che la discussione si mantenga sempre sul piano di alti ideali o di valori spirituali. La libertà, in pratica, dipende da questioni molto prosaiche, e chi vuol conservarla deve dar prova della sua devozione, occupandosi anche degli interessi mondani della vita pubblica, pronto a cercare di capire i problemi che l'idealista è spesso incline a considerare volgari, se non sordidi.

Nel sostenere la causa della libertà, i leader intellettuali spesso si sono solo occupati di quegli usi della libertà più cari al loro cuore e ben poco hanno fatto per capire il significato di quelle restrizioni della libertà che non li toccavano da vicino⁷.

Se il nocciolo della discussione deve essere realistico e, per quanto possibile, non basato sui sentimenti, il suo punto di partenza dovrà, necessariamente, essere ancor più pedestre. Il significato di alcune parole indispensabili è diventato così vago che, sin dall'inizio, è necessario mettersi d'accordo sul senso in cui le useremo. La parola «libertà» è stata maltrattata più delle altre. È stata usata male e il suo significato è stato così distorto che – si potrebbe ben dirlo – «la parola libertà non significa nulla finché non le si dà un contenuto particolare e, con un piccolo colpo, le si può far assumere il contenuto che si vuole»⁸. Pertanto, dovremo cominciare con lo spiegare qual è la libertà che interessa noi. La definizione non sarà esatta fino a quando non avremo esaminato parole altrettanto vaghe come «coercizione», «arbitrio» e «legge», indispensabili quando si discute della libertà. S'è rinviata l'analisi di questi concetti all'inizio della seconda parte, perché gli aridi tentativi di chiarificazione delle parole non dovrebbero costituire un troppo grande ostacolo prima di poter entrare nel vivo dei problemi importanti.

In questo tentativo di riaffermare una filosofia della vita sociale lentamente sviluppatasi attraverso più di duemila anni, sono stato incoraggiato dal fatto che, spesso, essa è emersa dalle avversità con rinnovato vigore. Presso le ultime generazioni ha attraversato un periodo di declino. Forse, specie in Europa, questo libro potrà sembrare ad alcuni una specie di ricerca sul fondamento logico di un sistema ormai inesistente. Ma a tali critiche la risposta è che, se vogliamo che la nostra civiltà non declini, quel sistema deve essere risuscitato. La filosofia sottostante è divenuta statica nel momento in cui esso è stato più influente, così come aveva spesso progredito quando era stato sulla difensiva. Certo, durante gli ultimi cent'anni ha fatto pochi progressi ed è oggi sulla difensiva. Eppure, proprio gli attacchi mossi contro di esso ci hanno mostrato dove, nella sua forma tradizionale, è vulnerabile. Non è necessario esser più saggi dei grandi pensatori del passato per poter comprendere meglio le condizioni essenziali della libertà individuale. L'esperienza degli ultimi cent'anni ci ha insegnato molte cose che un Madison o un Mill, un Tocqueville o un Humboldt non potevano conoscere.

Se è già il momento in cui questa tradizione può risuscitare, è questione che non dipende solo dal nostro successo nel tentativo di migliorarla, ma anche dall'indole della nostra generazione. È stata respinta in tempi in cui gli uomini si sono rifiutati di riconoscere limiti alle loro ambizioni, perché essa costituisce un credo modesto e persino umile, basato su una bassa considerazione della saggezza dell'uomo e delle sue capacità e consapevole che, per quanto ci è consentito elaborare progetti, anche la migliore delle società non potrà soddisfare tutti i nostri desideri. È tanto remota dal perfettismo quanto lo è dalla fretta e dall'impazienza dell'appassionato riformatore, la cui indignazione contro determinati mali lo rende tanto spesso cieco al danno e all'ingiustizia che la realizzazione dei suoi piani probabilmente provocherà. Ambizione, impazienza, fretta sono sovente ammirevoli negli individui, ma sono pericolose se guidano il potere coercitivo e se il miglioramento dipende da coloro che, assumendo il potere, presumono che ci sia, in loro, una saggezza superiore e, quindi, il diritto di imporre agli altri la loro fede. Spero che la nostra generazione abbia imparato che è stato il perfettismo, dell'un tipo o dell'altro, ad aver spesso distrutto il grado di giustizia raggiunto dalla società⁹. Con obiettivi più limitati, con più pazienza e umiltà potremmo infatti arrivare più lontano e più rapidamente di quanto abbiamo fatto sotto la guida di «un'altezzosa e presuntuosissima fiducia nella trascendente saggezza di questa epoca e nel suo discernimento»¹⁰.

¹ Ci sono modi di dire che entrano a far parte dell'uso comune, perché esprimono quella che in un dato momento sembra un'importante verità, continuano a essere usati allorché questa verità è ormai nota a tutti e anche quando, a seguito di un uso frequente e meccanico, perdono ogni preciso significato. Infine, cadono in disuso, perché non richiamano ormai alcun pensiero. Vengono riscoperti soltanto dopo essere rimasti in letargo per una generazione e possono allora essere usati con nuovo vigore per rendere un'idea simile a quella che esprimevano in origine e, se vi riescono, torneranno a ripetere il medesimo ciclo.

² L'ultimo compiuto tentativo di riformulare i principi di una società libera, ormai molto qualificato e nella forma misurata di un manuale accademico, è *The Elements of Politics* (London 1891) di A. SIDGWICK. Sebbene sotto molti aspetti sia un'opera ammirevole, non dà idea di quella che può essere considerata la tradizione liberale britannica ed è già fortemente impregnata di quell'utilitarismo razionalistico che ha portato al socialismo.

³ In un paese come la Gran Bretagna, dove le tradizioni della libertà hanno avuto vita più lunga che nel resto d'Europa, già nel 1885, uno scrittore allora molto letto dai liberali poteva affermare: «la ricostruzione della società, non la liberazione degli individui, è oggi il dovere più impellente [dei liberali stessi]» (F.C. MONTAGUE, *The Limits of Individual Liberty*, London 1885, p. 116).

⁴ F. WATKINS, *The Political Tradition of the West*, Cambridge (Mass.) 1948, p. 10.

⁵ Non vorrei meritare anch'io l'osservazione, oggi particolarmente appropriata, indirizzata da S.T. Coleridge a Edmund Burke: «È cattiva politica dipingere un sistema politico come attraente solo per i ladri e gli assassini e privo di qualunque naturale derivazione dal cervello umano, se non da quello degli sciocchi e dei pazzi, quando l'esperienza ha dimostrato come il maggior pericolo consiste nel particolare fascino che il sistema si propone di esercitare sugli spiriti nobili e ricchi d'immaginazione; su quanti, nella piacevole ebbrezza della loro giovanile benevolenza, sono portati a confondere le loro migliori virtù e i più elevati poteri di scelta con le qualità e gli attributi del carattere umano medio». (*The Political Thought of Samuel Taylor Coleridge*, a cura di R. J. WHITE, London 1938, p. 235).

⁶ Cfr. W.H. AUDEN, *Introduction* a HENRY JAMES, *The American Scene*, New York 1946, p. XVIII: «La libertà non è un valore, ma la base dei valori». Vedi anche C. BAY, *The Structure of Freedom*, Stanford (California) 1958, p. 19: «La libertà è il territorio necessario alla compiuta crescita degli altri valori». Quest'ultima opera si è resa disponibile troppo tardi perché potessi fare più che occasionali citazioni in nota.

⁷ Vedi A.N. WHITEHEAD, *Adventure of Ideas*, New York 1955, p. 73: «Purtroppo, la nozione di libertà è stata svuotata di senso dal trattamento letterario a cui è stata sottoposta [...]. Il concetto di libertà è stato ridotto a un quadro di esseri contemplativi che scandalizzano la loro generazione. Quando pensiamo alla libertà, per lo più ci limitiamo a considerare la libertà di pensiero, la libertà di stampa, la libertà religiosa [...] Questo è un grosso errore [...]. L'espressione letteraria della libertà si occupa soprattutto di fronzoli [...]. In realtà, la necessità primaria è la libertà d'azione».

⁸ C.L. BECKER, *New Liberties for Old*, New Haven 1941, p. 4.

⁹ David Hume, che sarà il nostro costante compagno di viaggio e la nostra saggia guida lungo tutte le prossime pagine, già nel 1742 (*Essays*, cit, II, p. 371) poteva parlare di «quel serio sforzo filosofico verso la perfezione che, col pretesto di correggere i pregiudizi e gli errori, usa i più teneri sentimenti del cuore, le più utili inclinazioni e gli istinti che possono governare la creatura umana» e ci ammoniva (p. 373) a «non allontanarci dalle ereditate massime di condotta e di comportamento, ricercando con esagerata sottigliezza la felicità e la perfezione».

¹⁰ W. WORDSWORTH, *The Excursion*, London 1814, parte II.

Parte prima

Il valore della libertà

Nel corso della storia, oratori e poeti hanno esaltato la libertà, ma nessuno ci ha detto perché la libertà è tanto importante. Il nostro atteggiamento in proposito dipende dal considerare la civiltà statica o in movimento [...]. In una società in movimento, qualunque restrizione alla libertà riduce il numero dei tentativi, riducendo così il ritmo del progresso. In una siffatta società, la libertà d'azione è garantita all'individuo non perché gli concede maggior soddisfazione, ma perché, consentendogli di fare ciò che vuole, fa sì che in media egli ci serva tutti meglio di quanto farebbe con qualunque ordine noi sapessimo dargli.

H.B. PHILLIPS^{*}

^{*} *On the Nature of Progress*, «American Scientist», XXXII (1945), p. 255.

1. La libertà e le libertà

Il mondo non ha mai avuto una buona definizione della libertà e il popolo americano ha particolarmente bisogno di averne oggi una. Tutti ci dichiariamo in favore della libertà ma, pur usando la stessa parola, non intendiamo la stessa cosa [...] Abbiamo due cose, non solo diverse ma incompatibili [...] che sono chiamate allo stesso modo, libertà.

ABRAHAM LINCOLN*

1. In questo libro c'interessa la condizione degli uomini in cui la coercizione su alcuni da parte di altri nella società sia ridotta. Tale condizione sarà da noi sempre chiamata condizione di libertà¹. Questa parola è stata usata per indicare molti altri beni della vita. Sarebbe pertanto inutile cominciare chiedendoci quale sia il significato vero². Pare più opportuno dichiarare prima cosa intendiamo noi usandola e considerare poi gli altri significati della parola, in modo da definire il più esattamente possibile il senso da noi accolto.

La situazione in cui un uomo non è soggetto a coercizione dalla arbitraria volontà di un altro o di altri³ è spesso definita libertà «individuale» o «personale» e, quando vorremo ricordare al lettore che questo è il significato con cui stiamo usando la parola «libertà», useremo quell'espressione. A volte «libertà civile» viene usata nello stesso senso, ma l'eviteremo perché si presta troppo a essere confusa con quella che viene chiamata «libertà politica» – confusione inevitabile, in quanto «civile» e «politico» derivano, rispettivamente, da parole latine e greche il cui significato è identico⁴.

Anche il nostro tentativo di definire il concetto di «libertà» mostra che questa parola sta a indicare una situazione in cui un uomo che vive fra i suoi simili può sperare di avvicinarsi, ma che in definitiva non può mai sperare di realizzare perfettamente. Il compito di una politica di libertà dev'essere quindi quello di ridurre al minimo la coercizione o i suoi dannosi effetti, pur non potendo eliminarla del tutto.

Di conseguenza, proprio il significato di libertà da noi adottato sembra sia quello originario della parola⁵. Gli uomini, per lo meno nella storia d'Europa, fanno la loro comparsa divisi in liberi e non liberi; e questa distinzione ha un significato molto preciso. Può darsi che la libertà dell'uomo libero avesse diversissime forme, ma solo nei limiti di quella indipendenza di cui lo schiavo era del tutto privo. La libertà significava sempre che, per una persona, c'era la possibilità di agire in base alle sue decisioni e ai suoi progetti, in contrasto con la posizione di chi era irrevocabilmente soggetto alla volontà di un altro, il quale con una decisione arbitraria poteva costringerlo ad agire o a non agire in determinati modi. La veneranda frase con cui si è spesso descritta tale libertà è pertanto «l'indipendenza dall'arbitraria volontà di un altro».

Questa antichissima definizione di «libertà» è stata a volte considerata grossolana. Ma, se consideriamo l'enorme confusione causata da tutti i filosofi con i loro tentativi di affinarla o migliorarla, faremmo forse bene ad accettarla così com'è. Tuttavia, che questo sia il suo significato originario ha relativa importanza: ne ha una assai maggiore il fatto che è una definizione ben precisa, che descrive una cosa e una cosa sola, una situazione che è auspicabile per ragioni diverse da quelle che ci portano a desiderarne altre, anch'esse chiamate «libertà». Vedremo che propriamente queste varie «libertà» non sono specie differenti di uno stesso genere, ma condizioni del tutto diverse e spesso in conflitto fra esse e che dovrebbero perciò essere considerate ben distinte. Anche se in alcuni degli altri significati può essere legittimo parlare di diversi tipi di libertà, «libertà da» e «libertà di», nel nostro significato la «libertà» è una sola e di essa può variare il grado e non la specie.

In questo senso, la «libertà» si riferisce unicamente al rapporto tra un uomo e un altro⁶ e può essere violata unicamente dalla coercizione esercitata da uno di loro. Ciò significa, più precisamente, che la gamma delle possibilità fisiche fra le quali una persona in un determinato momento può scegliere nulla ha a che vedere con la libertà. Lo scalatore di una

montagna che si trova in pericolo e che vede solo una via di scampo è inequivocabilmente libero, anche se non possiamo dire che abbia libertà di scelta. Molti hanno ancora una sufficiente cognizione del significato originario della parola «libero» e arrivano quindi a capire che, se lo stesso scalatore cadesse in un crepaccio e non riuscisse a uscirne, potrebbe essere definito «non libero» solo in senso figurato e che parlarne come di qualcuno «privato della libertà» o «tenuto prigioniero» sarebbe un modo di usare le parole diverso rispetto al modo d'usarle quando si discorre di relazioni sociali⁷.

La questione di quante siano le linee di condotta che una persona può seguire è ovviamente molto importante; ma è diversa dalla questione di quanto lontano essa possa spingersi nel perseguire i suoi progetti e i suoi intendimenti, del punto fino a cui essa agisce come era sua intenzione, diretta verso scopi per i quali ha tenacemente lottato, piuttosto che verso necessità create da altri per costringerla a fare quello che essi vogliono. Che sia libera o meno non dipende dalla gamma delle scelte, bensì dal fatto che essa può aspettarsi di modellare la sua condotta in base a quanto si prefigge, oppure dal fatto che qualcun altro ha il potere di manipolarne le condizioni in modo da costringerla ad agire secondo una volontà esterna e non secondo la propria. La libertà presuppone pertanto che l'individuo abbia una sua sicura sfera privata e che l'ambiente attorno a lui sia tale da non permettere a nessuno d'interferire.

Questo concetto di libertà risulterà ancor più preciso dopo che avremo esaminato il relativo concetto di coercizione. Lo faremo sistematicamente, dopo che avremo considerato perché la libertà sia tanto importante. Ma, ancor prima di farlo, tenteremo di delineare con più esattezza il carattere della nostra idea, raffrontandola con gli altri significati attribuiti alla parola libertà. Con il significato originario essi hanno in comune una cosa, giacché indicano anch'essi situazioni che quasi tutti gli uomini ritengono desiderabili; ci sono anche altre correlazioni fra i diversi significati che spiegano perché si usi, per essi, la medesima parola⁸. Il nostro primo compito sarà quindi quello di mettere in evidenza, nel modo più chiaro possibile, le differenze.

2. Il primo significato di «libertà» col quale dobbiamo raffrontare il nostro uso del termine è generalmente riconosciuto come diverso. È quello di solito indicato con la specificazione «libertà politica»: la partecipazione

popolare alla scelta del proprio governo, al procedimento e al controllo sull'amministrazione pubblica. Deriva dall'applicazione del nostro concetto a gruppi di uomini considerati come un tutto e indica una sorta di libertà collettiva. Ma un popolo che sia libero in questo senso non è necessariamente un popolo di uomini liberi; né è indispensabile godere di questa libertà collettiva per essere libero come individuo. Non si può certo affermare che gli abitanti del distretto di Columbia, o i residenti stranieri negli Stati Uniti, o le persone troppo giovani per avere il diritto al voto non usufruiscano della più ampia libertà, anche non partecipando alla libertà politica⁹.

Sarebbe anche assurdo asserire che i giovani, al momento di entrare nella vita attiva, sono liberi perché accettano l'ordine sociale in cui sono nati: un ordine sociale al quale probabilmente non conoscono alternativa e che persino tutta una generazione che la pensava diversamente dai loro genitori è riuscita a mutare solo dopo aver raggiunto l'età matura. Ma questa circostanza non li priva, o almeno non li priva necessariamente, della loro libertà. Il nesso che spesso si cerca fra tale accordo sull'ordine politico e la libertà individuale è una delle cause dell'attuale confusione. Ognuno, beninteso, ha il diritto di «identificare la libertà [...] con la sua partecipazione attiva al potere pubblico e alla legislazione pubblica»¹⁰. Ma si dovrebbe rendere chiaro che, se lo fa, parla di una situazione diversa da quella che ci interessa e che l'uso comune della stessa parola per indicare condizioni diverse non significa che una sia, in alcun modo, l'equivalente o il sostituto dell'altra¹¹.

Il pericolo di confusione è qui: quest'uso tende a mettere in ombra il fatto che una persona può votarsi o impegnarsi alla schiavitù, acconsentendo così a rinunciare alla libertà nel senso originario della parola. Sarebbe difficile sostenere che un uomo il quale, volontariamente ma irrevocabilmente, per lungo tempo si sia messo al servizio di un'organizzazione militare, tipo la Legione Straniera, sia stato libero nello stesso senso che intendiamo noi; o che possa essere considerato tale un gesuita che vive secondo gli ideali del fondatore del suo ordine e si considera «un cadavere privo di volontà e di discernimento»¹². Forse l'aver visto milioni di uomini votarsi all'assoluta dipendenza da un tiranno ha fatto capire alla nostra generazione che scegliere il proprio governo non garantisce necessariamente la libertà. Diverrebbe inoltre inutile discutere il

valore della libertà, se qualsiasi regime approvato dal popolo fosse per definizione un regime di libertà.

Che si parli di libertà in senso collettivo, piuttosto che individuale, è evidente quando si parla dell'aspirazione di un popolo a liberarsi da un giogo straniero e a poter decidere da sé del proprio destino. In questo caso usiamo «libertà» per indicare l'assenza di coercizione per un popolo nel suo insieme. I difensori della libertà individuale hanno generalmente simpatizzato con queste aspirazioni di libertà nazionale e, durante il XIX secolo, ne è derivata la costante ma travagliata alleanza fra i movimenti liberali e quelli nazionali. Ma, per analogo che sia, il concetto di libertà nazionale non è identico a quello di libertà individuale e la lotta per la libertà nel primo non ha sempre portato a un aumento di quella nel secondo senso. A volte, essa ha indotto popoli a preferire un despota della loro stirpe a un governo liberale composto da una maggioranza straniera; e spesso ha fornito il pretesto per inumane restrizioni della libertà individuale di minoranze. Seppure il desiderio di libertà dell'individuo e il desiderio di libertà del gruppo a cui l'individuo appartiene possa a volte essere fondato su sentimenti analoghi, è pur sempre necessario mantenere i due concetti ben separati.

3. Un altro diverso significato di «libertà» è quello di libertà «interiore» o «metafisica» (a volte anche «soggettiva»)¹³. Forse è più strettamente connesso alla libertà individuale e perciò con maggiore facilità confuso con questa. Riguarda fino a che punto una persona si faccia guidare, nelle azioni, dalla sua volontà, dalla sua ragione o dalle sue ben ponderate convinzioni, piuttosto che da un impulso momentaneo o dalle circostanze. Ma l'opposto della «libertà interiore» non è la coercizione degli altri, bensì l'influenza di emozioni passeggero o della debolezza morale o intellettuale. Se qualcuno non ha la costanza di fare quanto si propone con matura riflessione, se le sue intenzioni o la sua forza d'animo al momento decisivo lo abbandonano, sicché non riesce a fare quello che in certo qual modo ancora desidera, possiamo dire che «non è libero», che è schiavo «delle sue passioni». Usiamo queste parole quando diciamo che l'ignoranza e la superstizione impediscono all'uomo di fare quello che vorrebbe, se solo sapesse di più; le usiamo anche quando affermiamo che «il sapere rende liberi».

Che una persona sappia scegliere con intelligenza fra le diverse alternative o che invece non si adegui a una decisione presa è un problema diverso da quello che si presenta allorché altri le impongono o meno la loro volontà. Ovviamente, le due cose hanno qualcosa in comune: gli stessi fattori che, per alcuni, costituiscono una coercizione, per altri rappresentano solo normali difficoltà da sormontare, a seconda della forza di volontà dell'interessato. In questo caso, la «libertà interiore» e la «libertà» come assenza di coercizione determineranno, unite, fino a che punto una persona sia capace di usare della sua conoscenza delle varie possibilità. La ragione per cui è molto importante mantenerle ben separate è la relazione che il concetto di «libertà interiore» ha con la confusione filosofica esistente sul così detto «libero arbitrio». Poche sono le opinioni che hanno tanto contribuito al discredito dell'ideale di libertà quanto l'errata convinzione secondo cui il determinismo della scienza avrebbe distrutto le fondamenta della responsabilità individuale. Esamineremo in seguito più diffusamente (cap. 5) questi problemi. Qui vogliamo solo mettere in guardia il lettore contro questo particolare equivoco e il corrispondente sofisma per cui saremmo liberi soltanto se facessimo quanto, in definitiva, siamo tenuti a fare.

4. Nessuna di queste confusioni tra la libertà individuale e i diversi concetti indicati dalla medesima parola, è tanto pericolosa quanto un terzo uso del termine a cui abbiamo già brevemente accennato: l'uso del termine «libertà» per indicare «la capacità fisica di fare quel che voglio»¹⁴, il potere di realizzare i nostri desideri e di scegliere tra le numerose alternative che ci sono offerte. Questo tipo di «libertà», nei sogni di molti, si manifesta con l'illusione di poter volare, di esser privi di forza di gravità e di potersi muovere «liberi come un uccello», con la possibilità di andare dove si vuole o di poter modificare il proprio ambiente a piacere.

L'uso metaforico della parola è da lungo tempo comune, ma fino a poco tempo fa solo pochi confondevano questa «libertà» dagli ostacoli, questa libertà come onnipotenza, con la libertà individuale che un eventuale ordine sociale può garantire. Questa confusione è divenuta pericolosa da quando è stata deliberatamente favorita dall'esser parte della tematica socialista. Una volta ammessa l'identificazione della libertà con il potere, non esistono più limiti al sofisma mediante il quale le seduzioni della parola «libertà» possono essere usate per convalidare misure atte a distruggere la

libertà individuale¹⁵; non c'è più alcuna limitazione ai trucchi con i quali si può esortare il popolo a rinunciare alla propria libertà in nome della libertà stessa. È proprio con l'aiuto di questi equivoci che si è sostituito alla nozione di libertà individuale quella di potere collettivo sulle circostanze e che negli stati totalitari la libertà è stata soppressa in nome della libertà.

Il passaggio dal concetto di libertà individuale a quello di libertà come potere è stato facilitato dalla tradizione filosofica, che usa la parola «restrizione» dove noi, nel definire la libertà, abbiamo usato «coercizione». Sotto certi aspetti, sarebbe forse più adatta la parola «restrizione», ma solo tenendo sempre presente che, nel suo significato preciso, essa presuppone l'azione di un agente umano «che restringa»¹⁶. In questo senso, «restrizione» ci rammenta utilmente che le violazioni della libertà consistono, per lo più, nell'impedire a qualcuno di fare qualcosa, mentre «coercizione» sta soprattutto a indicare l'obbligo di fare. Entrambi i significati sono egualmente importanti; forse, a essere esatti, dovremmo definire la libertà come l'assenza di restrizioni e di costrizione¹⁷. Sfortunatamente tutte e due queste parole sono oggi usate per indicare influenze sulle azioni umane non causate da altri uomini: ed è anche troppo facile passare dalla definizione di libertà come assenza di restrizione a quella di «assenza di ostacoli alla realizzazione dei nostri desideri»¹⁸, o anche, in senso generale, di «assenza da impedimenti esterni»¹⁹. Ciò equivale a interpretarla come l'effettivo potere di fare quanto vogliamo.

Questa nuova interpretazione della libertà è particolarmente inquietante, perché è penetrata profondamente nell'uso di alcuni paesi, dove in effetti esiste ancora la libertà individuale. Negli Stati Uniti è accettata diffusamente come base della prevalente filosofia politica dei circoli *liberal*. I leader intellettuali «progressisti», quali J. R. Commons²⁰ e John Dewey, hanno diffuso un'ideologia secondo la quale «la libertà è il potere, l'effettivo potere di fare determinate cose» e «l'esigenza di libertà è esigenza di potere»²¹, mentre l'assenza di coercizione è solo «il lato negativo della libertà» ed «è da valutare solo come mezzo per arrivare alla libertà che è potere»²².

5. Questa confusione tra la libertà come potere e la libertà nel suo significato originario porta inevitabilmente a identificare la libertà con la ricchezza²³ e ciò permette di sfruttare tutta l'attrazione che porta con sé la

parola «libertà» nell'appoggiare le richieste di redistribuzione. Eppure, benché siano entrambe beni che quasi tutti desideriamo e benché spesso abbiamo bisogno di entrambe per ottenere quel che vogliamo, la libertà e la ricchezza sono due cose diverse. Che sia il padrone di me stesso e possa compiere le mie scelte e che le possibilità fra cui posso scegliere siano molte o poche sono due cose del tutto diverse. Il cortigiano che vive in mezzo al lusso, ma che deve sempre essere agli ordini del suo principe, può essere molto meno libero di un povero contadino o artigiano che non ha tante possibilità di vivere la sua vita e di scegliere fra le occasioni che gli si presentano. Parimenti, il generale o capo di un esercito, o il direttore di un grosso progetto di costruzione può esercitare immensi poteri, che sotto certi aspetti sono forse incontrollabili. Eppure, rispetto al più miserabile contadino o pastore, forse è meno libero, è più tenuto a cambiare i suoi progetti e le sue intenzioni al cenno di un superiore, ha minori possibilità di cambiare la propria vita e di stabilire cosa per lui stesso è importante.

Se si vuole impostare una chiara discussione sulla libertà, la definizione di essa non deve dipendere dalla circostanza che tutti considerino o meno questo tipo di libertà un bene. Molto probabilmente, c'è chi non dà alla libertà il valore che noi le attribuiamo, non sa vedere i grandi vantaggi che ne derivano e sarà pronto a rinunziarvi per ottenerne altri; può darsi addirittura che l'agire in base ai propri piani e alle proprie decisioni costituisca per lui un onere più che un vantaggio. Ma la libertà può essere opportuna anche se non tutti sanno sfruttarla. Bisogna considerare se i benefici derivanti dalla libertà per la maggioranza dipendono dall'utilizzo delle possibilità che vengono offerte e se il valore della libertà riposi sul fatto che la maggior parte degli individui vuole la libertà per i vantaggi realizzabili. Può darsi benissimo che i benefici ottenuti dalla libertà di tutti non derivino da quel che la maggior parte degli individui riconosce come conseguenza di essa; può anche essere così che la libertà eserciti i suoi benefici effetti tanto attraverso la disciplina che ci impone, quanto attraverso le più visibili occasioni che ci offre.

Soprattutto, dobbiamo comunque riconoscere che possiamo essere liberi ed essere lo stesso infelici. La libertà non significa tutti i beni²⁴ o assenza di tutti i mali. È pur vero che essere liberi può anche significare esser liberi di soffrire la fame, di fare costosi errori o di correre rischi mortali. Nel significato in cui usiamo la parola, il vagabondo senza un soldo, che vive precariamente di mezzucci, è certo più libero della recluta

militare con tutta la sua sicurezza e relativi comodi. Tuttavia, se la libertà può non sempre apparire preferibile ad altri beni, è sempre un bene speciale che merita un nome speciale. E anche se «libertà politica» e «libertà interiore» sono vecchi usi alternativi della parola che, con un po' di attenzione, possono essere utilizzati senza ingenerare confusione, è discutibile che si possa tollerare l'uso della parola «libertà» nel significato di «potere».

In ogni caso, bisogna evitare l'equivoco che, per il solo fatto dell'uso della stessa parola, queste «libertà» siano specie diverse di uno stesso genere. Ciò è fonte di pericolose assurdità, una trappola verbale che porta alle più arbitrarie conclusioni²⁵. La libertà, nel significato di potere, di libertà politica e di libertà interiore, non indica situazioni dello stesso tipo della libertà individuale: non possiamo, sacrificando un po' dell'una per ottenere un po' più dell'altra, conseguire come risultato elementi comuni. Con questo scambio possiamo certo ottenere un bene al posto di un altro. Dire però che in tali concezioni c'è un elemento comune, che permette di parlare dell'effetto che sulla libertà ha un siffatto scambio è puro oscurantismo, è il più rozzo tipo di realismo filosofico; assume che, siccome indichiamo tali diverse situazioni con la stessa parola, deve esserci fra esse un elemento comune. Ma noi desideriamo quelle differenti situazioni per ragioni molto diverse e la loro presenza o assenza ha effetti diversi. Se dobbiamo scegliere fra di esse, non possiamo farlo chiedendoci se la libertà se ne avvantaggerà, ma solo decidendo quali di queste due diverse condizioni abbia per noi più valore.

6. Si obietta spesso che il nostro concetto di libertà è meramente negativo²⁶. Ciò è vero nel senso che anche la pace è un concetto negativo, che la sicurezza o la tranquillità o l'assenza di una qualche particolare difficoltà o ma le sono negativi. La libertà appartiene a questa classe di concetti: indica l'assenza di un particolare ostacolo – la coercizione imposta da altri uomini. Diventa positiva solo a seconda di come la usiamo. Non ci garantisce alcuna particolare occasione ma lascia a noi il compito di decidere dell'uso che faremo delle circostanze in cui ci troviamo.

Mentre gli usi della libertà sono molti, la libertà è una sola. Le libertà appaiono solo quando la libertà manca: sono i privilegi speciali e le esenzioni che gruppi e individui possono acquisire, mentre gli altri sono più o meno privi di una condizione di libertà. Storicamente, il cammino verso la

libertà ha portato alla realizzazione di speciali libertà. Ma che a un individuo sia concesso di fare determinate cose non è libertà, anche se ciò viene presentato come “una libertà”: e mentre la libertà è compatibile con il non essere autorizzato a fare determinate cose, la libertà non esiste se, per fare quasi tutto quel che si fa, bisogna riceverne il permesso. La differenza fra la libertà e le libertà è quella che c'è fra una condizione nella quale quanto non è proibito da norme generali è consentito, e una in cui è proibito quanto non è esplicitamente permesso.

Se riesaminiamo l'elementare contrasto fra libertà e schiavitù, appare chiaro che il carattere negativo della libertà non ne diminuisce il valore. Abbiamo già detto che il significato in cui usiamo la parola è il più antico. Per determinare tale significato gioverà notare l'effettiva differenza tra le posizioni di un uomo libero e di uno schiavo. Sappiamo molto circa le condizioni esistenti nelle più antiche delle comunità libere – le città dell'antica Grecia. I ritrovati decreti per l'emancipazione degli schiavi ci danno un quadro preciso dei fatti essenziali. Quattro erano i diritti che conferivano legalmente la libertà. I decreti di emancipazione davano di regola all'ex schiavo, primo, «lo stato legale di membro protetto della comunità»; secondo, «l'immunità dall'arresto arbitrario»; terzo, «il diritto di svolgere qualunque attività di lavoro volesse»; e, quarto, «il diritto di spostarsi a sua scelta»²⁷.

Vengono qui indicate quasi tutte quelle che, nel XVIII e XIX secolo, furono considerate condizioni essenziali della libertà. Viene omissa il diritto di proprietà, perché anche lo schiavo ne beneficiava²⁸. Con l'aggiunta di questo diritto, vi sono tutti gli elementi necessari per proteggere un individuo dalla coercizione. Ma non si dice alcunché sulle altre libertà che abbiamo esaminato, per non parlare poi delle «nuove libertà», che sono state recentemente offerte come surrogati della libertà. Ovviamente, uno schiavo non diventerà libero ottenendo semplicemente il diritto di voto, né alcun tipo di «libertà interiore» lo renderà altro che uno schiavo – per quanto molti filosofi idealisti abbiano tentato di convincerci del contrario. E né il livello di lusso, comodità o potere che egli può avere più di altri, né le risorse naturali potranno alterare la sua dipendenza dall'arbitraria volontà del suo padrone. Se però è soggetto alle stesse leggi dei suoi concittadini, se è immune da un'arbitraria restrizione, libero di scegliersi il lavoro che vuole e se riesce a possedere una proprietà, allora nessun altro uomo o gruppo di uomini può obbligarlo a obbedirgli.

7. La nostra definizione di libertà si fonda sul significato che ha il concetto di coercizione; e non sarà esatta finché non avremo definito anche questo concetto. Dovremo infatti dare un significato più preciso a certi termini strettamente connessi, quali soprattutto arbitrio e norme generali o leggi; logicamente dovremo ora fare un'analisi analoga di questi concetti. Non possiamo assolutamente ometterla. Ma prima di chiedere al lettore di seguirci in quel che può sembrare l'arido compito di dare alle parole il loro esatto significato, cercheremo di spiegare perché la libertà che abbiamo definito è tanto importante. Riprenderemo il nostro tentativo di dare una definizione esatta solo all'inizio della seconda parte di questo libro, nella quale esamineremo gli aspetti giuridici di un regime di libertà. Qui dovrebbero essere sufficienti alcune osservazioni, che anticipano i risultati di un discorso più sistematico sulla coercizione. In tale forma schematica, le nostre osservazioni forse potranno sembrare dogmatiche; ma ce ne giustificheremo in seguito.

Per «coercizione» intendiamo il controllo di un individuo sull'ambiente o le attività di un altro, il quale, per evitare mali peggiori, è costretto ad agire non in base a un piano coerente che si è prefisso, ma per servire i fini di quello. Eccetto che per la possibilità di scegliere il minore dei mali in una situazione impostagli da un altro, l'individuo non può servirsi della propria intelligenza o conoscenza, né perseguire i suoi scopi o le sue convinzioni. La coercizione è precisamente un male, perché elimina l'individuo come essere pensante e capace di valutazioni, per farne un semplice strumento per la realizzazione dei fini di un altro. L'azione libera con cui un individuo persegue i suoi obiettivi, con i mezzi che la sua conoscenza gli indica, deve fondarsi su dati che non possono essere modellati a piacere da un altro. Presuppone l'esistenza di una certa sfera nella quale le circostanze non possono essere modellate da altri, così da mettere l'individuo in condizione di poter fare solo la scelta indicata dall'altro.

Non si può però evitare del tutto la coercizione, perché l'unico modo per evitarla è la minaccia di coercizione²⁹. La società libera ha risolto questo problema conferendo allo Stato il monopolio della coercizione³⁰, e tentando di limitare tale potere dello Stato ai casi in cui si rende necessario, per evitare la coercizione esercitata da soggetti privati. Ciò è possibile solo se lo Stato protegge determinate sfere private di ciascun individuo dalle interferenze di altri individui e delimita tali sfere non con specifiche

attribuzioni, ma creando le condizioni che consentano all'individuo di decidere il proprio comportamento affidandosi a certe norme che gli dicono cosa lo Stato farà nelle svariate situazioni.

La coercizione che lo Stato deve usare a questo scopo viene ridotta al minimo e resa più innocua possibile, limitandola con norme generali note a tutti, cosicché quasi mai l'individuo venga sottoposto alla coercizione, se non si è messo da sé in una situazione in cui sa che la dovrà subire. Anche quando è inevitabile, la coercizione viene privata dei suoi più dannosi effetti con il restringerla a obblighi circoscritti e prevedibili o per lo meno con il renderla indipendente dall'arbitraria volontà di un altro individuo. Resi così impersonali e sottoposti a norme generali e astratte, i cui effetti sui singoli individui sono imprevedibili all'atto in cui esse vengono stabilite, gli atti coercitivi dello Stato assumono addirittura il carattere di dati sui quali l'individuo può basare i propri progetti. La coercizione conforme alle norme note, che in genere è conseguenza di circostanze in cui l'individuo si è messo da sé, diventa così uno strumento che aiuta gli individui a perseguire i loro fini e non già un mezzo arbitrario al servizio dei fini di altri.

* *The Writings of Abraham Lincoln*, a cura di A.B. Lapsley, New York 1906, VII, p. 121. Vedi anche l'analoga osservazione di MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, cit., XI, 2 (I, p. 149): «Non c'è parola che ammetta tanti significati diversi, o produca tanti diversi effetti sullo spirito umano, quanto quella di "libertà". Alcuni l'hanno intesa come il mezzo per deporre una persona che avevano investito di autorità tirannica; altri, come il potere di scegliere un superiore al quale dover obbedire; altri, come il diritto di portare armi ed essere così autorizzati all'uso della violenza; altri, infine, come il privilegio di essere governati da persone native del loro paese o dalle loro proprie leggi».

¹ Tra le parole *freedom* e *liberty* non sembra esistere alcuna differenza di significato. Ci serviremo indifferentemente dell'una e dell'altra. Nonostante la mia personale preferenza per *freedom*, forse *liberty* si presta meno a un cattivo uso. Non sarebbe potuta servire per il «nobile motto di spirito» (J. ROBINSON, *Private Enterprise or Public Control*, London 1943) di cui si è servito Franklin D. Roosevelt, allorché ha incluso la «libertà dal bisogno» nella sua concezione della libertà.

² Il limitato valore delle pur molto acute analisi semantiche della parola «libertà» è ben illustrato da M. CRANSTON (*Freedom: A New Analysis*, New York 1953) in un'opera illuminante per i lettori che vogliano vedere come i filosofi si siano trovati prigionieri delle loro strane definizioni di questo concetto. Per un esame più approfondito dei diversi significati della parola, vedi M. ADLER, *The Idea of Freedom: A Dialectical Examination of the Conceptions of Freedom*, New York 1958, di cui ho avuto il privilegio di vedere le bozze; cfr. anche un'opera di ancor più vasta portata di H. Ofstad, di prossima pubblicazione da parte della Oslo University Press.

³ Cfr. J. BENTHAM, *The Limits of Jurisprudence Defined*, a cura di C.W. Everett, New York 1945, p. 59: «La libertà è quindi di due o anche più tipi, a seconda del numero di poteri da cui viene la coercizione, che è negazione della libertà». Vedi anche M. SCHLICK, *Problems of Ethics*, New York 1939, p. 149; F.H. KNIGHT, *The Meaning of Freedom*, in C.M. Perry (a cura di), *The Philosophy of*

American Democracy, Chicago 1943, p. 75: «Nella società, il senso più importante della libertà [...] è sempre un concetto negativo [...] in realtà il termine che deve essere definito è “coercizione”»; cfr. inoltre la più ampia discussione svolta da Knight: *The Meaning of Freedom*, «Ethics», vol. LII (1940), *Conflict of Values: Freedom and Justice*, in A. Dudley Ward (a cura di), *Goals of Economic Life*, New York 1953. Vedi pure F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe 1957, p. 202: «La formula “libertà” uguale “assenza di coercizione” è tuttora giusta [...] da essa deriva fondamentalmente l'intero sistema legale razionale del mondo civilizzato [...]. È un elemento del concetto di libertà a cui non potremo mai rinunciare»; C. BAY, *The Structure of Freedom*, cit., p. 94: «Tra tutti i fini della libertà, il tentativo di massimizzare la libertà di ognuno, limitando la coercizione, dovrebbe avere la totale priorità».

⁴ Pare che l'espressione «libertà civile» venga per lo più usata riferendosi a quelle manifestazioni di libertà individuale, particolarmente importanti per il funzionamento della democrazia, che sono la libertà di parola, di riunione e di stampa e, negli Stati Uniti in particolare, tutte quelle possibilità garantite dal *Bill of Rights*. Anche il termine «libertà politica» è usato a volte per definire, soprattutto in antitesi a «libertà interiore», non la libertà collettiva nel senso in cui ne parleremo qui, ma la libertà personale. Sebbene avallato da Montesquieu, oggi tale uso può creare solo confusione.

⁵ Vedi E. BARKER, *Reflection on Government*, Oxford 1942, p. 1: «In origine, la parola libertà indicava la qualità o *status* di uomo libero o di libero produttore, in contrapposizione alla qualità o *status* di schiavo». L'etimologia germanica della parola *free* (libero) sembra riferirsi alla posizione di un membro protetto dalla comunità; cfr. G. NECKEL, *Adel und Gefolgschaft*, «Beiträge zur Geschichte der deutschen Sprache und Literatur», XLI (1916), spec. p. 403: «Frei hiess ursprünglich derjenige der nicht schutz- und rechtlos war». Vedi anche O. SCHRADER, *Sprachvergleichung und Urgeschichte*, II, 2, *Die Urzeit*, Jena 1906-1907, p. 294, e A. WAAS, *Die alte deutsche Freiheit*, München-Berlin 1939, pp. 10-15. Parimenti, il latino *liber* e il greco *eleutheros* sembrano derivati da termini che indicavano appartenenza alla tribù. L'importanza di tutto ciò diverrà chiara in seguito, quando esamineremo la relazione fra legge e libertà.

⁶ Cfr. T.H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, London 1911, p. 3: «Per quanto riguarda il senso del termine libertà, si deve ovviamente considerare metaforica ogni accezione che non esprima una relazione sociale e politica di un uomo con un altro. Persino nella sua originaria applicazione, il significato non è per nulla fisso. Indica sempre la posizione di chi si è sottratto alla costrizione altrui, ma l'uomo libero gode di ciò in una misura e una forma molto diverse, a seconda delle diverse posizioni in cui si trova nella società. Non appena la parola libertà viene applicata a qualcosa di diverso da una stabilita relazione fra un uomo e altri uomini, il suo significato si fa molto più fluttuante». Anche L. VON MISES (*Socialism*, New Haven 1951, p. 191) scrive: «La libertà è un concetto sociologico. Non c'è ragione di applicarlo a situazioni esterne alla società»; e ancora: «Pertanto, nella vita esteriore dell'uomo, la libertà è indipendenza dall'arbitrio degli altri uomini» (*op. cit.*, p. 194).

⁷ Cfr. F.H. KNIGHT, *Discussion: The Meaning of Freedom*, «Ethics», LII (1941-42), p. 93: «Se Crusoe fosse caduto in un pozzo o fosse rimasto prigioniero di una giungla tropicale, si potrebbe parlare, nel senso più proprio, del suo “liberarsi” o “riacquistare la libertà”, come del resto si potrebbe dire anche riferendosi a un animale». Anche se è ormai entrata nell'uso, siffatta accezione implica una concezione della libertà diversa da quella di «assenza di coercizione» difesa dal prof. Knight.

⁸ L'uso in diverse accezioni dell'aggettivo libero (*free*) e dei sostantivi corrispondenti trova forse una causa linguistica nella mancanza di un aggettivo (nella lingua inglese e evidentemente in tutte le lingue germaniche e romanze) che possa essere utilizzato per designare in modo generico l'assenza di qualche cosa. «Privo» (*devoid*) e «carente, mancante» (*lacking*) sono di solito usati per esprimere l'assenza di una cosa desiderabile o abitualmente presente. Non esiste aggettivo corrispondente, se

non «libero da» (*free of*), per indicare l'assenza di una cosa indesiderabile o estranea a un oggetto. Diremo in genere che una data cosa è «libera» da parassiti, da impurità, dal vizio. Libertà (*freedom*) viene quindi a connettersi con l'assenza di elementi indesiderabili. Allo stesso modo, quando vogliamo dire che una cosa agisce di per se stessa, non determinata né influenzata da fattori esterni, diciamo che è «libera» da influenze a essa estranee. La scienza parla addirittura di gradi di libertà (*degrees of freedom*), allorché ci sono alcune possibilità non influenzate da determinanti note o presunte (cfr. M. CRANSTON, *Freedom: A New Analysis*, cit., p. 5).

⁹ Tutti costoro dovrebbero essere definiti «non liberi» (*unfree*) da H.J. LASKI, secondo cui (*Liberty in the Modern State*, London 1948, p.6) «il diritto [...] all'emancipazione è essenziale per la libertà; e ogni cittadino che ne sia escluso è "non libero"». Nel dare una definizione analoga della libertà, H. KELSEN, *Foundations of Democracy*, «Ethics», LXVI, n. 1, parte II (1955), p. 94, conclude trionfalmente: «I tentativi di mostrare l'esistenza di un nesso essenziale fra libertà e proprietà [...] sono falliti», benché tutti quelli che hanno sostenuto l'esistenza di un tale nesso parlassero di libertà individuale e non politica.

¹⁰ E. MIMS, Jr., *The Majority of the People*, New York 1941, p. 170.

¹¹ Vedi MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, cit., XI, 2 (I, p. 150): «In conclusione, poiché in democrazia il popolo sembra agire quasi a suo piacimento, questa forma di governo è stata ritenuta la più libera e il potere del popolo è stato confuso con la libertà». Anche J. L. DE LOLME, *The Constitution of England*, London 1800, p. 240: «Contribuire con il proprio consenso all'emanazione di leggi è in qualche modo partecipare all'esercizio del potere: vivere in una situazione in cui le leggi sono uguali per tutti e vengono sicuramente applicate [...] significa essere liberi». Cfr. anche i brani citati alle nn. 2 e 5 del capitolo 7.

¹² Ecco la descrizione completa della giusta disposizione spirituale di un gesuita, secondo una lettera di Ignazio di Loyola citata da W. JAMES, *Varieties of Religious Experience*, New York-London 1902, p. 314: «Nelle mani del mio Superiore, devo essere come cera molle, una cosa dalla quale egli può esigere quello che più gli piace, sia scrivere o ricevere lettere, parlare o non parlare con una data persona, e così via; e devo mettere ogni mia cura nell'eseguire esattamente e con zelo ogni ordine ricevuto. Devo considerarmi come un corpo morto, privo di discernimento o di volontà; essere come una massa di materia che passivamente si lascia mettere dovunque piaccia a chiunque, come un bastone nelle mani di un vecchio, che se ne serve a seconda delle sue necessità e lo mette dove meglio gli piace. Così devo essere io nelle mani dell'Ordine, per servirlo nel modo che esso giudica più utile».

¹³ La differenza tra «libertà interiore» e libertà come «assenza di coercizione» era percepita con la massima chiarezza dalla Scolastica, che distingueva nettamente la *libertas a necessitate* dalla *libertas a coactione*.

¹⁴ B. WOOTTON, *Freedom under Planning*, London 1945, p. 10. Che io sappia, il primo a far uso esplicito della parola «libertà» nel senso di «potere» è Voltaire, in *Le Philosophe ignorant*, XIII, citato da B. DE JOUVENEL, *De la Souveraineté*, Paris 1955, p. 315: «tre véritablement libre, c'est pouvoir. Quand je peux faire ce que je veux, voilà ma liberté». Sembra che da allora siffatta accezione sia rimasta sempre strettamente connessa a quella che in seguito indicheremo (cap. 4) come tradizione «francese» o «razionalistica» della libertà.

¹⁵ Cfr. P. DRUCKER, *The End of Economic Man*, London 1930, p. 74: «Quanto minore è la libertà, tanto più si parla di "nuova libertà". Eppure, questa "nuova libertà" è una parola vuota, che serve a mascherare l'esatto contrario di quanto in Europa si è sempre inteso per "libertà" [...]. La nuova libertà predicata in Europa è tuttavia il diritto della maggioranza contro il singolo». Che questa «libertà nuova» sia stata predicata anche negli Stati Uniti è mostrato da W. WILSON (*The New Freedom*, New York 1913, in particolare p. 26). Per un recente esempio di ciò, vedi A.G. GRUCHY, *The Economics of the National Resources Committee*, «A.E.R.» XXIX (1939), p. 70, in cui l'autore

osserva con approvazione che, «secondo gli economisti del National Resources Committee, la libertà economica non consiste nell'assenza di restrizioni all'attività individuale, bensì nel problema della restrizione e direzione collettiva imposta ai singoli e ai gruppi al fine di realizzare la sicurezza individuale».

¹⁶ Sarebbe perciò del tutto accettabile una definizione in termini di assenza di restrizione, in cui tale significato abbia la giusta sottolineatura. Il che è quanto viene fatto da E.S. CORVIN, *Liberty against Government*, Baton Rouge 1948, p. 7: «La libertà (*liberty*) consiste nell'assenza di restrizioni imposte da terzi all'autonomia (*freedom*) delle nostre scelte e delle nostre azioni».

¹⁷ Ecco la prima definizione del verbo *coerce* riportata da *The Shorter Oxford English Dictionary*, Oxford 1933: «To constrain, or restrain by force, or by authority resting on force».

¹⁸ B. RUSSELL, *Freedom and Government*, in R.N. Anshen (a cura di), *Freedom: Its Meaning*, New York 1940, p. 251.

¹⁹ T. HOBBS, *Leviathan*, a cura di M. Oakeshott, Oxford 1946, p.

²⁰ J.R. COMMONS, *The Legal Foundations of Capitalism*, New York 1924, spec. capp. II-IV.

²¹ J. DEWEY, *Liberty and Social Control*, «Social Frontier», novembre 1935, p. 41. Cfr. anche il suo articolo *Force and Coercion*, «Ethics», XXVI (1916), p. 362: «Che [l'uso della forza] sia o meno ammissibile [...] è in sostanza una questione di efficienza (che valuti anche la convenienza economica) dei mezzi usati per conseguire un fine»; e p. 364: «il criterio di valutazione consiste nella relativa efficienza ed economicità dell'uso della forza come mezzo per raggiungere un fine». Dewey cambia le carte in tavola in modo così palese da giustificare il giudizio di D. FOSDICK, *What Is Liberty?*, New York 1939, p. 91: «La scena è tuttavia completa [per l'identificazione della libertà con un principio come l'uguaglianza] soltanto quando le definizioni di libertà e uguaglianza siano state talmente falsate da potersi applicare entrambe, più o meno, alla stessa situazione. Dewey ci dà un esempio limite di questo gioco di prestigio, allorché dice: “Se la libertà è congiunta a un ragionevole livello di uguaglianza e la sicurezza viene intesa in senso materiale, oltre che culturale e spirituale, a me pare che la sicurezza sia compatibile soltanto con la libertà”. Dopo averci dato due nuove definizioni, in modo che questi due concetti si riferiscano all'incirca a una stessa situazione, egli ci assicura che i due sono compatibili. Non c'è limite ai giochi di prestigio di questo genere».

²² J. DEWEY, *Experience and Education*, New York 1938, p. 74; cfr. anche W. SOMMERT, *Der moderne Kapitalismus*, Leipzig 1902, II, p. 43, dove si spiega che la «Technik» è «die Entwicklung zur Freiheit». L'idea è esaurientemente sviluppata da E. ZSCHIMMER, *Philosophie der Technik*, Jena 1914, pp. 86-91.

²³ Cfr. il contributo di R.B. PERRY in *Freedom: Its Meaning*, a cura di R.N. Anshen, cit., p. 269: «La distinzione tra “benessere” e “libertà” scompare del tutto, dato che l'individuo usufruisce di libertà effettiva in proporzione alle sue risorse». Di qui il concetto che, «se un numero maggiore di persone compra l'automobile e va in vacanza, c'è maggior libertà» (per il riferimento bibliografico, cfr. cap. 16, n. 72).

²⁴ Una divertente illustrazione di questo argomento è data da D. GABOR e A. GABOR, *An Essay on The Mathematical Theory of Freedom*, «Journal of the Royal Statistical Society» serie A, CXVII (1954), p. 32. Gli autori cominciano con l'affermare che «libertà» significa «assenza di restrizioni indesiderabili, per cui il concetto coincide quasi completamente con tutto quel che è desiderabile»; e poi, invece di scartare quest'idea palesemente priva di ogni utilità, non soltanto la fanno propria, ma procedono a «misurare» la libertà in base a tale criterio.

²⁵ Cfr. LORD ACTON, *Lectures on Modern History*, London 1906, p. 10: «Tra libertà e potere non c'è maggior proporzione di quanta ve ne sia tra l'eternità e il tempo». Anche B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, London 1944, p. 47: «Se avessimo la sbadataggine di identificare libertà e

potere, daremmo esca alla tirannide, esattamente come si arriva all'anarchia ogniqualvolta si uguagli la libertà all'assenza di ogni restrizione». Cfr. anche F.H. KNIGHT, *Freedom as Fact and Criterion*, in *Freedom and Reform*, New York 1947, pp. 4 ss.; J. CROUSEY, *Polity and Economy*, The Hague 1957, p. XI; e M. BRONFENBRENNER, *Two Concepts of Economic Freedom*, «Ethics», LXV (1955).

²⁶ La distinzione tra libertà «positive» e «negative» è stata divulgata da T.H. Green, ma risale in definitiva a Hegel. Vedi in particolare il saggio *Liberal Legislation and Freedom of Contract*, in *The Works of T.H. Green*, a cura di R.L. Nettleship, London 1888, III. L'idea là riferita soprattutto alla «libertà interiore» è stata in seguito usata in molti modi. Cfr. Sir ISAIAH BERLIN, *Two Concepts of Liberty*, Oxford 1958 e (per una caratteristica assunzione degli argomenti socialisti da parte dei conservatori) C. ROSSITER, *Toward an American Conservatism*, «Yale Review», XLIV (1955), p. 361, secondo cui «i conservatori dovrebbero darci una definizione di libertà positiva e comprensiva di ogni aspetto [...]. Nel nuovo dizionario conservatore, la *libertà* sarà definita con l'aiuto di parole come *possibilità, creatività, produttività e sicurezza* ».

²⁷ W.L. WESTERMANN, *Between Slavery and Freedom*, «American Historical Review», L (1945), pp. 213-227.

²⁸ Così era per lo meno in pratica, anche se non proprio giuridicamente; cfr. J.W. JONES, *The Law and Legal Theory of the Greeks*, Oxford 1956, p. 282.

²⁹ Cfr. F.H. KNIGHT, *Freedom and Reform*, cit., p. 193: «La funzione *primaria* del governo è di *impedire la coercizione*, garantendo in tal modo a tutti gli uomini il diritto di vivere la propria vita in condizioni di libera associazione con i loro simili». Vedi anche la sua discussione nell'articolo citato sopra alla n. 3.

³⁰ Cfr. R. VON IHERING, *Law as a Means to an End*, tr. ingl. di I. Husik, Boston 1913, p. 242; MAX WEBER, *Essays in Sociology*, New York 1946, p. 78: «Lo Stato è una comunità umana che rivendica (con successo) il *monopolio dell'uso legittimo della forza fisica*»; B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, cit., p. 265: lo Stato «è l'unica istituzione storica che abbia il monopolio della forza»; anche J.M. CLARK, *Social Control of Business*, New York 1939, p. 115: «La coercizione imposta con la forza è considerata un monopolio dello Stato»; e E.A. HOEBEL, *The Law of Primitive Man*, Cambridge (Mass.) 1954, cap. II.

2. *Le capacità creative di una civiltà libera**

La civiltà avanza quando, senza accorgercene, estendiamo il numero di atti importanti che possiamo compiere. Gli atti del pensiero sono come le cariche di cavalleria in una battaglia: sono strettamente limitati nel numero, hanno bisogno di cavalli freschi e devono esser fatti solo nei momenti decisivi.

A.N. WHITEHEAD**

1. La massima di Socrate, secondo cui il riconoscimento della nostra ignoranza è il principio della saggezza, ha un significato profondo per capire che cosa sia la società. A tal fine, la prima cosa è divenire coscienti dell'inevitabile ignoranza dell'uomo su molto di ciò che lo aiuta a realizzare i suoi scopi. Molti dei vantaggi della vita sociale, specie nelle sue forme più progredite che chiamiamo «civiltà», sono basati sul fatto che l'individuo beneficia di un numero di conoscenze maggiore di quello di cui si rende conto. Si può affermare che la civiltà ha avuto inizio quando l'individuo, nel perseguire i suoi fini, ha potuto utilizzare conoscenze maggiori di quelle da lui stesso acquisite e quando, approfittando di una conoscenza che egli stesso non possedeva, è potuto uscire dai confini della sua ignoranza.

Questo fatto fondamentale dell'inevitabile ignoranza dell'uomo, su cui si basa lo sviluppo della civiltà, non è stato molto approfondito. I filosofi e gli studiosi della società l'hanno generalmente ammesso e hanno considerato quest'ignoranza come una piccola imperfezione più o meno trascurabile. Sebbene possano a volte essere utili come esercizio preliminare di logica, le discussioni su problemi morali o sociali che partono dal presupposto di una conoscenza perfetta non sono molto utili quando si cerca di spiegare il mondo reale. I suoi problemi sono dominati

dalla «difficoltà pratica» che la nostra conoscenza è di fatto ben lungi dall'essere perfetta. Forse è del tutto naturale che gli scienziati tendano a sottolineare quel che sappiamo; nel campo sociale, dove quel che non sappiamo è spesso tanto più importante, l'effetto di questa tendenza può però essere ingannevole. Molte costruzioni utopistiche sono inutili, perché seguono l'indirizzo dei teorici che assumono di avere una conoscenza perfetta.

Si deve tuttavia ammettere che la nostra ignoranza è un argomento particolarmente difficile da discutere. Di primo acchito, può persino sembrare impossibile, per definizione, parlarne assennatamente. Non possiamo certo discutere appropriatamente di qualcosa di cui non sappiamo nulla. Dobbiamo perlomeno poter porre gli interrogativi, anche se non ne conosciamo le risposte. Ciò richiede una certa genuina conoscenza del mondo di cui stiamo discutendo. Se dobbiamo capire come funzioni la società, dobbiamo cercare di definire la natura e la portata della nostra ignoranza nei suoi riguardi. Benché non sia possibile vedere al buio, dobbiamo riuscire a tracciare i limiti delle aree scure.

Il fuorviante effetto dell'approccio usuale appare chiaramente, se studiamo il significato dell'affermazione secondo cui l'uomo ha creato la sua civiltà e pertanto può anche mutarne a piacere le istituzioni. Questa affermazione avrebbe una sua giustificazione solo se l'uomo avesse deliberatamente creato la civiltà, sapendo perfettamente cosa stesse facendo o, almeno, sapendo chiaramente come si riesca a conservarla. In un certo senso, è ovviamente vero che l'uomo ha creato la sua civiltà. Essa è un prodotto delle sue azioni o, piuttosto, dell'azione di qualche centinaio di generazioni. Ma ciò non significa che la civiltà sia esecuzione di un disegno umano e neanche che l'uomo sappia da cosa dipenda il suo funzionamento o la sua ininterrotta esistenza¹.

La concezione di un uomo già dotato di un intelletto capace di immaginare la costruzione della civiltà e di crearla è fondamentalmente falsa. L'uomo non ha semplicisticamente imposto al mondo un modello creato dalla sua mente. La sua mente è essa stessa un sistema che, nel tentativo di adattarsi all'ambiente circostante, cambia di continuo. Sarebbe un errore credere che, per realizzare una più alta forma di civiltà, dovremmo solo mettere in pratica le idee che oggi ci guidano. Se vogliamo progredire, dobbiamo lasciare posto alla continua revisione delle nostre idee attuali, resa necessaria dalle future esperienze. Siamo così poco capaci di

immaginare quel che la civiltà sarà o potrà essere fra cinquecento o anche cinquant'anni, quanto lo furono i nostri antenati medioevali o persino i nostri nonni, che non seppero certo prevedere il nostro sistema di vita di oggi².

L'idea di un uomo che deliberatamente costruisce la sua civiltà deriva da un intellettualismo errato che considera la ragione umana come qualcosa al di fuori della natura e provvista di una conoscenza e di una capacità intellettuale indipendenti dall'esperienza. Ma lo sviluppo della mente umana è parte dello sviluppo della civiltà; e lo stato della civiltà in qualsiasi momento determina la portata e le possibilità di fini e valori umani. La mente non può mai prevedere il proprio progresso. Dobbiamo sempre lottare per la realizzazione dei nostri scopi attuali, ma dobbiamo anche dar modo alle nuove esperienze e agli eventi futuri di decidere quale di tali obiettivi sarà realizzato.

Sarà forse esagerato affermare, come ha fatto un moderno antropologo, che «non l'uomo controlla la cultura, ma viceversa»; utilmente però egli ci ricorda che «solo la nostra profonda e completa ignoranza della essenza stessa della cultura ci permette di credere che la dirigiamo e la controlliamo»³. Così almeno fornisce un importante correttivo al punto di vista intellettualistico. Il suo richiamo ci aiuterà a farci un'immagine più reale dell'incessante interazione fra il nostro io cosciente che lotta per quel che la nostra mente mostra come realizzabile e l'operare di istituzioni, tradizioni e abitudini, le quali, insieme, spesso producono qualcosa di molto diverso da quello cui miravamo.

Sotto due importanti aspetti, la conoscenza consapevole che guida l'individuo nell'azione costituisce solo parte delle condizioni che gli consentono di realizzare i suoi scopi. Prima di tutto, la mente umana è, essa stessa, un prodotto della civiltà in cui si è sviluppata, ed è ignara di gran parte dell'esperienza che l'ha formata e sempre l'aiuta, incorporata com'è nelle abitudini, nelle convenzioni, nel linguaggio e nelle credenze che fanno parte della sua formazione. In secondo luogo, le conoscenze che la mente umana manipola coscientemente sono solo una piccola parte delle conoscenze che, all'occasione, contribuiscono al successo della sua azione. Quando pensiamo alla quantità di conoscenze di altri individui che costituisce condizione essenziale per il perseguimento dei nostri scopi personali, l'enormità della nostra ignoranza delle circostanze da cui dipendono i risultati della nostra azione appare impressionante. La

conoscenza esiste solo in quanto conoscenza individuale. Non è molto più che una metafora parlare della conoscenza da parte della società intera. La somma delle conoscenze di tutti gli individui, come un tutto integrato, non sta da nessuna parte. Il grande problema è come possiamo riuscire ad approfittare di questa conoscenza che esiste soltanto dispersa, separata, parziale, e a volte incorporata in credenze antagonistiche, di tutti gli uomini.

In altre parole, se gli uomini quali membri di una società civilizzata possono perseguire i loro scopi individuali con tanto più successo di quanto non potrebbero da soli, le ragioni sono due: la civiltà ci permette costantemente di approfittare di conoscenze da noi individualmente non possedute; e ogni uso che l'individuo fa della sua particolare conoscenza può aiutare altri a lui sconosciuti a realizzare i loro scopi. Sappiamo poco dei particolari fatti ai quali tutta l'attività sociale continuamente si adegua in modo da poterci fornire quel che abbiamo imparato ad aspettarci. Ancor meno sappiamo delle forze che, coordinando nel giusto modo le attività individuali, provocano siffatti adattamenti. E, quando scopriamo quanto poco sappiamo di ciò che rende possibile la cooperazione, il nostro atteggiamento nel complesso è un moto di risentimento piuttosto che di meraviglia o di curiosità. Molto dell'occasionale, impetuoso desiderio che proviamo di distruggere l'intero meccanismo della civiltà è dovuto a questa incapacità dell'uomo di comprendere cosa egli stia facendo.

2. L'identificazione della crescita della civiltà con la crescita della conoscenza potrebbe tuttavia trarre in inganno, se per «conoscenza» intendessimo soltanto la conoscenza esplicita, cosciente, degli individui, la conoscenza che ci permetta di affermare che questo o quello è così o cosà⁴. Ancor meno tale conoscenza si può limitare a quella scientifica. Per poter capire ciò di cui parleremo in seguito, è importante ricordare che, contrariamente a un'opinione alla moda⁵, la conoscenza scientifica non esaurisce nemmeno tutta la conoscenza esplicita e cosciente di cui la società costantemente si serve. I metodi scientifici di ricerca della conoscenza non possono soddisfare tutte le necessità di esplicita conoscenza di cui la società ha bisogno. Non tutta la conoscenza dei sempre mutevoli fatti costantemente utilizzata dall'uomo si presta a esser organizzata o esposta sistematicamente; gran parte di esse esiste solo dispersa tra innumerevoli individui. Lo stesso vale per quell'importante parte delle cognizioni specialistiche che non sono autosufficienti, ma semplici conoscenze del

dove e come reperire le necessarie informazioni⁶. Ai nostri fini, tale distinzione tra i diversi tipi di conoscenza razionale non è però ora la cosa più importante e, quando parleremo di conoscenza esplicita, raggrupperemo insieme tali tipi.

La crescita della conoscenza e la crescita della civiltà sono la stessa cosa solo se intendiamo la conoscenza come inclusiva di tutti gli adattamenti umani all'ambiente in cui sia stata incorporata l'esperienza passata. In questo senso, non tutta la conoscenza fa parte del nostro intelletto, né il nostro intelletto esaurisce tutta la nostra conoscenza. Le nostre abitudini e capacità, i nostri atteggiamenti emotivi, i nostri strumenti e le nostre istituzioni sono tutti adattamenti a esperienze passate, emersi da eliminazioni selettive di condotte meno vantaggiose. Costituiscono la base indispensabile di azioni coronate dal successo, quanto lo costituiscono le nostre conoscenze coscienti. Non tutti questi fattori non razionali che sono alla base delle nostre azioni contribuiscono sempre al successo. Alcuni possono essere conservati anche molto dopo aver perso la loro utilità e persino dopo essersi trasformati più in impaccio che in giovamento. Ma non potremmo farne a meno: perché anche il proficuo impiego della nostra mente si basa sul loro costante uso.

L'uomo vanta il progresso della sua conoscenza. Ma, quale risultato di quanto egli stesso ha creato, le limitazioni alla sua conoscenza cosciente (e quindi il livello di profonda ignoranza della sua azione cosciente) sono andate via via aumentando. Sin dall'inizio della scienza moderna, le menti migliori hanno riconosciuto che «il livello d'ignoranza andrà aumentando con il progresso della scienza»⁷. Sfortunatamente, questo progresso scientifico ha avuto il diffuso effetto d'ingenerare la credenza, condivisa anche da molti scienziati, che il livello della nostra ignoranza vada costantemente diminuendo e che pertanto possiamo mirare a un più ampio e deliberato controllo di tutte le attività umane. Così si spiega perché chi si lascia inebriare dal progresso della conoscenza tanto spesso diviene nemico della libertà. Mentre la crescita della nostra conoscenza della natura ci schiude di continuo nuovi ambiti d'ignoranza, la complessità sempre maggiore della civiltà che questa conoscenza ci permette di costruire crea nuovi ostacoli alla comprensione intellettuale del mondo circostante. Quanto più gli uomini sanno, tanto più piccola diventa la conoscenza che una mente umana può assorbire. Quanto più civili diventiamo, tanto più il singolo individuo ignorerà i fatti da cui dipende il funzionamento della sua

civiltà. La stessa divisione della conoscenza accresce, assai più che la sua conoscenza, l'inevitabile ignoranza dell'individuo.

3. Quando abbiamo parlato della trasmissione e della comunicazione della conoscenza, intendevamo riferirci ai due aspetti già puntualizzati del processo di civilizzazione: la trasmissione nel tempo delle conoscenze accumulate e la reciproca comunicazione tra contemporanei delle informazioni su cui essi basano la propria azione. L'un aspetto non può essere nettamente separato dall'altro, perché gli strumenti di comunicazione tra contemporanei sono parte dell'eredità culturale che l'uomo usa costantemente nel perseguimento dei suoi fini.

Il processo di accumulazione e di trasmissione della conoscenza nel campo della scienza ci è più familiare, giacché questa mostra leggi generali della natura e aspetti concreti del mondo in cui viviamo. Ma, sebbene questi siano le parti più cospicue delle conoscenze che abbiamo ereditato e la parte prevalente di quanto necessariamente sappiamo, nel significato corrente della parola «conoscenza» esse sono ancora solo una parte. Infatti, oltre a ciò, controlliamo molti strumenti – nel senso più ampio del termine – che la specie umana ha sviluppato e che ci permettono di misurarci con il nostro ambiente: sono i risultati dell'esperienza di diverse generazioni, che ci vengono tramandati. E, quando diverrà disponibile uno strumento più efficace, lo useremo senza sapere perché sia migliore o senza sapere quali siano le sue alternative.

Questi «mezzi» sviluppati dall'uomo, e che costituiscono una parte così importante del suo adattamento all'ambiente, comprendono assai più che semplici strumenti materiali. Consistono prevalentemente di forme di comportamento che l'uomo abitualmente segue senza saperne il perché; sono quelle che chiamiamo «tradizioni» e «istituzioni». L'uomo le utilizza perché sono a lui disponibili come prodotto di crescita cumulativa, che non è mai stata progettata dalla mente di alcuno. In genere, egli ignora non solo perché usa strumenti di un tipo piuttosto che di un altro, ma anche quanto dipende dalla sua azione se quelli prendono una forma piuttosto che un'altra. Di solito, non sa fino a che punto il successo dei suoi sforzi dipenda dal suo conformarsi ad abitudini di cui non è neppure cosciente. Probabilmente, ciò vale sia per l'uomo civilizzato quanto per il primitivo. Simultaneamente alla crescita della conoscenza cosciente, si ha una

parimenti importante accumulazione di strumenti in senso ampio – modi di fare – sperimentati e generalmente adottati.

Quel che più ci interessa per ora non è tanto la conoscenza che ci è così trasmessa o il formarsi dei nuovi strumenti che saranno usati in futuro, quanto il modo in cui l'esperienza attuale viene utilizzata in aiuto a chi non la raggiunge direttamente. Per quanto possibile, lasceremo al prossimo capitolo la discussione sul progresso nel tempo e concentreremo qui la nostra attenzione sul modo in cui la conoscenza dispersa qua e là e le diverse capacità, le varie abitudini e possibilità dei singoli componenti la società contribuiscono a creare l'adattamento delle loro attività alle sempre mutevoli circostanze.

Ogni cambiamento delle condizioni rende necessario un qualche cambiamento nell'uso dei mezzi, nella direzione e tipo delle attività umane, nelle abitudini e regole di vita. E ogni cambiamento nelle azioni di chi per primo ne è coinvolto rende necessario un ulteriore adattamento che, via via, si estende a tutta la società. Così, in un certo senso, ogni cambiamento crea per la società «un problema», anche se nessun individuo singolo lo percepisce come tale; un problema che viene gradualmente «risolto», creando un nuovo, generalizzato adattamento. Chi partecipa al processo non ha alcuna idea del perché stia facendo quel che fa; e in nessun modo possiamo prevedere chi, a ogni passo, sarà il primo a fare la mossa giusta o quale particolare combinazione di conoscenza e capacità, di atteggiamenti personali e di circostanze suggerirà a un uomo la risposta adeguata o per quali canali il suo esempio sarà trasmesso ad altri che lo seguiranno. È difficile concepire tutte le combinazioni di conoscenza e capacità che entrano così in azione e dalle quali nasce la scoperta delle appropriate regole di vita o mezzi che, una volta scoperti, possono essere generalmente accettati. Ma dagli innumerevoli umili passi compiuti da persone anonime nel fare cose familiari in circostanze mutate scaturiscono gli esempi che s'impongono e sono importanti quanto le maggiori innovazioni intellettuali, riconosciute esplicitamente e come tali diffuse.

Chi sarà colui che mostrerà di possedere la giusta combinazione di attitudini e possibilità per trovare la strada migliore, è assai poco prevedibile, come lo è in qual modo o attraverso quale processo i diversi tipi di conoscenza e di abilità si uniranno nella soluzione del problema⁸. La combinazione positiva di conoscenza e attitudine non è scelta, attraverso una comune decisione, da uomini che uniscono i loro sforzi per trovare una

soluzione ai loro problemi⁹; è il prodotto di singoli individui che imitano chi ha ottenuto maggior successo e si fanno guidare da segni o simboli, come per esempio prezzi offerti per i loro prodotti o espressioni di stima morale o estetica per la loro osservanza di determinati modelli di comportamento – in breve, del fatto che utilizzano l'esperienza altrui.

Perché il processo operi, l'essenziale è che ogni individuo possa agire in base alla sua particolare conoscenza, sempre unica, almeno in quanto si riferisce a circostanze particolari, e possa utilizzare le sue capacità individuali e le sue occasioni entro i limiti a lui noti e per un suo scopo individuale.

4. Siamo ora giunti al punto in cui la tesi principale di questo capitolo sarà facilmente comprensibile. Ed è che il valore della libertà individuale poggia soprattutto sul riconoscimento dell'inevitabile ignoranza di tutti noi nei confronti di un gran numero di fattori da cui dipende la realizzazione dei nostri scopi e del nostro benessere¹⁰.

Se esistessero uomini onniscienti, se potessimo sapere non solo tutto quanto tocca la soddisfazione dei nostri desideri di adesso, ma pure i bisogni e le aspirazioni future, resterebbe poco da dire in favore della libertà. A sua volta, la libertà dell'individuo renderebbe ovviamente impossibile prevedere tutto. La libertà è essenziale per far posto all'imprevedibile e all'impredicibile; ne abbiamo bisogno perché abbiamo imparato ad aspettarci da essa le occasioni per raggiungere molti dei nostri obiettivi. Siccome ogni individuo sa poco e, in particolare, raramente sa chi di noi sa fare meglio, ci affidiamo agli sforzi indipendenti e concorrenti dei molti, per propiziare la nascita di quel che desidereremo quando lo vedremo.

Per quanto umiliante possa essere per l'orgoglio umano, dobbiamo riconoscere che il progresso e anche la conservazione della civiltà dipendono dal maggior numero possibile di occasioni che si presentano¹¹. Questi casi sono prodotti dalla combinazione della conoscenza e degli atteggiamenti, delle capacità e delle abitudini, acquisiti da ogni uomo; nascono anche quando uomini qualificati si trovano a dover affrontare circostanze speciali per le quali sono ben preparati. La nostra necessaria ignoranza di tante cose significa che abbiamo prevalentemente a che fare con probabilità e possibilità.

Ovviamente, è valido tanto per la vita individuale quanto per quella sociale che le occasioni favorevoli non sono generalmente prodotti del caso. Siamo noi che dobbiamo preparare loro il terreno¹². Ma rimangono pur sempre probabilità e non si trasformano in certezze. Implicano rischi deliberatamente assunti, la possibile sfortuna di individui e gruppi altrettanto meritevoli di quelli che prosperano, la possibilità di un grave insuccesso o persino il declino della maggioranza e, tutto sommato, solo una forte probabilità di un netto passo in avanti. Quanto possiamo fare è solo aumentare le occasioni per una qualche speciale combinazione di talento individuale e di circostanze, che porti alla formazione di un nuovo strumento o al miglioramento di uno già esistente, e cercare di migliorare la prospettiva che tali innovazioni arrivino rapidamente a conoscenza di chi può trarne vantaggio.

Tutte le teorie politiche partono dal presupposto che la maggior parte degli individui sia molto ignorante. Quelle che difendono la libertà si differenziano dalle altre in quanto accomunano agli ignoranti anche i più sapienti. In confronto a tutte le conoscenze che continuamente vengono utilizzate nell'evoluzione di una civiltà dinamica, la differenza tra la conoscenza del più sapiente e quella che può deliberatamente utilizzare il più ignorante degli individui è relativamente insignificante.

Il classico argomento a favore della tolleranza formulato da John Milton e da John Locke, e riaffermato da John Stuart Mill e Walter Bagehot, è ovviamente basato sul riconoscimento di questa nostra ignoranza. È una speciale applicazione di considerazioni generali a cui apre le porte una intuizione non razionale sul funzionamento della nostra mente. In questo libro troveremo che, sebbene non ne siamo coscienti, tutte le istituzioni della libertà sono adattamenti al fatto fondamentale dell'ignoranza; adattamenti per poter affrontare occasioni e probabilità, non certezze. Nelle cose umane non è possibile raggiungere la certezza; ed è per questo che, al fine di utilizzare il meglio possibile la conoscenza che abbiamo, dobbiamo conformarci a quelle norme che l'esperienza ha mostrato essere nel complesso le migliori, pur non sapendo quali saranno nel caso specifico le conseguenze generate dall'adesione a esse¹³.

5. L'uomo impara dalla delusione delle sue aspettative. Inutile dire che non dovremmo aumentare l'imprevedibilità degli eventi con stolte istituzioni umane. Per quanto possibile, dovremmo mirare a migliorare le

istituzioni umane in modo da riuscire ad aumentare le possibilità di una esatta previsione. Dovremmo soprattutto procurare il maggior numero di occasioni a sconosciuti perché apprendano i fatti di cui noi stessi siamo ancora inconsapevoli e far sì che, nelle loro azioni, possano utilizzare tale conoscenza.

È attraverso il reciprocamente co-adattato sforzo di molti che si utilizza più conoscenza di quanta possa essere assimilata da uno solo o della quale sia possibile una sintesi scientifica; ed è mediante tale utilizzazione della conoscenza dispersa che sono possibili risultati più grandi di quelli che una sola mente può prevedere. Proprio perché la libertà equivale alla rinuncia del controllo diretto degli sforzi individuali, una società libera può utilizzare molta più conoscenza di quanta non ne potrebbe contenere la mente del più saggio dei governanti.

Posta la causa della libertà su tali basi, ne consegue che non ne realizziamo gli scopi se ci limitiamo a servircene solo quando sappiamo in partenza che sarà benefica. La libertà, accordata solo quando si sa già in precedenza che i suoi effetti saranno benefici, non è libertà. Se conoscessimo l'uso che si farà della libertà, il suo valore verrebbe in larga misura meno. Non potremo mai godere dei benefici della libertà, non otterremo mai quegli sviluppi nuovi e imprevedibili che l'occasione procura, se la libertà non è permessa anche dove gli usi di essa, fatti da alcuni, non sembrano desiderabili. Non è quindi un argomento contro la libertà individuale sostenere che spesso se ne abusa. La libertà significa necessariamente che saranno fatte molte cose che non ci piacciono. La nostra fede nella libertà non si basa sui prevedibili risultati in determinate circostanze, ma sulla fede che essa, nel complesso, mobiliterà più forze benefiche che non avverse.

Ne deriva inoltre che per noi l'importanza di essere liberi di fare una determinata cosa non ha niente a che vedere con la questione se noi o la maggioranza possiamo cogliere o meno quella particolare occasione. Non concedere maggiore libertà di quella che tutti possono utilizzare sarebbe avere un'idea del tutto errata della sua funzione. La libertà di cui si servirà solo un uomo su un milione può essere più importante per la società e più benefica alla maggioranza, che una qualsiasi libertà che tutti usiamo¹⁴.

Si può anche dire che quanto minore sarà la possibilità di giovare della libertà per fare una determinata cosa tanto più preziosa essa sarà per la società intera. Quanto minore sarà la possibilità tanto più grave sarà

lasciarla sfuggire quando si presenta, perché le esperienze che of frirà saranno quasi uniche. È anche probabile che la maggioranza di noi non sia direttamente interessata a gran parte delle cose importanti che ogni individuo dovrebbe essere libero di fare. Proprio perché non sappiamo come gli individui la useranno, la loro libertà è tanto importante. Se così non fosse, i risultati della libertà potrebbero essere raggiunti anche lasciando alla maggioranza la decisione su cosa dovrebbero fare i singoli. Ma l'azione della maggioranza è, per necessità, limitata al già saggiato e accertato, ai problemi sui quali è già stato raggiunto un accordo in quel processo di discussione che dev'esser preceduto da differenti esperienze e azioni da parte di diversi individui.

I vantaggi che così derivo dalla libertà sono in gran parte il risultato dell'uso che altri fa di essa, uso a cui spesso non sarei potuto ricorrere. Pertanto, la libertà per me più importante non è necessariamente quella che posso esercitare io stesso. Indubbiamente, è più importante che tutto possa essere tentato da qualcuno, piuttosto che tutti possano fare la stessa cosa. Se abbiamo diritto alla libertà, non è perché ci piace poter fare determinate cose, né perché consideriamo una particolare libertà essenziale alla nostra felicità. L'istinto che ci porta a ribellarci a qualsiasi restrizione fisica, anche se è un utile alleato, non sempre è la guida sicura per giustificare o delimitare la libertà. L'importante non è di quale libertà personalmente vorrei potermi giovare, ma quale libertà può essere necessaria ad altri per operare a vantaggio della società. Possiamo garantire tale libertà a siffata sconosciuta persona, solo se la garantiamo a tutti.

I benefici della libertà non si riducono quindi a quelli di chi è libero – o per lo meno l'uomo non beneficia prevalentemente di quegli aspetti della libertà di cui pur si avvantaggia. Non c'è dubbio che, nella storia, le maggioranze non libere hanno beneficiato dell'esistenza di minoranze libere e che oggi le società non libere beneficiano di quanto ottengono e apprendono dalle società libere. Ovviamente, i benefici che ci vengono dalla libertà degli altri aumentano a misura che aumenta il numero di coloro che possono usare la libertà. L'argomento a favore della libertà di alcuni si applica alla libertà di tutti. Ma è ancor preferibile che siano liberi solo alcuni piuttosto che nessuno; e anche che siano molti a poter godere di una piena libertà piuttosto che tutti abbiano soltanto una libertà limitata. L'importanza della libertà di poter fare una determinata cosa – questo è il punto – non ha nulla a che vedere con quanti vogliono farla: il rapporto può

anche essere inverso. Ne consegue, tra l'altro, che una società può essere intralciata da controlli, anche se la grande maggioranza può ignorare che la sua libertà è stata significativamente limitata. Se procediamo presumendo che è importante solo l'uso della libertà fatto dalla maggioranza, creeremo certamente una società stagnante con tutte le caratteristiche dell'assenza di libertà.

6. Le novità non programmate che continuamente emergono dal processo di adattamento consisteranno, in primo luogo, in nuovi adattamenti o modelli di coordinamento dei diversi sforzi individuali e in nuove costellazioni di utilizzo delle risorse che, per la loro natura stessa, saranno tanto provvisorie quanto le particolari situazioni che le hanno generate. In un secondo tempo, negli strumenti e nelle istituzioni si avranno modifiche adeguate alle nuove circostanze. Fra queste modifiche, alcune saranno solo adattamenti provvisori alle condizioni del momento, mentre altre costituiranno miglioramenti che saranno conservati per accrescere la versatilità degli strumenti esistenti e del loro uso. Queste ultime modifiche costituiranno insieme un migliore adattamento non solo alle particolari circostanze di tempo e di luogo, ma anche ad alcune caratteristiche permanenti del nostro ambiente. In queste «formazioni» spontanee¹⁵ è inclusa la percezione delle leggi generali che governano la natura. Così, incorporandosi e cumulandosi l'esperienza negli strumenti e nelle forme di azione, si determinerà una crescita della conoscenza esplicita e di regole generali che, mediante la parola, possono essere comunicate da una persona all'altra.

Questo processo attraverso cui emergono le novità è meglio compreso nella sfera intellettuale, quando il risultato è costituito da idee nuove. È il campo in cui quasi tutti per lo meno avvertiamo alcune tra le fasi individuali del processo, in cui sappiamo che cosa sta accadendo e quindi riconosciamo tutti la necessità della libertà. Gran parte degli scienziati comprende che non possiamo progettare il progresso della conoscenza, che nel viaggio nell'ignoto – com'è appunto la ricerca – dipendiamo in larga misura dal capriccio del genio individuale e delle circostanze e che il progresso scientifico, così come un'idea che nasce in una mente unica, sarà il risultato di una combinazione di idee, abitudini e circostanze procurate a una persona dalla società, il risultato tanto di casi fortuiti quanto di un sistematico sforzo.

Poiché siamo più consapevoli di come i nostri progressi nella sfera intellettuale nascano spesso dall'imprevedibile e dal non programmato, siamo portati a sopravvalutare in questo campo l'importanza della libertà e a ignorarla nell'ambito delle cose da fare. Ma la libertà di ricerca e di coscienza e la libertà di parola e di discussione, la cui importanza è universalmente riconosciuta, sono importanti solo nell'ultimo stadio del processo in cui vengono scoperte nuove verità. Esaltare il valore della libertà intellettuale a detrimento della libertà di agire equivarrebbe a considerare il cornicione da solo come se fosse tutto l'edificio. Abbiamo idee nuove da discutere e prospettive diverse da adattare l'una all'altra, perché quelle idee e quelle prospettive nascono dagli sforzi fatti in tutte le nuove circostanze dagli individui che nei loro concreti compiti usano i nuovi strumenti e le nuove forme di azione che hanno appreso.

La parte non intellettuale di questo processo – la formazione di ambienti materiali diversi in cui emerge il nuovo – richiede, per essere compresa e apprezzata, uno sforzo di immaginazione molto superiore a quello richiesto dai fattori messi in evidenza dalla concezione intellettualistica. Se a volte riusciamo a distinguere i processi che hanno portato a un'idea nuova, è raro che possiamo riuscire a ricostruire la serie e la combinazione dei contributi che hanno portato all'acquisizione di una conoscenza non esplicita; quasi mai riusciamo a ricostruire le abitudini e capacità favorevoli impiegate, i mezzi e le occasioni utilizzate e il particolare ambiente degli attori principali: tutto ciò insomma che ha favorito il risultato. I nostri sforzi per capire questa parte del processo fanno poco più che mostrare, con modelli semplificati, il tipo delle forze operanti e a indicare il principio generale e non lo specifico carattere delle influenze¹⁶. Gli uomini sempre s'interessano solo di quel che fanno. Pertanto, gli aspetti che, mentre il processo è in corso, non sono consapevolmente conosciuti sono comunemente trascurati e forse non potranno mai essere analizzati nei loro particolari.

In effetti, questi aspetti inconsci non solo sono in genere trascurati, ma spesso sono considerati più come ostacolo che come aiuto e condizione essenziale. Poiché non sono «razionali», nel senso che non entrano esplicitamente a far parte del nostro ragionamento, spesso sono considerati come irrazionali, come contrari a un'azione intelligente. Eppure, sebbene gran parte del non razionale che influenza la nostra azione sia forse, in tal senso, irrazionale, molte delle «semplici abitudini» o delle «istituzioni prive

di senso» che utilizziamo e presupponiamo nelle nostre azioni sono condizioni essenziali di quanto realizziamo; sono adattamenti riusciti della società, costantemente migliorati, dai quali dipende la portata di quanto possiamo realizzare. È importante scoprirne i difetti; ma nemmeno per un istante potremmo continuare a vivere senza fare affidamento su essi.

Il modo in cui abbiamo imparato a organizzare la nostra giornata, a vestirci, a mangiare, a mettere in ordine le nostre abitazioni, a parlare e scrivere, a usare gli innumerevoli altri mezzi e strumenti della civiltà, tanto quanto il *know-how* della produzione e del commercio, ci forniscono costantemente le basi dei nostri contributi al processo di civilizzazione. E proprio nel nuovo uso e miglioramento di qualsiasi prodotto offertoci dalla civiltà nascono le idee nuove che, alla fine, vengono discusse nella sfera intellettuale. Benché una volta avviata abbia in parte una sua propria vita, l'elaborazione cosciente del pensiero astratto non durerebbe a lungo, né si svilupperebbe, senza i costanti stimoli che nascono dalla capacità delle persone di agire in un nuovo modo, di provare nuove maniere di fare le cose e di alterare l'intera struttura della vita civile per adattarla ai cambiamenti. Il processo intellettuale è in effetti solo un processo di elaborazione, selezione ed eliminazione di idee già formate. E il flusso di idee nuove scaturisce in gran parte dalla sfera in cui l'azione, spesso quella non razionale, e gli eventi materiali si urtano a vicenda. Questo processo s'inaridirebbe se la libertà fosse limitata alla sfera intellettuale.

L'importanza della libertà non dipende pertanto dal carattere elevato delle attività che rende possibili. La libertà d'azione, anche nelle cose umili, è tanto importante quanto la libertà di pensiero. È diventato d'uso comune svilire la libertà d'azione chiamandola «libertà economica»¹⁷. Ma il concetto di libertà d'azione è molto più ampio di quello di libertà economica, che vi è ricompreso e – cosa ancor più importante – è discutibile che esistano mere azioni «economiche» e che possano applicarsi restrizioni alla libertà limitatamente ai cosiddetti aspetti puramente «economici». Le considerazioni economiche sono semplicemente quelle con le quali conciliamo e adattiamo i nostri diversi scopi, nessuno dei quali è in definitiva economico (salvo per l'indigente o per l'uomo che assuma il far denaro come fine in sé)¹⁸.

7. Gran parte di quanto abbiamo detto finora vale non solo per l'uso che l'uomo fa dei mezzi atti a realizzare i suoi fini, ma anche per questi

stessi fini. Una delle caratteristiche di una società libera è che gli obiettivi degli uomini sono aperti a tutti¹⁹; con uno sforzo cosciente nuovi scopi possono scaturire inizialmente da pochi individui, trasformandosi poi nelle finalità dei più. Dobbiamo ammettere la sia pure non percettibile mutevolezza anche di quanto consideriamo buono e bello. La qual cosa ci autorizzerebbe ad assumere una posizione relativistica, ma nel senso che sotto molteplici aspetti non sappiamo quel che parrà buono o bello a un'altra generazione. Né sappiamo perché consideriamo buono questo o quello o diamo ragione a qualcuno quando le persone dissentono sulla bontà di qualcosa.

L'uomo è una creatura della civiltà non solo nella sua conoscenza, ma anche nei suoi scopi e valori. In definitiva, la rilevanza di questi desideri individuali di perpetuazione del gruppo o della specie è ciò che determinerà se il gruppo o la specie continueranno a essere come sono o muteranno. Ovviamente, è un errore credere che possiamo trarre conclusioni su quali dovrebbero essere i nostri valori solo perché comprendiamo che questi sono effetto dell'evoluzione. Ma non possiamo ragionevolmente dubitare che tali valori siano creati e modificati dalle stesse forze evolutive che hanno prodotto la nostra intelligenza. Ci è dato sapere solo che la decisione ultima su cos'è bene o male non sarà presa dalla saggezza individuale di un uomo, ma dal declino dei gruppi che hanno aderito alle credenze «sbagliate».

È nel perseguimento dei fini momentanei dell'uomo che tutti i mezzi della civiltà devono essere saggiati; quelli inefficaci saranno scartati, quelli efficaci conservati. Ma c'è qualcosa di più del semplice fatto che, con il soddisfacimento di vecchi bisogni e con l'apparire di nuove occasioni, sorgano sempre nuovi fini. Quali individui e gruppi avranno successo e continueranno a esistere è cosa che dipende tanto dagli obiettivi da loro perseguiti, dai valori che guidano la loro azione, quanto dagli strumenti o capacità a loro disposizione. Che un gruppo prosperi o si estingua dipende tanto dal codice morale a cui obbedisce o dagli ideali di bellezza o di benessere che lo guidano, quanto dal punto fino a cui ha o non ha imparato a soddisfare le sue esigenze materiali. In ogni specifica società, gruppi particolari possono nascere o declinare a seconda dei fini che perseguono e degli standard di comportamento a cui si attengono. E i fini del gruppo che ha successo avranno tendenza a diventare fini di tutti i membri della società.

Tutt'al più, comprendiamo solo in parte perché i valori che ci poniamo o le norme etiche che osserviamo contribuiscano a preservare l'esistenza

della nostra società. Né possiamo essere certi che in condizioni continuamente mutevoli, tutte le norme che hanno mostrato di contribuire alla realizzazione di un certo scopo rimarranno le stesse. Si suppone bensì che qualsiasi standard sociale stabile contribuisca in qualche modo alla conservazione della civiltà; ma per noi l'unico modo di accertarlo è di metterlo alla prova in concorrenza con altri standard praticati da altri individui o gruppi.

8. La concorrenza su cui è basato il processo di selezione dev'esser presa nel suo senso più lato, comprensivo tanto della concorrenza tra gruppi organizzati e non organizzati, quanto di quella tra individui. Considerare la concorrenza come l'opposto della cooperazione o dell'organizzazione sarebbe capirne male la natura. Tentare di raggiungere taluni risultati con la cooperazione e l'organizzazione fa parte della concorrenza tanto quanto lo sforzo individuale. I rapporti organizzativi coronati da successo mostrano anch'essi la loro efficacia nella concorrenza tra gruppi organizzati in modi diversi. La differenza rilevante non è quella tra l'azione individuale e quella di gruppo; è, da un lato, tra le condizioni in cui si possono sperimentare altre alternative basate su concezioni e metodi diversi e, dall'altro, le condizioni in cui un solo agente ha il diritto e il potere esclusivo d'impedire agli altri di tentare. Solo quando si conferiscono questi diritti esclusivi sul presupposto che particolari individui o gruppi siano provvisti di una conoscenza superiore, il processo cessa di essere sperimentale e le convinzioni che si trovano a essere prevalenti in un dato momento possono diventare un ostacolo all'avanzamento della conoscenza.

L'argomento a favore della libertà non è contro l'organizzazione, che è uno dei mezzi più potenti fra quanti la mente umana possa usarne, ma è un argomento contro qualsiasi forma di organizzazione chiusa, privilegiata, monopolistica, contro l'uso della coercizione per impedire agli altri di far meglio. Tutte le organizzazioni sono basate su una data conoscenza; organizzazione significa impegno a raggiungere un particolare scopo con particolari metodi, ma anche l'organizzazione finalizzata alla crescita della conoscenza sarà efficace solo nella misura in cui sono vere la conoscenza e le credenze che sono alla base dei suoi piani. E, se ci sono fatti che contraddicono le convinzioni su cui si fonda la struttura dell'organizzazione, ciò diverrà palese solo quando l'organizzazione non riuscirà a fare quello che si propone e sarà sostituita da un'altra di diverso

tipo. L'organizzazione può pertanto essere vantaggiosa ed efficace, purché sia volontaria e sia collocata in una sfera libera, e dovrà adattarsi a circostanze non previste al momento della sua creazione o fallire. Trasformare l'intera società in un'unica organizzazione edificata e diretta in base a un unico piano significherebbe uccidere proprio le forze che hanno modellato le menti umane individuali che l'hanno progettata.

Vale la pena soffermarci a considerare cosa avverrebbe se in ogni azione fosse utilizzata solo quella che tutti ritengono la migliore conoscenza disponibile. Se fossero proibiti tutti i tentativi che sembrano dispersivi alla luce della conoscenza generalmente accolta e se fossero posti solo gli interrogativi, o si tentassero solo gli esperimenti ritenuti importanti alla luce dell'opinione predominante, l'umanità potrebbe raggiungere forse un punto in cui le sue conoscenze le permetterebbero di prevedere le conseguenze di ogni azione corrente e di evitare delusioni o insuccessi. Si potrebbe allora ritenere l'uomo ormai in grado di assoggettare alla sua ragione l'ambiente circostante, perché tenterebbe di fare solo ciò di cui potrebbe prevedere i risultati. Sarebbe come immaginare una civiltà arrivata a un punto morto, non perché siano esaurite le possibilità di ulteriore crescita, ma perché l'uomo sarebbe riuscito ad assoggettare così completamente tutte le sue azioni e le sue immediate condizioni ambientali allo stato esistente della sua conoscenza che la conoscenza nuova non avrebbe più nessuna possibilità di emergere.

9. Il razionalista desideroso di assoggettare tutto alla ragione umana si trova così davanti a un vero dilemma. L'uso della ragione mira al controllo e alla prevedibilità. Ma il processo di avanzamento della ragione si basa sulla libertà e sull'imprevedibilità dell'azione umana. Chi esalta i poteri della ragione umana vede generalmente solo un lato dell'interazione tra pensiero e azione umana, in cui la ragione è al tempo stesso utilizzata e modellata. Non s'accorge che, perché un avanzamento si verifichi, il processo sociale da cui emerge la crescita della mente deve restar libero dal suo controllo.

Non c'è dubbio che l'uomo deve alcuni dei suoi maggiori successi del passato al fatto che *non* è riuscito a controllare la vita sociale. Il suo continuo avanzamento può benissimo dipendere dalla sua cosciente astensione dall'esercitare i controlli di cui oggi dispone. Nel passato, le forze spontanee della crescita, per quanto limitate, potevano in generale

ancora affermarsi in opposizione alla coercizione organizzata dello Stato. Con i mezzi di controllo tecnologici di cui dispone lo Stato oggi, non è certo che una simile affermazione sia ancora possibile; in ogni caso, è molto probabile che ben presto diventi impossibile. Non siamo lontani dal punto in cui le forze della società deliberatamente organizzate possono distruggere quelle forze spontanee che hanno reso possibile l'avanzamento.

* Una precedente versione di questo capitolo è apparsa in F. Morley (a cura di), *Essays on Individuality*, Pittsburgh 1958.

** *Introduction to Mathematics*, London 1911, p. 61.

¹ Cfr. A. FERGUSON, *An Essay on the History of Civil Society*, Edinburgh 1767, p. 279: «Gli artifici del castoreo, della formica e dell'ape sono attribuiti alla saggezza della natura. Quelli delle nazioni civilizzate sono attribuiti a loro stesse e si suppone che indichino una capacità superiore rispetto a quella delle menti primitive. Ma le istituzioni degli uomini, come quelle di ogni animale, sono suggerite dalla natura e sono il risultato dell'istinto guidato da quella varietà di situazioni in cui vengono a trovarsi gli esseri umani. Tali istituzioni nascono da miglioramenti successivi, realizzati senza alcuna consapevolezza dei loro effetti generali, e portano gli affari umani a uno stadio di complessità che neanche la più grande facoltà di cui la natura umana sia mai stata dotata può progettare; anche quando il tutto è pienamente completato, non è mai possibile comprenderlo in ogni sua estensione».

² Cfr. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, London 1951, p. 199: «Le concezioni alla luce delle quali gli uomini giudicheranno le nostre idee fra mille anni – o forse anche fra cinquant'anni – sono al di là della nostra capacità di previsione. Se una biblioteca dell'anno 3000 venisse oggi in nostro possesso, non potremmo capirne i contenuti. Come potremmo determinare coscientemente un futuro che è, per sua profonda natura, oltre la nostra comprensione? Una tale presunzione rivela soltanto la ristrettezza di una visione ignara di cosa sia l'umiltà».

³ L.A. WHITE, *Man's Control over Civilization: An Anthropocentric Illusion*, «Scientific Monthly», LXVI (1948), p. 238.

⁴ Cfr. G. RYLE, *Knowing How and Knowing That*, «Proceedings of the Aristotelian Society», 1945-46; vedi anche M. POLANYI, *Personal Knowledge: Towards a Post-critical Philosophy*, London-Chicago 1958.

⁵ Cfr. l'osservazione così spesso citata di F.P. RAMSEY, *The Foundations of Mathematics*, Cambridge 1925, p. 287: «Non c'è nulla da sapere all'infuori della scienza».

⁶ Su questi vari tipi di conoscenza, cfr. il mio articolo *Ueber den "Sinn" sozialer Institutionen*, «Schweizer Monatshefte», ottobre 1955; e, sull'applicazione di tutta l'argomentazione di questo capitolo a più specifici problemi economici, i due saggi su *Economics and Knowledge* e *The Use of Knowledge in Society*, ristampati nel mio *Individualism and Economic Order*, London-Chicago 1948.

⁷ G. DE SANTILLANA, *The Crime of Galileo*, Chicago 1955, p.34. Anche Herbert Spencer dice: «In materia di scienza, quanto più sappiamo tanto più estesamente veniamo a contatto con l'ignoranza».

⁸ Cfr. H.G. BARNETT, *Innovation: The Basis of Cultural Change*, New York 1953, spec. p. 19: «Ogni individuo è più e più volte innovatore»; e p. 65: «C'è una correlazione positiva tra individualismo e potenziale innovativo. Quanto maggiore è la libertà dell'individuo di esplorare il suo mondo di esperienze, organizzandone gli elementi secondo un'interpretazione personale delle proprie impressioni sensitive, tanto maggiore è la possibilità che nascano idee nuove».

⁹ Cfr. W.A. LEWIS, *The Theory of Economic Growth*, London 1955, p. 148: «Questi innovatori sono sempre una minoranza. Le idee nuove sono dapprima messe in pratica da una, due o pochissime persone, sia che si tratti di innovazioni tecnologiche o di nuove forme organizzative, di nuove merci o altro. Possono poi venir rapidamente adottate dal resto della popolazione. Ma è più probabile che le nuove idee vengano accolte con scetticismo e sfiducia e compiano soltanto lentissimi passi. Dopo qualche tempo cominceranno a esser viste come portatreici di successo e verranno accettate da un numero di persone sempre crescente. Ecco perché si dice spesso che i cambiamenti sono opera di un'élite o che la misura del cambiamento dipende dalla qualità della *leadership* esercitata in una comunità. Ciò è abbastanza vero, nel senso che la maggior parte delle persone non è fatta da innovatori, ma da gente che si limita a imitare quel che gli altri fanno. Sarebbe però fuorviante voler così sottintendere che tutte le nuove idee siano patrimonio esclusivo di una determinata classe o di un gruppo di persone». Anche p. 172: «Il giudizio espresso dalla collettività sulle idee nuove è troppo spesso erroneo, di modo che si comprende che il progresso dipende dalla libertà di alcuni individui di sostenere la propria opinione nonostante il parere contrario della collettività [...]. Conferire il monopolio delle decisioni a un comitato governativo combinerebbe gl'inconvenienti dell'uno e dell'altro mondo».

¹⁰ Uno dei pochi autori che l'abbiano compreso con sufficiente chiarezza è F.W. MAITLAND: «L'argomentazione più potente è quella basata sull'ignoranza, l'inevitabile ignoranza dei nostri governanti» (*Collected Papers*, Cambridge 1911, I, p. 107). Cfr. comunque B.E. KLINE e N.H. MARTIN, *Freedom, Authority and Decentralization*, «Harvard Business Review», XXXVI (1958), spec. p. 70: «La principale caratteristica della gerarchia dominante, come di qualunque gruppo della nostra società, non è la conoscenza ma l'ignoranza. Ciascuno può conoscere soltanto una frazione di quanto avviene attorno a lui. Molto di quel che ognuno sa o di quello in cui crede è piuttosto falso che vero [...]. In ogni dato momento, ciò che non si sa è sempre molto più di quello che si sa: sia a livello di singola persona della catena di comando, sia a livello dell'intera organizzazione. Non è allora escluso che, organizzandoci in una gerarchia di autorità allo scopo di aumentare l'efficienza, si arrivi di fatto a istituzionalizzare l'ignoranza. Mentre, se utilizziamo meglio quanto solo pochi sanno, possiamo essere sicuri di impedire alla grande maggioranza di esplorare le zone oscure poste al di là della nostra conoscenza».

Sotto un certo aspetto il termine «ignoranza» è in qualche modo troppo ristretto per l'uso a cui vogliamo destinarlo. Quando ci riferiamo al fatto che ignoriamo quel che è giusto, ci sono occasioni in cui sarebbe forse meglio parlare di «incertezza». In effetti, ci si chiede come sia possibile dire in modo sensato che una cosa sia giusta, laddove nessuno sa che cosa sia giusto in quel particolare contesto. In questi casi, il problema è costituito dalla mancanza nella morale esistente di una risposta, sebbene possa esserci qualche risposta che, se conosciuta e largamente condivisa, potrebbe avere grande valore. Devo molto a Pierre F. Goodrich, che con un suo commento mi ha aiutato a chiarire questo importante punto, anche se non sono stato convinto a parlare in genere di «imperfezione», là dove sottolineo la condizione di ignoranza.

¹¹ Cfr. J.A. WHEELER, *A Septet of Sibyls: Aids in the Search for Truth*, «American Scientist», XLIV (1956), p. 360: «Il nostro vero problema è riuscire a commettere errori quanto più in fretta è possibile».

¹² Vedi l'osservazione di L. Pasteur: «Nella ricerca scientifica il caso aiuta soltanto le intelligenze ben preparate ad accoglierlo», citata da R. TATON, *Reason and Chance in Scientific Discovery*, London 1957, p. 91.

¹³ Cfr. A.P. LERNER, *The Backward-leaning Approach to Controls*, «J.P.E.», LXV (1951), p. 441: «Le dottrine del libero scambio sono valide come *regole generali*, la cui applicazione è “in genere” benefica. Come sempre avviene con le regole generali, possono esservi casi particolari nei quali, se si conoscessero tutte le circostanze concomitanti e gli effetti in ogni più lontana conseguenza, non si

dovrebbe applicare la regola. Questo fatto non è però sufficiente a fare della regola una cattiva regola, né fornisce ragioni per non applicarla nelle circostanze normali, in cui si ignorano quelle implicazioni che rendono desiderabile l'eccezione».

¹⁴ Cfr. H. RASHDALL, *The Philosophical Theory of Property*, in *Property: Its Duties and Rights*, New York-London 1915, p. 62: «La causa della libertà non ricava sostegno sufficiente insistendo (come ha fatto con tanta eloquenza e umorismo Lowes Dickinson, in *Justice and Liberty: a Political Dialogue*, p. es. pp. 129, 131) sull'assurdità di supporre che in regime capitalistico un lavoratore nullatenente goda di libertà delle quali sarebbe privato dal socialismo. Infatti, può essere di somma importanza che alcuni possano godere della loro libertà e che ad alcuni sia possibile disporre liberamente del proprio tempo; e tuttavia una simile libertà può non essere possibile, né desiderabile per i più. Ed è d'importanza indiscutibile il principio che la cultura richiede una grande differenziazione delle condizioni sociali». Vedi anche B.E. KLINE e N.H. MARTIN (*Freedom, Authority and Decentralization*, cit., p.69): «Se libertà dev'esserci per i pochi che trarranno vantaggio da essa, la libertà dev'essere offerta ai molti. Se c'è lezione chiara della storia, è esattamente questa».

¹⁵ Per l'uso del termine «formazione», nella fattispecie più appropriato dell'usuale «istituzione», cfr. il mio studio *The Counter-Revolution of Science*, Glencoe 1952, p. 83.

¹⁶ Vedi il mio saggio *Degrees of Explanation*, «British Journal for the Philosophy of Science», VI (1955).

¹⁷ Cfr. A. DIRECTOR, *The Parity of Economic Market Place*, in *Conference on Freedom and the Law*, University of Chicago Law School Conference Series, n. 13, Chicago 1953.

¹⁸ Cfr. il mio libro *The Road to Serfdom*, London-Chicago, 1944, cap. 7.

¹⁹ Cfr. K.R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, Princeton 1950, spec. p. 195: «Se vogliamo rimanere umani, c'è un'unica strada, la strada verso la società aperta. Dobbiamo andare verso l'ignoto, l'incertezza e l'insicurezza, usando tutta la nostra ragione per fare piani che comprendano l'una e l'altra: la sicurezza e la libertà».

3. *Il senso comune del progresso**

L'uomo non sale mai così in alto come quando non sa dove va.

OLIVER CROMWELL**

1. Gli scrittori che oggi tengono alla loro reputazione di sofisticati non osano quasi parlare di progresso senza mettere la parola tra virgolette. L'implicita fiducia nei vantaggi del progresso, che nei due ultimi secoli contraddistingueva il pensatore progressista, è ora considerata come indice di mentalità superficiale. I più, in gran parte del mondo, fondano ancora le loro speranze sulla continuazione del progresso; ma tra gli intellettuali è comune chiedersi se questo esista o, per lo meno, se davvero sia un bene.

Entro certi limiti, questa reazione contro l'esuberante e ingenua fede nella ineluttabilità del progresso era necessaria. Molto di quanto è stato scritto o detto è così poco giustificabile che è bene pensarci su due volte prima di usare questo termine. L'affermazione: «La civiltà si è mossa, sta muovendosi e si muoverà in direzione desiderabile» non ha mai trovato molta giustificazione¹, né c'era ragione per considerare necessario ogni mutamento e il progresso come cosa certa e benefica. Meno che mai si aveva diritto a parlare di chiare e riconoscibili «leggi del progresso» che permetterebbero di prevedere le condizioni verso cui necessariamente ci muoviamo; o di ritenere qualsiasi stoltezza fatta dagli uomini necessaria e pertanto giusta.

Ma, pur se si spiega facilmente, la disillusione oggi diffusa nei confronti del progresso non è priva di pericoli. In un certo senso la civiltà è progresso e il progresso è civiltà². La preservazione del tipo di civiltà che conosciamo dipende dalla dinamica delle forze che, in condizioni

favorevoli, producono il progresso. Se è vero che l'evoluzione non sempre porta al meglio, è anche vero che, senza le forze che la producono, la civiltà e tutto quel che per noi ha valore – in realtà, quasi tutto ciò che distingue l'uomo dalla bestia – non esisterebbero o non potrebbero esser a lungo conservati.

La storia della civiltà è la spiegazione di un progresso che, nel breve spazio di meno di ottomila anni, ha creato quanto consideriamo tipico della vita umana. Dopo aver abbandonata una vita dedita alla caccia, gran parte dei nostri antenati diretti, all'inizio dell'età neolitica, si è dedicata all'agricoltura e ben presto alla vita cittadina, forse meno di tremila anni o di cento generazioni fa. Non può suscitare meraviglia che, sotto certi aspetti, il corredo biologico dell'uomo non abbia proceduto di pari passo con quel rapido mutamento, che l'adattamento della sua parte non razionale sia, in certo modo, avanzato più lentamente e che molti dei suoi istinti e sentimenti siano ancor oggi più adatti alla vita di un cacciatore che alla vita in un mondo civile. Se molti aspetti tipici della nostra civiltà ci appaiono innaturali, artificiali o dannosi, uguale dev'esser stato il sentimento che l'uomo ha provato nel momento di sperimentare la vita cittadina, cioè in effetti all'inizio della civiltà. Tutte le ben note accuse contro l'industrializzazione, il capitalismo, l'eccessiva raffinatezza sono per lo più proteste contro il nuovo modello di vita adottato or non è molto dall'uomo, dopo più di mezzo milione di anni di vita da cacciatore nomade, modello che ha creato problemi da lui non ancora risolti³.

2. Quando parliamo del progresso in connessione con i nostri tentativi individuali o con uno sforzo organizzato, intendiamo un progresso verso un fine a noi noto⁴. Non è in questo senso che l'evoluzione sociale può esser definita progresso, perché non è conseguita dalla mente umana attraverso il raggiungimento di fini prefissati con mezzi noti⁵. Sarebbe più esatto considerare il progresso come un processo di formazione e modificazione dell'intelletto umano, un processo di adattamento e di apprendimento in cui non solo le occasioni a noi note, ma anche i nostri valori e desideri mutano continuamente. In quanto scoperta di cose ancora ignote, il progresso ha conseguenze necessariamente imprevedibili; conduce sempre all'ignoto e possiamo solo aspettarci di riuscire a comprendere quale sia il tipo di forze che lo determina. Benché sia indispensabile una comprensione generale del carattere di questo processo di sviluppo, cumulativa se vogliamo cercare di

creare condizioni a esso favorevoli, non potrà però mai esservi una conoscenza che ci permetta di fare previsioni specifiche⁶. La pretesa che da tale intuizione possiamo dedurre le necessarie leggi dell'evoluzione è assurda. La mente umana non può prevedere, né deliberatamente modellare il proprio futuro. Le sue conquiste consistono nello scoprire dove ha sbagliato.

Anche nel campo dove la ricerca di nuova conoscenza è più consapevole, per esempio nella scienza, nessuno può prevedere quali saranno le conseguenze del proprio lavoro⁷. Infatti, si riconosce sempre più che pure il tentativo di far sì che la scienza consapevolmente miri a conoscenze i cui usi futuri siano prevedibili può intralciare il progresso⁸. Per sua natura stessa, il progresso non può esser pianificato. A buon diritto, possiamo forse parlare di pianificare il progresso in un dato campo, dove miriamo alla soluzione di un problema specifico e di cui già intravediamo la risposta. Ma, se ci limitassimo a lottare per fini oggi percettibili e se di tanto in tanto non sorgessero nuovi problemi, i nostri tentativi si arresterebbero. Il modo di diventare più saggi è imparare quel che prima non sapevamo.

Spesso però è pure un modo per diventare più tristi. Il progresso è in parte fatto di cose ottenute attraverso dure lotte; ma ciò non significa che tutti i suoi risultati ci piaceranno o che tutti ne trarranno vantaggio. E, poiché i nostri fini e desideri nel corso del processo sono anch'essi soggetti a mutamenti, c'è da chiedersi se si è nel giusto quando si dichiara che il nuovo stato delle cose create dal progresso sia migliore. Il progresso, inteso come crescita cumulativa della conoscenza e del potere sulla natura, è un termine che non ci dice se il nuovo stato delle cose sarà per noi più soddisfacente del vecchio. Il compiacimento sta unicamente nel realizzare quello per cui abbiamo lottato e l'averlo conquistato ci darà forse poca soddisfazione. All'interrogativo se, qualora ci arrestassimo al nostro attuale stadio di sviluppo, staremmo in un certo senso meglio o saremmo più felici che se ci fossimo arrestati cento o mille anni fa, non c'è risposta.

E ciò non è importante. L'importante è lottare con successo per quel che di volta in volta pare raggiungibile. L'intelligenza umana è messa alla prova non dai frutti del successo del passato, ma vivendo per e nel futuro. Il progresso è movimento come fine a se stesso, perché è nel processo di apprendimento e nelle conseguenze prodotte dall'aver appreso qualcosa di nuovo che l'uomo beneficia del dono della sua intelligenza.

La gioia del successo personale sarà di molti solo in una società che progredisca tutta abbastanza rapidamente. In una società stazionaria, il numero di quelli che saliranno sarà per lo più pari al numero di quelli che scenderanno. Per far sì che quasi tutti, nella loro vita privata, vi partecipino, il progresso deve procedere a una considerevole velocità. È quindi indubbio che Adam Smith aveva ragione nel dire: «Nello stato di progresso, quando la società avanza verso nuove conquiste, assai più che quando ha raggiunto il culmine della ricchezza, le condizioni del lavoratore povero, di gran parte della popolazione appaiono più felici e più agiate. Essi si trovano in difficoltà nella stasi e infelici nello stato di declino. Lo stato di progresso è in realtà lo stato allegro e cordiale di tutti i diversi ordini della società. La stasi è monotona; il declino malinconico»⁹.

Uno dei fatti più caratteristici di una società progressiva è che in essa quasi tutte le cose per le quali gl'individui lottano possono essere ottenute solo con ulteriore progresso. Ciò è dovuto ai caratteri inevitabili del processo: una nuova conoscenza e i suoi benefici possono diffondersi solo gradatamente e le ambizioni dei più saranno determinate solo da quanto è accessibile ancora unicamente a pochi. È fuorviante considerare queste nuove possibilità come se, sin dall'inizio, siano una proprietà comune della società, condivise scientemente dai suoi membri; diventano proprietà comune solo attraverso il lento processo mediante il quale le realizzazioni di pochi sono messe a disposizione di tutti. Il che è sovente oscurato dall'esagerata attenzione che in generale si presta alle fasi più rilevanti dello sviluppo. Ma è spesso più facile che le scoperte di grande rilievo aprano semplicemente nuovi orizzonti; sono poi necessari ulteriori lunghi sforzi prima che la nuova conoscenza, emersa in un qualche luogo, possa essere posta a disposizione di tutti. Ciò significa che ci saranno sempre persone che già beneficiano di nuove acquisizioni non ancora pervenute ad altri.

3. Il rapido avanzamento economico che ci siamo abituati ad aspettarci pare, in larga misura, effetto di questa disuguaglianza e impossibile senza di essa. Il progresso non può avanzare così rapidamente su un fronte uniforme, ma si afferma necessariamente a scaglioni, alcuni molto più avanzati di altri. La ragione di ciò è nascosta dalla nostra abitudine a considerare il progresso economico soprattutto come accumulazione di sempre maggiori quantità di beni e di attrezzature. L'aumento del nostro tenore di vita è tuttavia dovuto, per lo meno in ugual misura, a una crescita della

conoscenza che ci permette non solo un maggior consumo delle stesse cose, ma di utilizzare cose diverse che spesso prima nemmeno conoscevamo. E, sebbene l'incremento del reddito dipenda in parte dall'accumulazione di capitale, è probabile che dipenda ancor di più dalla nostra capacità di imparare a servirci delle nostre risorse con più efficacia e per nuovi fini.

La crescita della conoscenza ha particolare importanza perché, mentre le risorse materiali rimarranno sempre scarse e dovranno esser conservate per scopi limitati, gli usi di una nuova conoscenza (quando non li rendiamo artificialmente scarsi con brevetti monopolistici) sono illimitati. La conoscenza, una volta acquisita, è gratuitamente disponibile a beneficio di tutti. Con questo dono gratuito della conoscenza, acquisita con gli esperimenti di alcuni membri della società, si rende possibile il progresso generale e le acquisizioni conseguite dalle generazioni precedenti facilitano l'avanzamento delle generazioni successive.

In ogni stadio di questo processo, molte saranno le cose che già sappiamo produrre, ma che sono ancora troppo costose per poter esser fornite a molti. E, allo stadio iniziale, esse si possono fare soltanto con un impiego di mezzi pari a molte volte la percentuale del reddito totale che, con una distribuzione approssimativamente ugualitaria, andrebbe a quei pochi che potrebbero trarne beneficio. All'inizio, un nuovo prodotto è comunemente «il capriccio di pochi eletti, prima di diventare un'esigenza diffusa ed entrare a far parte delle necessità della vita. Perché i lussi di oggi sono le necessità di domani»¹⁰. Le novità, inoltre, spesso saranno accessibili alla massa popolare *soltanto perché*, per un certo tempo, sono state il lusso di pochi.

Se noi, nei paesi più ricchi, possiamo oggi procurare facilitazioni e comodità con gran parte di quei beni che or non è molto sarebbe stato fisicamente impossibile produrre in così gran quantità, ciò per lo più è diretta conseguenza del fatto che, all'inizio, tali beni sono stati creati solo per pochi. Tutti i comodi di una casa, dei nostri mezzi di trasporto e di comunicazione, di divertimento o di svago, sono stati in origine prodotti solo in quantità limitate; ma è facendo ciò che gradatamente abbiamo imparato a farli o a fare cose analoghe con un molto minor impiego di risorse e abbiamo così potuto fornirli a tutti. Gran parte delle spese dei ricchi, benché non intese a questo scopo, servono così a coprire il costo della sperimentazione di cose nuove, con l'effetto di renderle accessibili anche al povero.

L'importante non sta solo nella circostanza che noi gradatamente impariamo a produrre su larga scala, in modo economico, quello che sappiamo già fare ad alti costi su scala ridotta; sta pure nella circostanza che soltanto da una posizione avanzata si ha la possibilità di vedere la prossima gamma di desideri e di possibilità, sicché la scelta dei nuovi obiettivi e gli sforzi per le nuove acquisizioni cominceranno molto prima che le masse tentino di raggiungerli. Per rendere rapidamente disponibile quanto esse vorranno, dopo aver realizzato i loro attuali desideri, è necessario che gli sviluppi che daranno i loro frutti per le masse tra venti o cinquant'anni siano guidati dalle idee di chi è già in grado di usufruirne.

Se oggi, negli Stati Uniti o nell'Europa occidentale, i relativamente poveri possono avere un'automobile o un frigorifero, fare un viaggio in aereo, avere una radio, al prezzo di una moderata quota del loro reddito, ciò è dovuto al fatto che nel passato altri, con redditi alti, potevano consentirsi ciò che allora era un lusso. Il cammino del progresso è molto facilitato dall'essere già stato percorso prima. È dovuto agli esploratori che hanno scoperto che la strada si può costruire per i meno fortunati e i meno energici. Quel che ora può sembrare una stravaganza o anche uno spreco, perché è patrimonio di pochi e nemmeno sognato dalle masse, è il prezzo della sperimentazione di un nuovo modello di vita che, alla fine, sarà accessibile ai più. La gamma delle cose che si tenteranno e quindi si svilupperanno e il patrimonio di esperienza che diventerà accessibile a tutti sono grandemente accresciuti dalla disuguale distribuzione degli attuali benefici; e la velocità del progresso sarà di gran lunga aumentata, se i primi passi saranno fatti molto prima che la maggioranza possa usufruirne. In realtà molti dei miglioramenti non avrebbero mai potuto diventare una possibilità per tutti, se non fossero stati già da molto tempo accessibili a pochi. Se tutti dovessero aspettare le cose migliori fino a quando fosse possibile fornirle a tutti, in molti casi quel giorno non sorgerebbe mai. Oggi persino i più poveri devono il loro relativo benessere alle disuguaglianze passate.

4. In una società in progresso quale noi la conosciamo, i relativamente ricchi sono semplicemente quelli che occupano una posizione un po' più avanzata degli altri nel beneficiare di vantaggi materiali. Vivono già in una fase dell'evoluzione non ancora raggiunta dagli altri. Ne consegue che la povertà è concetto relativo più che assoluto. Questo non la rende meno

amara. In una società progredita, le esigenze insoddisfatte non sono normalmente necessità fisiche ma effetti della civiltà; tuttavia, è pur sempre vero che, a ogni stadio, alcuni dei beni desiderati possono diventare accessibili a tutti solo in seguito a ulteriori progressi. Molto di quello per cui lottiamo sono cose che vogliamo perché altri già le hanno. Una società in progresso, pur avendo fiducia in questo processo di apprendimento e imitazione, riconosce i desideri che crea solo come stimolo per ulteriori sforzi. A nessuno garantisce un risultato. Non si cura della sofferenza provocata dai desideri insoddisfatti creati dall'esempio degli altri. Appare crudele, perché aumenta il desiderio di tutti in proporzione all'aumento dei suoi doni a pochi. Eppure, finché resta una società in progresso, è necessario che alcuni guidino e che gli altri seguano.

Asserire che in qualsiasi fase del progresso il ricco, con la sperimentazione di nuovi stili di vita non ancora accessibili al povero, rende un servizio necessario, senza il quale il progresso del povero sarebbe molto più lento, sembrerà ad alcuni un'apologia cinica e forzata. Ma un po' di riflessione dimostrerà che ciò è perfettamente vero e che, sotto questo aspetto, una società socialista dovrebbe imitare la società libera. In un'economia pianificata (salvo limitarsi alla semplice imitazione dell'esempio di altre società più progredite), sarebbe necessario, molto prima di renderli accessibili agli altri, designare certi individui col compito di sperimentare le più recenti acquisizioni, prima di renderle disponibili agli altri. Assolutamente non c'è un modo per rendere accessibili a tutti i nuovi e ancor costosi modelli di vita, se non facendoli provare prima a pochi. Non sarebbe sufficiente permettere agli individui di provare alcune particolari novità. Queste hanno il loro giusto uso e valore solo come parte integrante dell'avanzamento generale, di cui costituiscono il prossimo bene desiderato. Per poter sapere quali delle nuove possibilità dovrebbero essere sviluppate a ogni stadio, come e quando dati miglioramenti dovrebbero essere introdotti nel progresso generale, una società pianificata dovrebbe avere un'intera classe, se non una gerarchia di classi, di qualche gradino più avanzata delle altre. La differenza con la situazione che esiste in una società libera consisterebbe allora semplicemente nel fatto che le disuguaglianze sarebbero intenzionali e che la scelta di particolari gruppi o individui sarebbe imposta d'autorità invece che dall'impersonale processo del mercato e dalle circostanze dovute alla nascita e ai casi fortuiti. E, giova aggiungere, sarebbero tollerati solo quei tipi di vita migliore approvati

d'autorità e consentiti soltanto a quelli all'uopo designati. Ma, per poter raggiungere la stessa velocità di progresso di una società libera, una società pianificata dovrebbe esser dominata da un grado di disuguaglianza non molto diverso.

Non c'è alcuna applicabile regola relativa al grado di disuguaglianza che possa qui esser considerata desiderabile. Non vogliamo ovviamente vedere la posizione dell'individuo determinata da una decisione arbitraria o da un privilegio conferito dalla volontà umana a date persone. Ed è anche difficile vedere in che senso potrebbe essere legittimo dire che una qualche persona è troppo avanti rispetto alle altre o che è dannoso per la società il fatto che il progresso di alcune superi di molto quello delle altre. Sarebbe probabilmente legittimo dir questo, se si verificassero ampi divari nella scala del progresso; ma, fino a quando la gradazione è più o meno costante, e tutti gli scalini della piramide dei redditi sono occupati proporzionalmente, non si può negare che chi è più in basso profitta materialmente del fatto che altri sono più in alto.

La critica nasce dall'erroneo convincimento che quanto va a beneficio di pochi potrebbe invece esser disponibile agli altri. Tale critica sarebbe giustificata, se considerassimo una sola redistribuzione dei frutti del progresso del passato e non il costante progresso che la nostra società, con la sua disuguale distribuzione, alimenta. Alla lunga, l'esistenza di gruppi più progrediti degli altri è chiaramente un vantaggio per chi è più indietro, così come sarebbe enorme vantaggio per tutti se, improvvisamente, ci fosse dato attingere alla conoscenza molto avanzata che alcuni uomini, in un continente finora sconosciuto o in qualche altro pianeta, avessero acquisito in più vantaggiose condizioni.

5. I problemi dell'uguaglianza sono difficili da discutere spassionatamente, quando si riferiscono a membri della nostra stessa comunità. Se ne ha un'idea più chiara considerandoli in un quadro più vasto, nella relazione cioè tra paesi ricchi e poveri. È allora meno probabile essere erroneamente guidati dall'idea che ogni membro di una qualsiasi comunità abbia diritti naturali a una quota parte del reddito del suo gruppo. Benché oggi la maggior parte delle popolazioni del mondo benefici degli sforzi reciproci, non abbiamo certo motivo di considerare il reddito mondiale come il risultato di un unico sforzo dell'umanità intera.

Se le popolazioni dell'Occidente sono oggi tanto più ricche delle altre, in parte è indubbiamente dovuto a una maggiore accumulazione di capitale. Ma questa ricchezza è soprattutto il risultato della loro migliore utilizzazione della conoscenza. Senza dubbio le prospettive del più povero dei paesi «sottosviluppati» che stia raggiungendo l'attuale livello dell'Occidente sono molto superiori a quelle che sarebbero state se l'Occidente non fosse stato tanto più progredito. Inoltre, sono migliori di quel che sarebbero state se, nel corso del progresso della civiltà moderna, una qualche autorità mondiale avesse provveduto a frenare il troppo rapido progresso di una qualche parte nei confronti delle altre e a ogni passo avesse provveduto a distribuire ugualmente i vantaggi in tutto il mondo. Se oggi alcune nazioni possono, in qualche decina d'anni, raggiungere un certo livello di comodità materiale, la cui realizzazione è costata all'Occidente centinaia o migliaia d'anni, non è forse ovvio che il loro cammino è stato facilitato dal fatto che l'Occidente non è stato costretto a condividere le sue realizzazioni materiali con gli altri, non è stato frenato ma è stato lasciato libero di progredire molto prima degli altri?

I paesi dell'Occidente non solo sono più ricchi perché hanno conoscenze tecnologiche più progredite, ma hanno conoscenze tecnologiche più progredite perché sono più ricchi. E il dono gratuito della conoscenza, la cui realizzazione è costata molto a chi è più avanti, permette a chi segue di raggiungere lo stesso livello a un prezzo molto inferiore. Di fatto, finché ci saranno alcune nazioni in testa, tutte le altre potranno seguirle anche senza possedere le condizioni per un progresso spontaneo. Che anche paesi o gruppi privi di libertà possano avvantaggiarsi di molti dei frutti di essa è una delle ragioni che spiegano perché l'importanza della libertà non è meglio compresa. Per molte parti del mondo, il progresso è stato, per molto tempo, qualcosa di derivato e, con le comunicazioni moderne, quei paesi non resteranno necessariamente molto indietro, anche se molte delle innovazioni nascono altrove.

Per quanto tempo la Russia sovietica o il Giappone hanno vissuto tentando d'imitare la tecnologia americana! Fintantoché qualcuno procura quasi tutta la nuova conoscenza e fa quasi tutti gli esperimenti, è possibile persino applicare tale conoscenza deliberatamente, in modo da avvantaggiare contemporaneamente e alla stessa stregua la maggior parte dei membri di un dato gruppo. Ma, sebbene una società egualitaria possa

seguire un tale itinerario, il suo progresso sarebbe essenzialmente un progresso da parassiti, preso a chi ne ha pagato tutto il costo.

Ciò che permette a un paese di essere in testa in uno sviluppo di dimensioni mondiali, giova ricordarlo al riguardo, sono le sue classi economiche più progredite; e un paese che deliberatamente livella ogni differenza abdica anche alla posizione di guida, com'è tragicamente mostrato dall'esempio della Gran Bretagna. In essa tutti avevano beneficiato del fatto che una classe ricca, con vecchie tradizioni, aveva fatto uso di prodotti di qualità e di gusto senza pari altrove e che la stessa Gran Bretagna forniva al resto del mondo. La *leadership* britannica, con la scomparsa della classe il cui stile di vita gli altri imitavano, è finita. Forse non passerà molto tempo prima che i lavoratori britannici scoprano i benefici che avevano nell'esser membri di una comunità in cui c'erano molte persone più ricche di loro e scoprono pure che la loro superiorità sui lavoratori degli altri paesi era in parte dovuta all'analoga superiorità dei loro ricchi sui ricchi degli altri paesi.

6. Se su scala internazionale disuguaglianze maggiori possono anche essere molto utili per il progresso di tutti, si può dubitare che sia lo stesso per le analoghe disuguaglianze all'interno di una nazione? Pure qui la velocità complessiva del progresso verrà accresciuta da chi avanza più rapidamente. Anche se all'inizio molti resteranno indietro, non passerà molto tempo che l'effetto cumulativo della nuova strada faciliterà loro il progresso e la inserirà nella marcia. In effetti, i membri di una comunità in cui ci siano molti ricchi beneficiano di un grande vantaggio che invece non ha chi, per vivere in un paese povero, non può beneficiare del capitale e dell'esperienza forniti dai ricchi; pertanto, è difficile rendersi conto del perché una simile situazione dovrebbe giustificare la redistribuzione del vantaggio. In realtà, pare generalmente che accada proprio questo: dopo un determinato periodo di rapido progresso, il beneficio complessivo per quanti seguono è tale da permetter loro di progredire più rapidamente di coloro che guidavano la marcia, sicché la lunga colonna del progresso umano tende a serrare i ranghi. Per lo meno l'esperienza degli Stati Uniti sembra indicare che, quando il progresso delle classi più basse si accelera, provvedere a soddisfare i ricchi cessa di essere la fonte principale di grandi utili per lasciare il posto a sforzi diretti verso le necessità delle masse. È

così che le forze che all'inizio danno maggiore spinta alle disuguaglianze tendono in seguito a diminuirle.

Di conseguenza, la possibilità di ridurre la disuguaglianza e la povertà con una deliberata redistribuzione deve essere considerata in due diversi modi: in una prospettiva di lungo termine e in quella di breve termine. In qualsiasi momento, sarebbe facile migliorare la posizione dei più poveri, dando loro quello che potremmo prendere ai ricchi. Ma una simile parificazione delle posizioni nella colonna del progresso umano, mentre affretterebbe in un primo tempo la serrata dei ranghi, ben presto rallenterebbe l'intero movimento e alla lunga tratterrebbe indietro chi si trova già nella retroguardia. Lo confermano recenti esperienze europee. Una delle più rilevanti caratteristiche del dopoguerra è stata la rapidità con cui, attraverso la politica, società ricche sono diventate statiche, se non addirittura stagnanti, mentre paesi impoveriti ma molto competitivi si sono trasformati in società molto dinamiche e progressive. Sotto questo aspetto, la contrapposizione tra gli avanzati stati assistenziali come la Gran Bretagna e i paesi scandinavi da un lato e paesi come la Germania occidentale, il Belgio o l'Italia dall'altro comincia a essere riconosciuta anche dai primi¹¹. Queste esperienze hanno fornito la dimostrazione, se ce ne fosse stato bisogno, che non c'è modo più efficace per rendere stazionaria una società che imporre a tutti lo stesso livello medio o che non c'è modo più efficace per rallentare il progresso che permettere a chi ha più successo un livello di vita soltanto poco più alto di quello medio.

È un fatto singolare che, mentre in un paese primitivo un osservatore imparziale probabilmente riconoscerebbe che la situazione non offre molte speranze, finché tutta la popolazione rimane a un medesimo basso livello, e che prima condizione per il progresso è l'esistenza di qualcuno che riesca a precedere gli altri, non siano molti quelli pronti ad ammettere la stessa cosa anche per i paesi più avanzati. Ovviamente, una società in cui solo chi è politicamente privilegiato può progredire, o dove chi per primo progredisce s'impadronisce del potere politico usandolo per tenere più in basso gli altri, non sarebbe migliore di una società egualitaria. Ma alla lunga gli ostacoli al progresso dei pochi si trasformano in ostacoli per il progresso di tutti; e il fatto che ne possano momentaneamente accontentare le passioni, non li rende certo meno dannosi al vero interesse dei più¹².

7. Riguardo poi ai paesi avanzati dell'Occidente, si sostiene a volte che il progresso sia troppo rapido o materialista. Con ogni probabilità i due aspetti sono strettamente connessi. I periodi di progresso materiale molto rapido di rado sono stati di grande fioritura delle arti; sia il gusto estetico sia i più bei prodotti artistici e intellettuali spesso sono comparsi quando il progresso materiale rallentava. Né l'Europa occidentale del XIX secolo né gli Stati Uniti del XX brillano per le loro realizzazioni artistiche. Ma la grande esplosione della creazione di valori non materiali sembra presupporre un precedente miglioramento delle condizioni economiche. Forse è naturale che, in genere, dopo tali periodi di rapida crescita della ricchezza, si verifichi una svolta verso beni non materiali, oppure che, quando l'attività economica non offre più il fascino del rapido progresso, alcuni degli uomini più dotati si dedichino al perseguimento di altri valori.

Questo è ovviamente solo uno e forse nemmeno il più importante aspetto del rapido progresso materiale, che rende scettici sul suo valore molti tra quelli che lo vivono. Si deve pur riconoscere che non è affatto sicuro che i più desiderino tutti o anche parte dei risultati del progresso. Per molti il progresso è cosa da subire e, se concede loro molto di quello per cui lottano, impone anche molti mutamenti per nulla desiderati. L'individuo non ha il potere di decidere se partecipare o meno al progresso; e spesso il progresso non solo offre nuove occasioni, ma priva molti di cose desiderate, di molte cose per loro importanti e care. Per molti può essere una vera tragedia e, per quanti preferirebbero vivere sui frutti del progresso fatto e non partecipare al suo ulteriore sviluppo, può apparire più una sventura che una fortuna.

In particolare, in tutti i paesi e in tutti i tempi, vi sono gruppi che hanno raggiunto una posizione più o meno stazionaria, in cui le abitudini e i modi di vivere sono stati stabili per molte generazioni. Questi modi di vivere possono essere improvvisamente minacciati da sviluppi con cui non hanno niente a che vedere; e non solo i membri di tali gruppi, ma anche persone a essi estranee, vorrebbero vederli conservati. Un esempio è nel modello di vita di molti contadini europei, in special modo di quelli che vivono nelle remote vallate montuose. Essi amano il loro modello di vita, anche se, per poter essere conservato, è diventato un vicolo cieco, anche se è divenuto troppo dipendente dalla civiltà urbana, che muta di continuo. Ma questi contadini conservatori, così come tutti, devono il loro sistema di vita a un tipo di persona diversa, a uomini che ai loro tempi furono innovatori e

che, con le loro innovazioni, imposero un nuovo tipo di vita a gente che apparteneva a un precedente stadio culturale; probabilmente, il nomade si ribellava alla realizzazione di campi recintati nei suoi pascoli, come oggi il contadino si ribella all'invasione dell'industria.

I mutamenti a cui queste persone devono soggiacere sono parte del prezzo del progresso, un esempio di come non solo la massa degli uomini, ma ogni uomo, a dire il vero, sia trascinato dal progresso civile su una strada che non può scegliere da sé. A chiederle il parere, probabilmente la maggioranza vorrebbe sottrarsi a molte delle condizioni necessarie e alle conseguenze del progresso; vorrebbe in definitiva arrestare lo stesso progresso. E non ho mai conosciuto un caso in cui il deliberato voto della maggioranza (distinto da quello di una élite governante) abbia abbracciato, nell'interesse di un futuro migliore, tali sacrifici così come avviene in una società di libero mercato. Ciò non significa peraltro che l'acquisizione di gran parte delle cose da essi realmente volute non dipenda dalla continuazione di quel progresso di cui, se potessero, gli uomini forse impedirebbero lo svolgimento, prevenendo gli effetti che non incontrano la loro pronta approvazione.

Non tutte le comodità che oggi è possibile procurare a pochi saranno, prima o poi, accessibili a tutti; rispetto a cose come i servizi personali, è chiaro che sarebbe impossibile. Sono vantaggi di cui il progresso priva i ricchi. Ma gran parte delle conquiste dei pochi, coll'andar del tempo, diventano accessibili a tutti. O, per meglio dire, tutte le speranze che nutriamo perché si verifichi una riduzione della povertà e della miseria attuali sono fondate su tale convinzione. Se abbandonassimo il progresso, dovremmo abbandonare anche tutti quei miglioramenti sociali nei quali oggi speriamo. Tutti i desiderati progressi dell'istruzione e della salute, il veder realizzato il nostro desiderio che almeno una vasta parte della popolazione possa raggiungere gli scopi per cui lotta – tutto ciò dipende dalla continuazione del progresso. Basta ricordarsi che impedire il progresso al vertice significa ben presto impedirlo su tutta la linea. E ciò è l'ultima cosa fra quante ne vogliamo.

8. Finora ci siamo soprattutto occupati del nostro paese o dei paesi che consideriamo membri della nostra civiltà. Ma è necessario considerare anche che le conoscenze del progresso del passato – ossia l'estensione al mondo intero di una rapida e facile trasmissione della conoscenza e delle

ambizioni – ci ha quasi reso impossibile decidere se vogliamo o no un continuo e rapido progresso. Nella nostra posizione attuale, che ci costringe ad andare avanti, le realizzazioni a cui la nostra civiltà è arrivata sono diventate oggetto di desiderio e invidia di tutto il resto del mondo. Anche a prescindere dal considerare se la nostra civiltà, da un più alto punto di vista, sia o no migliore, dobbiamo riconoscere che i suoi risultati materiali sono praticamente richiesti da chiunque ne sia venuto a conoscenza. Forse non tutti vogliono adottare completamente la nostra civiltà, ma non c'è dubbio che vogliono poter prendere e scegliere da essa quanto loro più aggrada. Possiamo rammaricarci, ma non ignorare che anche dove civiltà diverse ancora si conservano e dominano nello stile di vita dei più, quasi sempre la *leadership* è caduta nelle mani di chi s'è spinto più avanti nell'adottare la conoscenza e la tecnologia occidentali'¹³.

A un osservatore superficiale, può sembrare che oggi due diversi tipi di civiltà stiano lottando l'una contro l'altra per assicurarsi la guida dei popoli del mondo; ma in realtà le promesse che entrambe fanno alle masse, i vantaggi che offrono loro sono essenzialmente gli stessi. Sebbene tanto i paesi liberi quanto quelli totalitari affermino entrambi che i loro rispettivi metodi potranno più rapidamente procurare ciò che si vuole, i loro fini sono identici. La più rilevante differenza è solo che i paesi totalitari sembrano avere un'idea chiara di come realizzarli, mentre il mondo libero ha da esibire solo le sue passate realizzazioni, poiché per sua stessa natura non può offrire un «programma» particolareggiato di sviluppo futuro.

Eppure, se le realizzazioni materiali della nostra civiltà hanno suscitato ambizioni in altri, hanno anche dato loro un nuovo potere per distruggerla, se non è dato loro ciò che essi credono dovuto. La conoscenza delle possibilità si diffonde prima dei benefici materiali e, oggi, gran parte dei popoli del mondo sono scontenti come non mai e sono decisi a prendersi ciò che considerano loro diritto. Credono fermamente, allo stesso modo e tanto erroneamente quanto lo crede il povero in un paese, che il loro obiettivo possa esser raggiunto con una redistribuzione della ricchezza già esistente; sono stati incoraggiati a crederlo dagli insegnanti occidentali. A misura che la loro forza aumenta, se la crescita della ricchezza prodotta dal progresso non sarà sufficiente, essi potranno riuscire a estorcere tale redistribuzione. Ma una redistribuzione che rallenti il ritmo di sviluppo dell'avanguardia non può non provocare una situazione in cui il nuovo miglioramento

dipenderà sempre più dalla redistribuzione, poiché sempre minori saranno i frutti del progresso economico.

Oggi, l'aspirazione condivisa dalla grande massa della popolazione mondiale può esser soddisfatta solo da un rapido progresso materiale. È indubbio che, nella disposizione d'animo in cui ora essa si trova, una seria delusione delle proprie speranze potrebbe portare a gravi frizioni internazionali – anzi: porterebbe probabilmente alla guerra. La pace del mondo e, con essa, la civiltà stessa dipendono così da un progresso continuo e rapido. In questa congiuntura, siamo pertanto non solo le creature, ma gli schiavi del progresso; anche se lo volessimo non potremmo fermarci e godere tranquillamente quanto abbiamo realizzato. Il nostro compito dev'essere quello di continuare a stare in testa, di continuare a procedere all'avanguardia di quel cammino la cui scia tanti tentano di seguire. Quando in un giorno a venire, dopo un lungo periodo di progresso degli standard su scala mondiale, i canali da cui il progresso scaturisce saranno tanto saturi da far sì che, persino con il rallentamento dell'andatura delle avanguardie, quelli della retroguardia potranno continuare ad avanzare senza rallentare, forse avremo di nuovo il potere di scegliere se vogliamo o meno continuare a procedere tanto rapidamente. Ma nel momento in cui la maggior parte dell'umanità si sarà appena accorta della possibilità di vincere la fame, la sporcizia e le malattie; quando sarà appena stata sfiorata dall'ondata della tecnologia moderna dopo secoli o millenni di relativa stabilità e, come prima reazione, avrà cominciato ad aumentare di numero con un tasso terrificante, un pur minimo declino del nostro ritmo di sviluppo potrebbe esserci fatale.

* Il presente capitolo è stato pubblicato, in tedesco e in una versione alquanto più lunga, in «Ordo», IX (1957).

** *Memoires du Cardinal de Retz*, Paris 1820, II, p. 497. La frase sembra aver fatto grande impressione ai pensatori del Settecento. È ripresa da D. HUME (*Essays*, cit., I, p. 124), A. FERGUSON (*An Essay on The History of Civil Society*, cit., p. 187) e, secondo D. FORBES, *Scientific Whiggism: Adam Smith and John Millar*, «Cambridge Journal», VII (1954), p. 654, anche da Turgot. Appare di nuovo, molto a proposito, in DICEY, *Law and Opinion*, cit., p. 231 e, in una versione leggermente diversa, nelle opere postume di GOETHE, *Maximen und Reflexionen: Literatur und Leben (Schriften zur Literatur*, a cura di W. Ernst, Leipzig 1913, II, p. 626): «Man geht nie weiter, als wenn man nicht mehr weiss, wohin man geht». Cfr. sull'argomento anche G. VICO, *Opere*, a cura di G. Ferrari, Milano 1854, V, p. 183: «Homo non intelligendo fit omnia». Poiché non ci saranno altre occasioni di citare Vico, vorrei ricordare come egli e il suo grande discepolo, F. Galiani, costituiscono sul continente l'unico importante parallelo alla tradizione antirazionalista britannica, di cui ci occuperemo più compiutamente nel prossimo capitolo.

¹ J.B. BURY, *The Idea of Progress*, London 1920, p. 2.

² Cfr. J.S. MILL, *Representative Government*, in *On Liberty*, a cura di R.B. McCallum, Oxford 1946, p. 121.

³ Cfr. A. FERGUSON, *An Essay on The History of Civil Society*, cit., p. 12: «Se il palazzo non è naturale, la casetta lo è ancora meno; e le più alte raffinatezze politiche e morali non sono più artificiali nel loro genere delle prime operazioni del sentimento e della ragione». W. ROSCHER, *Ansichten der Volkswirtschaft*, Leipzig 1861, come esempi delle «nefasti raffinatezze» contro le quali gli austeri moralisti hanno tuonato nelle diverse epoche, cita le forchette, i guanti e le finestre con i vetri; nel *Fedone*, Platone arriva a far esprimere a un interlocutore il timore che la scrittura, indebolendo la memoria, fomente la degenerazione!

⁴ Se fosse possibile modificare un uso ormai radicato, sarebbe opportuno limitare la parola «progresso» a indicare lo sviluppo deliberato verso un obiettivo prescelto e parlare solamente dell'«evoluzione della civiltà».

⁵ Cfr. J.B. BURY, *The Idea of Progress*, cit., pp. 236-237: «Le teorie del progresso si distinguono pertanto in due specie diverse, corrispondenti a due teorie politiche radicalmente opposte e che attirano due antagonistici temperamenti. Il primo è l'idealista e socialista costruttivista, capace di mettere il nome a tutte le strade e le torri della "città d'oro", che immagina di trovare appena doppiato il prossimo promontorio; per costui, lo sviluppo dell'uomo è un sistema chiuso, con una conclusione nota e raggiungibile. Il secondo è l'uomo che, avendo analizzato la graduale ascesa dell'umanità, è convinto di poter avanzare lentamente verso condizioni di sempre maggior felicità e armonia, utilizzando la stessa interazione di forze che lo hanno portato così lontano e favorendo un ulteriore sviluppo di quella libertà che è riuscito a conquistare lottando. In questo caso, l'evoluzione è indefinita, la sua conclusione è sconosciuta e si colloca in un lontano futuro. La forza motrice è la libertà individuale e la teoria politica corrispondente è il liberalismo».

⁶ Cfr. K.R. POPPER, *The Poverty of Historicism*, London 1957, e il mio *The Counter-Revolution of Science*, cit.

⁷ Ha espresso molto bene tale concetto I. LANGMUIR, *Freedom, the Opportunity to Profit from the Unexpected*, (General Electric) «Research Laboratory Bulletin», autunno 1956: «Nella ricerca, non si può progettare di fare delle scoperte; si può invece pianificare il lavoro che probabilmente condurrà alle scoperte».

⁸ Cfr. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, cit., e la discussione, interessante soprattutto se rapportata all'epoca, nel volume di S. BAILEY, *Essays on the Formation and Publication of Opinions*, London 1821; in particolare, nella prefazione: «Pare che una condizione necessaria della scienza umana sia il dover imparare molte cose inutili per poter conoscere quelle utili; e, poiché prima di averne fatta l'esperienza è impossibile conoscere il valore delle nostre acquisizioni, l'unica maniera per assicurarsi tutti i benefici della conoscenza è estendere le indagini in ogni possibile direzione. Non c'è maggiore ostacolo al progresso della scienza del perpetuo e ansioso riferire ogni mossa a un criterio di utilità concreta. Quando si sia accertata la positività dei risultati generali, non è saggio preoccuparsi troppo per la validità immediata di ogni singolo sforzo. Per di più, in quanto esigono una certa completezza del quadro, tutte le scienze rendono necessaria l'acquisizione di molti particolari che sarebbero altrimenti privi di qualsiasi valore. Né si deve dimenticare che spesso le nozioni manifestamente più banali e inutili si rivelano poi gli indispensabili preliminari di importanti scoperte».

⁹ A. SMITH, *Wheath of Nations*, cit., I, libro IV, cap. VI, paragrafo 2, p. 83. E per contrasto, cfr. come nel 1848 J.S. MILL (*Principles*, cit. 749) sostenesse seriamente che «l'aumento della produzione è ancora un obiettivo importante soltanto nei paesi arretrati; in quelli più progrediti, la necessità economica più impellente è una miglior distribuzione». A quanto pare, non comprendeva

che voler eliminare sia pure l'estrema miseria con la redistribuzione avrebbe ai suoi tempi significato, senza peraltro raggiungere lo scopo, la distruzione di quanto egli considerava una vita civilizzata.

¹⁰ G. TARDE, *Social Laws: An Outline of Sociology*, tr. ingl. di H.C. Warren, New York 1907, p. 194.

¹¹ Cfr. i due importanti articoli *The Dynamic Society* (pubblicato anche in opuscolo a parte) e *The Secular Trinity*, apparsi sul «Times Literary Supplement» rispettivamente del 24 febbraio 1956 e 28 dicembre 1956.

¹² Vedi H.C. WALLICH, *Conservative Economic Policy*, «Yale Review», XLVI (1956), p. 67: «Dal punto di vista dell'economia spicciola, è ovvio che, per un certo numero d'anni, anche quanti si trovano nella condizione più sfavorevole troveranno l'accelerazione della crescita economica più vantaggiosa di qualunque forma di redistribuzione dei redditi. Un aumento nella produzione reale anche solo dell'un per cento l'anno servirà a portare in breve tempo anche i più economicamente deboli in un'area di reddito alla quale nessuna redistribuzione potrebbe mai farli arrivare [...]. Per gli economisti, la disuguaglianza economica acquista una giustificazione funzionale nell'ambito del concetto di crescita. I suoi risultati ultimi costituiscono un vantaggio anche per quanti all'inizio sembrano essere i perdenti».

¹³ A proposito di tali effetti su una delle parti del mondo più remote, cfr. J. CLARK, *Hunza: Lost Kingdom of the Himalayas*, New York 1956, p. 266: «Il contatto con l'Occidente, sia diretto sia indiretto, ha raggiunto anche il nomade più lontano, il più sperduto villaggio della giungla. Adesso più di un miliardo di persone sa che viviamo una vita più felice, abbiamo un lavoro più interessante e godiamo di maggiori comodità materiali rispetto a loro. E costoro, che dalla propria cultura non hanno ottenuto tutto ciò, hanno deciso di conseguire quel che noi abbiamo. Quasi tutti gli asiatici desiderano ottenere, con la minima modificazione dei loro costumi, tutti i nostri vantaggi».

4. Libertà, ragione e tradizione*

Nulla è più fecondo dei meravigliosi risultati dell'arte di essere liberi; ma non c'è nulla di più duro del tirocinio alla libertà [...] In genere, la libertà nasce con difficoltà in mezzo a tempeste, si perfeziona tra discordie civili e i suoi benefici non possono essere apprezzati finché non sarà già vecchia.

A. DE TOCQUEVILLE**

1. Benché non sia uno stato della natura ma un prodotto della civiltà, la libertà non è nata da un disegno intenzionale. Le istituzioni libere, così come tutto quel che la libertà ha creato, non sono state stabilite in conseguenza della previsione dei benefici che avrebbero apportato. Ma, dopo che i vantaggi furono riconosciuti, gli uomini cominciarono a perfezionare ed estendere il regno della libertà e, a quel fine, a studiare come funzionasse la società libera. Lo sviluppo di una teoria della libertà si ebbe principalmente nel XVIII secolo. Cominciò in due paesi, Inghilterra e Francia. La prima conosceva la libertà; la seconda no.

Ne deriva che ancora oggi nella teoria della libertà abbiamo due tradizioni¹; una empirica e non sistematica, l'altra speculativa e razionalistica² – la prima basata sull'interpretazione delle tradizioni e delle istituzioni sorte spontaneamente e comprese in maniera imperfetta, la seconda mirante alla costruzione di un'utopia, che è stata spesso sperimentata ma sempre senza successo. Nondimeno, è stato il discorso razionalistico, plausibile e apparentemente logico della tradizione francese, con la blandizia dei suoi postulati sugli illimitati poteri della ragione umana,

che ha progressivamente predominato, mentre la meno articolata e meno esplicita tradizione della libertà inglese è andata in declino.

Questa distinzione è oscurata dal fatto che quel che abbiamo definito «tradizione francese» della libertà nacque prevalentemente da un tentativo d'interpretare le istituzioni britanniche e le stesse idee che gli altri paesi si fecero delle istituzioni britanniche si basarono soprattutto sulla descrizione fattane da scrittori francesi. Le due tradizioni finirono col confondersi quando si fusero nel movimento liberale del XIX secolo e quando anche i leader liberali britannici attinsero sia dalla tradizione britannica sia da quella francese³. Alla fine fu la vittoria in Inghilterra dei «filosofi radicali seguaci di Bentham» sui *Whigs* che occultò la fondamentale differenza, riapparsa negli ultimi anni sotto forma di un conflitto tra la democrazia liberale e la democrazia «sociale» o totalitaria⁴.

Tale differenza era meglio percepita un centinaio d'anni fa di quanto non lo sia oggi. Nell'anno delle rivoluzioni europee in cui le due tradizioni si fusero, il contrasto tra libertà «anglicana» e «gallicana» fu ancora chiaramente descritto da un eminente filosofo politico americano-tedesco. «Si cerca la libertà gallicana nello *Stato*», scrisse Francis Lieber nel 1848, «e, secondo il punto di vista anglicano, la si cerca nel posto sbagliato, dov'è impossibile trovarla. Le necessarie conseguenze del punto di vista gallicano è che i francesi cercano il più alto grado di civiltà politica *nell'organisation*, ossia nel maggior grado d'interferenza da parte del potere pubblico. La questione se tale interferenza sia dispotismo o libertà è decisa unicamente dal fatto di chi sia a interferire e a beneficio di quale classe avvenga l'interferenza, mentre secondo il punto di vista anglicano una tale interferenza sarebbe sempre o assolutismo o aristocrazia e l'attuale dittatura degli *ouvriers* a noi apparirebbe come una intransigente aristocrazia operaia»⁵.

Dal tempo in cui furono scritte queste parole, la tradizione francese è andata progressivamente scalzando quella inglese. Per districare le due tradizioni, dovranno considerarsi le forme relativamente pure in cui esse apparvero nel XVIII secolo. Quella che abbiamo definita la «tradizione britannica» fu resa esplicita soprattutto da un gruppo di filosofi moralisti scozzesi guidati da David Hume, Adam Smith e Adam Ferguson⁶, assecondati dai loro contemporanei inglesi Josiah Tucker, Edmund Burke e William Paley e attingendo in gran parte alla tradizione radicata nella giurisprudenza di *common law*⁷. Opposta alla loro era la tradizione

dell'illuminismo francese, profondamente impregnato di razionalismo cartesiano: gli enciclopedisti e Rousseau, i fisiocrati e Condorcet ne sono i più noti rappresentanti. Ovviamente, la divisione non coincide esattamente con i confini nazionali. Francesi come Montesquieu prima e Benjamin Constant poi, e più d'ogni altro Alexis de Tocqueville, sono probabilmente più vicini alla tradizione da noi chiamata «britannica» che non a quella «francese»⁸. E, con Thomas Hobbes, la Gran Bretagna ha dato almeno uno dei fondatori della tradizione razionalistica, per non parlare di tutta la generazione di entusiasti della rivoluzione francese, quali Godwin, Priestley, Price e Paine, che (come Jefferson dopo il suo soggiorno in Francia⁹) appartengono interamente a essa.

2. Sebbene questi due gruppi siano comunemente considerati indistintamente come gli antenati del liberalismo moderno, è difficile immaginare un maggiore contrasto di quello esistente tra i loro rispettivi punti di vista sull'evoluzione, sul funzionamento di un ordine sociale e sul ruolo svolto in esso dalla libertà. La diversificazione è facilmente riconducibile alla predominanza in Inghilterra di una visione del mondo essenzialmente empiristica e di un approccio razionalistico in Francia. Il principale contrasto nelle conclusioni pratiche a cui questi approcci conducono è stato recentemente molto ben precisato: «Uno trova l'essenza della libertà nella spontaneità e nell'assenza di coercizione, l'altro crede che la libertà possa esser realizzata solo perseguendo e raggiungendo una finalità di collettivismo assoluto»¹⁰; «uno sostiene lo sviluppo organico, lento, semiosciente, l'altro la deliberazione dottrinarica; uno vuole adottare una procedura di tentativi e di errori, l'altro vuole imporre l'unico modello valido»¹¹. Come mostra J.S. Talmon in un importante libro da cui traggio queste citazioni, la seconda visione ha dato origine alla democrazia totalitaria.

L'enorme successo delle dottrine politiche derivanti dalla tradizione francese è con ogni probabilità dovuto alla forte attrazione che esercitano sull'orgoglio e l'ambizione umana. Non dobbiamo però dimenticare che le conclusioni politiche delle due scuole derivano da concezioni diverse su come funziona la società. I filosofi britannici hanno posto le basi di una teoria profonda e valida nella sua essenza, mentre la scuola razionalistica si è mossa lungo una linea semplicemente e completamente errata.

I filosofi britannici ci hanno fornito un'interpretazione del progresso civile che è ancor oggi la base indispensabile di ogni discorso a favore della libertà. Essi trovano l'origine delle istituzioni non nell'inventiva o in un progetto, ma nella sopravvivenza di quelle che hanno avuto successo. Il loro punto di vista è espresso nei termini di «come accade che le nazioni s'imbattano in istituzioni sociali, le quali sono in realtà il risultato dell'azione umana, ma non l'esecuzione di un progetto umano»¹². Questa impostazione del problema mette in chiaro come quel che definiamo ordine politico sia molto meno prodotto dalla volontà e dalla nostra intelligenza di quanto comunemente si creda. Così come l'intesero i loro immediati successori, quanto Adam Smith e i suoi contemporanei fecero fu «spiegare quasi tutto quel che è stato attribuito all'istituzione positiva, con lo spontaneo e irresistibile sviluppo di taluni principi ovvi, dimostrando con quanta poca inventiva o saggezza politica si sarebbero potuti tracciare i più complicati e manifestamente artificiali schemi di politica»¹³.

Questo «riuscire a vedere in modo antirazionalistico gli avvenimenti storici, che Adam Smith condivide con Hume, Adam Ferguson ed altri»¹⁴, permise loro di comprendere per la prima volta come le istituzioni e la morale, il linguaggio e il diritto, si siano evoluti attraverso un processo di crescita cumulativa e che solo in questo contesto la mente umana si è evoluta e può operare con successo. Il loro discorso è sempre diretto contro l'idea cartesiana di una ragione umana indipendente e già esistente che ha inventato queste istituzioni e contro l'altra idea secondo cui la società civile è stata costituita da un saggio legislatore originario o da un «contratto sociale» originario¹⁵. Quest'ultima idea che vede uomini intelligenti riunirsi per decidere come rifare il mondo è forse il più tipico prodotto delle teorie che imputano tutto al progetto umano. Ha trovato la sua più perfetta espressione quando il maggior teorico della rivoluzione francese, l'abate Sieyès, esortò l'assemblea rivoluzionaria «ad agire come uomini che emergono dallo stato naturale e si associano al fine di firmare un contratto sociale»¹⁶.

Gli antichi capivano molto meglio le condizioni della libertà. Cicerone cita Catone, il quale dice che la costituzione romana è superiore a quella di altri Stati, perché «basata sul genio, non di un solo uomo, ma di molti: era stata fondata non in una sola generazione, ma in un periodo di diversi secoli e di molte generazioni umane. Giacché, affermava, non è mai esistito un uomo che avesse un genio tale a cui nulla potesse sfuggire, né le facoltà

combinare di tutti gli uomini viventi in uno stesso periodo avrebbero potuto provvedere a tutte le esigenze del futuro senza l'aiuto dell'esperienza materiale e la prova del tempo»¹⁷. Né Roma repubblicana né Atene – le due nazioni libere del mondo antico – avrebbero potuto pertanto esser prese come esempio dai razionalisti. Per Descartes, da cui sorge la tradizione razionalistica, a dare l'esempio era in realtà Sparta; perché la sua grandezza «era dovuta non alla preminenza di ciascuna delle sue leggi in particolare [...] ma alla circostanza che, create da un unico individuo, miravano tutte a un unico scopo»¹⁸. E fu Sparta a diventare l'ideale della libertà tanto per Rousseau che per Robespierre e Saint-Just e poi per quasi tutti tra quanti sostennero in seguito la democrazia «sociale» o totalitaria¹⁹.

Come le antiche, le moderne idee britanniche di libertà si svilupparono sulla base di una comprensione, raggiunta dapprima dai giuristi, di come si erano sviluppate le istituzioni. «Ci sono molte cose, specie nelle leggi e nei governi», scrisse Sir Mathew Hale in una critica a Hobbes, «che in modo indiretto e remoto è ragionevole approvare, sebbene la mente della parte in causa non ne veda la ragionevolezza al momento o con immediatezza e distinzione [...]. Una lunga esperienza scopre più cose sui vantaggi o gli svantaggi delle leggi di quanto possa di primo acchito prevedere il più saggio concilio di uomini. E gli emendamenti e supplementi, che attraverso le varie esperienze di uomini saggi e colti sono stati applicati alle necessità inderogabili delle leggi, sono certo più adeguati a esse che non le migliori invenzioni delle più fertili menti non aiutate da tanti e così numerosi anni di esperienza [...] Ciò aumenta la difficoltà dell'attuale ricerca delle ragioni delle leggi, perché esse sono il prodotto di una lunga e ripetuta esperienza che, sebbene comunemente definita la maestra degli sciocchi, è pur sempre il più saggio accorgimento dell'umanità e riesce a scoprire quei difetti e quelle misure che nessuna intelligenza umana potrebbe contemporaneamente prevedere o adeguatamente correggere [...] Non è necessario che le ragioni dell'istituzione siano per noi evidenti. È sufficiente che siano leggi istituite e che ci diano certezza, ed è logico osservarle, anche se non si capisce la particolare ragione della loro vigenza»²⁰.

3. Da questi concetti, è andata gradualmente sviluppandosi una teoria che ha mostrato come, dai rapporti tra gli uomini, possono nascere complesse, ordinate e, in un certo senso, ben definite istituzioni che devono poco all'intenzionalità e all'invenzione e che sono il prodotto delle azioni

separate di uomini del tutto ignari di quanto stanno facendo. Questa dimostrazione che dai goffi sforzi degli uomini possa nascere qualcosa di più grande della mente umana rappresentava in certo modo una sfida a tutte le teorie razionalistiche, maggiore anche della successiva teoria dell'evoluzione biologica. È stato mostrato per la prima volta che non si deve necessariamente ascrivere al progetto di una superiore soprannaturale intelligenza la costituzione di un ordine evidente; perché c'è una terza possibilità: l'emergere di un ordine dovuto all'evoluzione per adattamento²¹.

Il rilievo che, in questo processo di evoluzione sociale, daremo al ruolo oggi giocato dalla selezione può indurre a credere che prendiamo a prestito l'idea dalla biologia. Vale quindi la pena sottolineare che in effetti è avvenuto il contrario. È indubbio che Darwin e i suoi contemporanei furono nelle loro teorie influenzati dalla teoria dell'evoluzione sociale²². Per meglio dire, uno dei filosofi scozzesi che per primo sviluppò queste idee precorse Darwin anche nel campo biologico²³; e la successiva applicazione di queste idee da parte delle varie «scuole storiche» al diritto e alla linguistica hanno spinto a spiegare l'analogia di struttura con la presenza di una origine comune²⁴, un concetto già familiare agli studiosi dei fenomeni sociali molto prima di trovare applicazione nella biologia. È un peccato che in seguito le scienze sociali, invece di partire da queste conquiste interne al loro territorio, abbiano ripreso alcune di queste idee dalla biologia e con esse abbiano introdotto concetti quali la «selezione naturale», la «lotta per l'esistenza» e la «sopravvivenza dei più forti», che non sono appropriate al loro campo; perché, nell'evoluzione sociale, il fattore decisivo non è la selezione delle caratteristiche fisiche ed ereditarie degli individui, ma la selezione attraverso l'imitazione di abitudini e di istituzioni che hanno ottenuto successo. Benché questa operi anche attraverso il successo di individui e di gruppi, quel che emerge non sono gli attributi ereditari degli individui, ma le idee e le capacità: insomma l'intera eredità culturale trasmessa per mezzo dell'apprendimento e dell'imitazione.

4. Una minuziosa analisi comparata delle due tradizioni richiederebbe un libro a sé; in questa sede si possono solo isolare alcuni punti cruciali in cui esse differiscono.

Mentre la tradizione razionalistica presuppone che l'uomo sia originariamente dotato di attributi intellettuali e morali che gli permettono

di modellare intenzionalmente la civiltà, gli evoluzionisti affermavano che la civiltà è il risultato cumulativo, faticosamente acquisito, di una serie di tentativi ed errori; che essa è la somma dell'esperienza, in parte trasmessa di generazione in generazione, quale esplicita conoscenza, ma in più larga parte incorporata in strumenti e istituzioni dimostratesi superiori; istituzioni la cui importanza possiamo scoprire tramite lo studio, ma che servono gli scopi dell'uomo, pur senza la sua comprensione. I teorici scozzesi erano perfettamente coscienti di quanto fosse delicata questa struttura artificiale della civiltà, basata sui più primitivi e feroci istinti dell'uomo, domati e controllati da istituzioni che egli non aveva né progettato né avrebbe potuto controllare. Erano ben lungi dal coltivare idee tanto ingenue, in seguito ingiustamente attribuite al loro liberalismo, come la «naturale bontà dell'uomo», l'esistenza di una «naturale armonia d'interessi» o i benefici effetti della «libertà naturale» (anche se a volte si servirono di quest'ultima frase). Sapevano che, per conciliare i conflitti d'interesse, erano necessari gli artifici delle istituzioni e delle tradizioni. Il loro problema sta nel come «quell'universale motore della natura umana, l'egoismo, possa essere indirizzato in questo caso (come in tutti gli altri) in modo da promuovere l'interesse pubblico mediante gli stessi sforzi posti in essere per conseguire i propri interessi»²⁵. Non era la «libertà naturale», in una accezione letterale, a rendere benefici quegli sforzi individuali, ma lo erano le istituzioni sviluppate per garantire «vita, libertà e proprietà»²⁶. Né Locke, né Hume, né Smith, né Burke avrebbero mai potuto affermare, come fece Bentham, che «ogni legge è un male perché ogni legge è una violazione della libertà»²⁷. Essi non si posero mai a difesa di un completo *laissez faire* che, come dicono le stesse parole, fa parte anch'esso della tradizione razionalistica francese e che in senso letterale non è mai stato difeso da nessuno degli economisti classici inglesi²⁸. Diversamente da gran parte dei loro successivi critici, sapevano bene che a incanalare gli sforzi individuali verso scopi socialmente benefici aveva provveduto non una sorta di magia, ma l'evoluzione di «istituzioni ben costruite», in cui «le norme e i principi d'interessi contrastanti e di vantaggi minacciati avrebbero trovato conciliazione»²⁹. In effetti, la loro posizione non fu mai contraria allo Stato come tale, né incline all'anarchia, che è la conseguenza logica della dottrina razionalistica del *laissez faire*; era una posizione che prendeva in considerazione tanto le adeguate funzioni quanto i limiti dell'azione dello Stato.

La differenza è già piuttosto rilevante nelle premesse delle due scuole, a proposito della natura umana individuale. Le teorie del razionalismo intenzionale erano necessariamente basate sulla premessa che il singolo uomo tende a un'azione razionale ed è naturalmente intelligente e buono. La teoria evoluzionistica, per contro, mostrava come taluni accorgimenti istituzionali avrebbero portato l'uomo a utilizzare per il meglio la sua intelligenza e come le istituzioni avrebbero potuto essere strutturate in modo che i malvagi potessero recare il minor danno possibile³⁰. La tradizione antirazionalistica è in questo più vicina alla tradizione cristiana della fallibilità e della colpevolezza umana, mentre il perfettismo del razionalista è in contrasto inconciliabile con essa. Anche una finzione tanto celebrata quale «l'uomo economico» non fece in origine parte della tradizione evoluzionistica britannica. Si esagera solo un po' ad affermare che quei filosofi britannici ritenevano l'uomo per natura pigro e indolente, imprevedente e sprecone, sicché soltanto con la forza delle circostanze lo si potesse costringere a comportarsi bene economicamente o a imparare ad adattare accuratamente i mezzi ai suoi fini. *L'homo oeconomicus* fu esplicitamente introdotto soltanto dal giovane Mill, insieme con molte altre cose appartenenti più alla tradizione razionalistica che non a quella evoluzionistica³¹.

5. La maggior differenza tra le due posizioni sta però nelle idee relative al ruolo delle tradizioni e al valore di tutti gli altri prodotti dello sviluppo inconsapevole che procede attraverso i secoli³². Non sarebbe ingiusto asserire che l'approccio razionalistico è qui contrario a quasi tutto ciò che è chiaro effetto della libertà e che alla libertà dà il suo valore. Quanti credono che tutte le istituzioni utili siano invenzioni deliberate, e non possono concepire qualcosa di utile a fini umani che non sia stato consciamente progettato, sono quasi costretti a esser nemici della libertà. Per loro la libertà significa il caos.

Per la tradizione dell'evoluzionismo empiristico, d'altra parte, il valore della libertà consiste principalmente nelle possibilità che essa offre allo sviluppo del non intenzionale e il benefico funzionamento di una società libera è per lo più basato sull'esistenza di istituzioni sviluppatesi spontaneamente. È probabile che un'autentica fede nella libertà non sia mai esistita; e certamente non c'è mai stato alcun tentativo riuscito di creare una società libera, senza un sincero rispetto per le istituzioni affermate, per le

abitudini, gli usi e per «tutte quelle certezze che la libertà dà e che nascono da un'antica consuetudine e da vecchi modelli»³³. Per paradossale che possa apparire, forse è vero che una società libera che ha successo sarà sempre, in gran parte, una società legata alle tradizioni³⁴.

Questa stima per la tradizione e il costume, per le istituzioni affermatesi spontaneamente e per le norme di cui non conosciamo le origini e la ragione, non significa ovviamente – a differenza di quel che credeva Thomas Jefferson, a seguito di una interpretazione errata, tipicamente razionalistica – che «attribuiamo agli uomini delle generazioni che ci hanno preceduto una saggezza sovrumana, e [...] presumiamo che quel che essi hanno fatto non possa essere modificato»³⁵. Lungi dall'attribuire a quanti crearono le istituzioni una saggezza maggiore della nostra, la posizione evoluzionistica è basata sul criterio che il risultato degli esperimenti di molte generazioni può incorporare un'esperienza molto più ricca di quella che può avere un uomo solo.

6. Abbiamo già esaminato le varie istituzioni e abitudini, strumenti e metodi di fare le cose, emersi da questo processo e che costituiscono la civiltà da noi ereditata. Ma dobbiamo ancora esaminare quelle norme di comportamento che sono cresciute come parte di essa, che sono un prodotto e insieme una condizione della libertà. Delle abitudini e dei costumi che regolano il rapporto intersoggettivo, le norme più importanti, anche se non le sole significative, sono le norme morali. Ci comprendiamo tra noi e andiamo d'accordo l'uno con l'altro, possiamo agire con successo secondo i nostri scopi perché, quasi sempre, i membri della nostra civiltà si conformano a modelli di comportamento inconsci, mostrano nelle loro azioni una regolarità che non è il risultato di comandi o di coercizione, spesso nemmeno di una consapevole adesione a norme note, ma è effetto di abitudini e tradizioni solidamente radicate. La generale osservanza di queste convenzioni è la condizione necessaria per l'ordine del mondo in cui viviamo, per trovare in esso la nostra strada, anche se non ne conosciamo il significato e forse nemmeno siamo coscienti della sua esistenza. In taluni casi, per un buon funzionamento della società, si rende necessario garantire un'analogia uniformità mediante la coercizione, qualora tali norme o convenzioni non siano abbastanza spesso osservate. La coercizione può dunque essere evitata solo in quanto esiste un alto livello di uniformità volontaria; il che significa che l'uniformità volontaria è forse una

condizione per il benefico funzionamento della libertà. In effetti, è una verità a cui tutti i grandi apostoli della libertà, fuori della scuola razionalistica, non si sono mai stancati di dare grande rilievo quella secondo la quale la libertà senza princìpi morali ben radicati non ha mai funzionato e secondo cui la coercizione può essere ridotta al minimo solo laddove ci si può aspettare che gli individui, di regola, si conformino volontariamente a taluni princìpi³⁶.

Nell'osservanza di tali norme, c'è il vantaggio di non essere costretti. La coercizione come tale è infatti un male. Ma c'è anche il fatto che spesso è opportuno che le norme siano osservate soltanto nella maggior parte dei casi e che l'individuo possa trasgredirle, ove ritenga che valga la pena di affrontare il biasimo generale che ne deriverà. È anche importante che la forza della pressione sociale e la forza dell'abitudine, attraverso cui ne è assicurata l'osservanza, siano mutevoli. Questa elasticità delle norme volontarie rende possibile nel campo della morale quella graduale evoluzione e quello sviluppo spontaneo che permettono all'ulteriore esperienza di portare a modifiche e miglioramenti. Una simile evoluzione è resa possibile solo da norme che non siano coercitive né deliberatamente imposte, norme che, pur essendo considerata meritevole la loro osservanza e pur essendo osservate dai più, possano essere violate da individui che ritengono di avere ragioni abbastanza solide per sfidare la censura dei loro simili. A differenza di qualsiasi norma imposta con la coercizione, che può essere cambiata solo in modo intermittente e contemporaneamente per tutti, questo tipo di norme permette mutamenti gradualmente e sperimentali. L'esistenza d'individui e di gruppi che osservano simultaneamente norme in parte diverse dà la possibilità di scegliere le più efficaci.

È questa osservanza di norme non intenzionali e di convenzioni di cui in larga misura non capiamo il significato e l'importanza, è questo rispetto per il tradizionale che la mentalità razionalistica trova tanto poco congeniale, sebbene sia indispensabile al funzionamento di una società libera. Ha le sue basi in un giudizio, su cui David Hume pose l'accento e che è di decisiva importanza nella tradizione dell'evoluzionismo antirazionalistico: «Le norme della nostra morale non sono conclusioni della nostra ragione»³⁷. Come tutti gli altri valori, i nostri costumi non sono un prodotto ma un presupposto della ragione, fan parte dei fini per servire i quali il nostro intelletto si è sviluppato come strumento. In ogni stadio della nostra evoluzione, il sistema dei valori in cui nasciamo fornisce gli scopi al

cui servizio la nostra ragione deve porsi. Questo carattere della struttura dei valori implica che dobbiamo bensì lottare sempre per migliorare le nostre istituzioni, ma non possiamo mai mirare a rifarle completamente e che, nei nostri sforzi per migliorarle, dobbiamo accettare come vere molte cose che non capiamo. Dobbiamo sempre lavorare all'interno di una struttura di valori e di istituzioni che non è opera nostra. In particolare, non possiamo mai costruire aprioristicamente un nuovo corpo di norme morali o far dipendere la nostra osservanza delle norme dalla nostra comprensione delle sue implicazioni in una determinata circostanza.

7. L'atteggiamento razionalistico verso questi problemi è reso più chiaro quando si prende in considerazione quel che esso definisce «superstizione»³⁸. Non desidero sottovalutare il merito della persistente e infaticabile lotta dei secoli XVIII e XIX contro credenze che si sono dimostrate false³⁹. È però necessario ricordare che l'estensione del concetto di superstizione a tutte le credenze di cui non è possibile dimostrare la veridicità non ha una giustificazione e spesso può essere dannoso. Se è giusto non credere a niente che si sia mostrato falso, ciò non significa che dovremmo credere solo a quello che si è dimostrato vero. Ci sono ottime ragioni perché una persona che voglia vivere e agire con successo nella società debba accettare molte convinzioni comuni, benché il valore di queste ottime ragioni abbia poco a vedere con la loro dimostrabile verità⁴⁰. Tali convinzioni saranno anche basate su certe esperienze passate, ma non su esperienze di cui qualcuno possa produrre la prova. Lo scienziato, quando nel suo campo deve accettare una generalizzazione, è ovviamente autorizzato a chiedere la prova su cui è basata. Molte fra le credenze che in passato espressero l'esperienza accumulata dalla specie umana sono state smentite in questo modo. Ciò non significa che possiamo raggiungere lo stadio nel quale ci si possa sbarazzare di tutte le credenze di cui manchi una prova scientifica. L'esperienza viene all'uomo sotto un numero di forme di solito maggiore di quello riconosciuto dallo sperimentatore professionale o dal ricercatore in seguito a conoscenza esplicita. Distruggeremmo le basi di molte azioni di successo se disdegnassimo di fidarci dei modi di fare le cose che si sono sviluppati attraverso il tentativo e l'errore, sol perché non ci è stata tramandata la ragione per cui sono state adottate. L'appropriatezza della nostra condotta non dipende necessariamente dal sapere perché lo sia. Saperlo è un modo di rendere appropriato il nostro comportamento, ma non

è l'unico. Un mondo sterilizzato dalle credenze, purgato di tutti gli elementi il cui valore non è stato possibile dimostrare in modo positivo, probabilmente non sarebbe meno letale di quanto sarebbe lo stato equivalente nella sfera biologica.

Ciò vale per tutti i nostri valori, ma è di particolare interesse nel caso delle norme di condotta morale. Queste, subito dopo il linguaggio, costituiscono forse il più importante esempio di sviluppo non intenzionale, di una serie di regole che governano le nostre vite ma di cui non possiamo dire perché sono come sono, né che cosa fanno per noi: non sappiamo quali siano per noi, come individui, come gruppo, le conseguenze dell'osservarle. Ed è contro l'esigenza dell'assoggettarci a queste norme che lo spirito razionalistico è in costante rivolta. Esso insiste nell'applicare a esse il principio di Descartes, «respingere come assolutamente false tutte le opinioni nei confronti delle quali potrei immaginare il più piccolo motivo di dubbio»⁴¹. Il desiderio del razionalista è sempre stato quello di un sistema morale *a priori*, deliberatamente costruito, di un sistema in cui, secondo Edmund Burke, «la pratica di tutti i doveri morali e la fondazione della società sono basate su ragioni spiegabili e dimostrabili a ciascun individuo»⁴². I razionalisti del XVIII secolo, in effetti, affermavano esplicitamente che, essendo nota la natura umana, «potevano facilmente trovare la morale adatta a essa»⁴³. Non capivano che ciò che chiamavano «natura umana» è in gran parte il risultato di quelle convinzioni morali che ciascun individuo impara insieme al linguaggio e al modo di pensare.

8. Un sintomo interessante della crescente influenza di questa idea razionalistica è che nelle lingue a me note la parola «sociale» prende sempre più il posto di «morale», o semplicemente di «buono». È istruttivo esaminare brevemente cosa veramente significhi⁴⁴. Quando si parla di una «coscienza sociale» in opposizione alla semplice «coscienza», è da presumere che ci si voglia riferire a una consapevolezza dei particolari effetti della nostra azione sugli altri, a un tentativo di farsi guidare nella condotta non solo dalle norme tradizionali ma dall'esplicita considerazione delle particolari conseguenze dell'azione stessa. In effetti, s'intende dire che la nostra azione dovrebbe esser guidata da una completa comprensione del funzionamento del processo sociale e che, attraverso una consapevole valutazione dei fatti concreti della situazione, dovrebbe essere nostro scopo produrre un risultato prevedibile che vien definito «bene sociale».

Il fatto singolare è che questo appello al «sociale» in realtà implica la richiesta che l'intelligenza individuale, e non le norme sviluppate dalla società, guidi l'azione del singolo, e che gli uomini facciano a meno dell'uso di quanto può veramente dirsi «sociale» (nel senso di cosa prodotta dall'impersonale processo della società) e si affidino alla loro valutazione individuale della particolare circostanza. Il preferire le «considerazioni sociali» rispetto all'aderenza alle norme morali è pertanto, in definitiva, il risultato del disprezzo per ciò che realmente è un fenomeno sociale e della credenza nei superiori poteri della ragione umana individuale.

Si può rispondere a ciò dicendo che tali pretese razionalistiche implicano ovviamente una conoscenza superiore alla capacità della mente umana individuale e che, nel tentativo di conformarsi a siffatte pretese, quasi tutti gli uomini sarebbero, come membri della società, meno utili di quanto non siano nel perseguimento dei loro scopi entro i limiti stabiliti dalle norme della legge e della morale.

La posizione razionalistica trascura qui di considerare che quasi sempre la fiducia in norme astratte è un espediente che abbiamo imparato a usare perché la nostra ragione non arriva a padroneggiare tutti i particolari della complessa realtà⁴⁵. Ciò vale allo stesso modo quando deliberatamente formuliamo una norma astratta che ci guiderà come individui e quando ci assoggettiamo alle comuni norme d'azione sviluppate da un processo sociale.

Sappiamo tutti che, nel perseguimento dei nostri scopi individuali, il nostro successo è improbabile se non stabiliamo alcune norme generali, a cui ci atterremo senza riesaminarne la ragione in ogni caso particolare. Nell'ordinare la nostra giornata, nell'esplicare compiti nello stesso tempo spiacevoli ma necessari, nel frenare certi stimoli, o nel sopprimere taluni impulsi, spesso troviamo indispensabile rendere tali pratiche un'abitudine inconscia, perché sappiamo che altrimenti le ragioni che rendono opportuno tale comportamento non sarebbero tanto efficaci da poter equilibrare i nostri desideri temporanei e da farci fare quanto dovremmo desiderare di fare in una visione di lungo termine. Apparirà magari paradossale dire che, per costringerci ad agire in modo razionale, spesso troviamo necessario farci guidare dall'abitudine più che dalla riflessione o dire che, per impedirci di prendere la decisione sbagliata, dobbiamo deliberatamente ridurre la gamma delle scelte possibili. Ma tutti sappiamo che, in pratica, ciò è necessario per poter raggiungere i nostri scopi di lungo termine.

Le stesse considerazioni valgono, a maggior ragione, quando il nostro comportamento interesserà non noi stessi ma altri e quando il nostro principale interesse è pertanto quello di adattare le nostre azioni alle azioni e alle aspettative degli altri, in modo da evitare di recar loro un inutile danno. In questo caso, è improbabile che singoli individui possano riuscire a costruire razionalmente norme che sarebbero più efficaci al loro scopo di quelle che si sono andate gradualmente sviluppando; e anche se fossero in grado di farlo, tali norme non potrebbero servire al loro scopo se non fossero generalmente osservate. Non abbiamo, così, altra scelta che quella di sottometterci alle norme di cui spesso non conosciamo la base razionale e dobbiamo obbedire a esse nel caso in cui possiamo come nel caso in cui non possiamo vedere se qualcosa d'importante dipende dall'osservarle in quella particolare circostanza. Le norme etiche sono strumentali, nel senso che esse aiutano per lo più a raggiungere altri valori umani; tuttavia, poiché solo di rado ci è dato sapere cosa ci deriva nell'adottarle nella particolare circostanza, l'osservarle dev'esser considerato come un valore in sé, una sorta di fine intermedio che dobbiamo perseguire, senza metterne in dubbio la ragione in quella particolare circostanza.

9. Queste considerazioni non provano ovviamente che siano benefici tutti i convincimenti morali sviluppatisi in una società. Proprio come un gruppo deve la sua nascita alla morale alla quale i suoi componenti obbediscono e di conseguenza i suoi valori sono alla fine imitati da una intera nazione di cui il gruppo che ha successo assume la direzione, parimenti un gruppo o una nazione possono distruggersi a causa dei convincimenti morali accolti. Solo gli eventi successivi possono mostrare se gli ideali che guidano un gruppo sono benefici o distruttivi. Se una società arriva a considerare gli insegnamenti di certi uomini come la personificazione del bene, non è detto che la generale osservanza dei loro precetti non possa essere la rovina della società. Può succedere che una nazione si autodistrugga per seguire gli insegnamenti di quelli che essa considera i suoi uomini migliori, magari figure di santi, indubbiamente guidati dagli ideali più altruistici. Non correrebbe questo pericolo una società i cui membri, nella vita pratica, fossero ancora liberi di scegliere la propria strada, perché in una siffatta società ci sarebbero tendenze autocorrettive; solo i gruppi guidati da ideali «non pratici» declinerebbero e altri, moralmente meno elevati secondo gli standard correnti, prenderebbero

il loro posto. Ma ciò può accadere solo in una società libera, in cui tali ideali non sono imposti a tutti. Dove tutti sono costretti a servire gli stessi ideali e non è permesso ai dissenzienti di seguirne altri, le norme potranno dimostrarsi dannose solo con il declino dell'intera nazione da esse guidata.

L'importante problema che sorge a questo punto è se il consenso di una maggioranza alla norma morale sia ragione sufficiente per imporla a una minoranza dissenziente o se invece il potere non debba esser limitato da norme più generali. In altre parole: se la legislazione ordinaria debba esser limitata da principi generali, così come le norme morali del comportamento individuale precludono certi tipi d'azione per quanto buoni possano essere i loro scopi. Nell'azione politica come in quella individuale, grande è la necessità di norme morali; e le conseguenze sia delle successive decisioni collettive, sia delle decisioni individuali saranno benefiche soltanto se conformi ai principi comuni.

Tali norme morali dell'azione collettiva si sviluppano solo con difficoltà e molto lentamente. Ma si dovrebbe intendere questa circostanza come un indice del loro enorme valore. Il più importante tra i pochi principi del genere da noi sviluppati è la libertà individuale, che è molto giusto considerare come un principio morale dell'azione politica. Alla stessa stregua di tutti i principi morali, esso deve esser accettato come un valore in sé, come un principio da rispettare, senza chiedersi se in quella particolare circostanza le conseguenze saranno benefiche. Non raggiungeremo i risultati che vogliamo se non accettiamo, come un credo o come una premessa, che nessuna considerazione d'opportunità possa mai essere così forte da porre un limite alla sua applicazione.

In ultima analisi, il discorso a favore della libertà è in realtà un discorso a favore dei principi e contrario all'opportunità⁴⁶; il che, come vedremo in seguito, sta a significare che solo il giudice e non l'amministratore può imporre la coercizione. Uno dei leader intellettuali del liberalismo del XIX secolo, Benjamin Constant, toccò il vivo del problema quando definì il liberalismo come il *système des principes*⁴⁷. La libertà non è solo un sistema in cui ogni attività di governo è guidata da principi: è anche un ideale che non si potrà conservare se non lo si accetta come un principio supremo che regge tutti i particolari atti della legislazione. La libertà sarà quasi certamente distrutta da piccoli abusi, dove non si aderisca inflessibilmente a tale norma come a un ideale fondamentale, che non ammette compromessi per far posto a vantaggi materiali, come a un ideale

che, pure se temporaneamente violato in passeggiare situazioni d'emergenza, deve formare la base di tutti gli ordinamenti permanenti. Perché in ogni particolare esempio sarebbe possibile mostrare concreti e tangibili vantaggi derivanti dal limitare la libertà, mentre sempre i benefici sacrificati resterebbero per loro natura sconosciuti e incerti. Se la libertà non è considerata come il principio supremo, il fatto che le promesse di una società libera possono solo essere probabilità e non certezza, occasione e non dono definitivo a particolari individui, costituisce inevitabilmente una debolezza fatale, che conduce alla sua lenta erosione.

10. A questo punto il lettore si chiederà probabilmente quale ruolo spetti ancora alla ragione nel conferire ordine alle faccende sociali, se una politica di libertà esige una così grande assenza di deliberato controllo, una così grande accettazione dello sviluppo indiretto e spontaneo. La prima risposta è che qui si è reso necessario cercare gli opportuni limiti agli usi della ragione e che il trovarli è di per se stesso un importantissimo e difficile esercizio della ragione. Inoltre, se qui abbiamo necessariamente dato gran rilievo a questi limiti, non intendevamo certo dire che la ragione non abbia un compito importante e positivo. La ragione è indubbiamente il più prezioso bene umano. Il nostro discorso intende solo mostrare che essa non è onnipotente e che può essere perfino distrutta dall'idea che possa divenire padrona di se stessa e controllare il proprio sviluppo. Abbiamo tentato di fare semplicemente una difesa della ragione contro l'abuso che ne fanno quanti non ne comprendono le condizioni dell'effettivo funzionamento e del continuo sviluppo. È un appello agli uomini perché si rendano conto che dobbiamo usare la nostra ragione con intelligenza e che, per poterlo fare, dobbiamo conservare quell'indispensabile matrice dell'incontrollato e del non razionale che è il solo ambiente in cui la ragione può efficacemente svilupparsi e operare.

La posizione antirazionalistica qui assunta non dev'essere confusa con l'irrazionalismo o con un appello al misticismo⁴⁸. Qui non si perora la causa dell'abdicazione della ragione, ma di un esame razionale del campo in cui la ragione è opportunamente indirizzata. Parte di questo discorso è che un simile intelligente uso della ragione non significa l'uso di una ragione deliberante nel maggior numero possibile dei casi. Contro l'ingenuo razionalismo, che tratta la nostra attuale ragione come un assoluto, dobbiamo continuare gli sforzi cominciati da David Hume quando «rivolse

contro l'illuminismo le sue stesse armi», e intraprese «a ridurre, sbriciolandole, le pretese della ragione, usando l'analisi razionale»⁴⁹.

La prima condizione per un così intelligente uso della ragione nel compito di ordinare le cose umane consiste nell'imparare a capire quale ruolo essa abbia in effetti e possa avere nel funzionamento di una qualsiasi società basata sulla cooperazione di molte separate menti. Ciò significa che, prima di poter tentare di rimodellare intelligentemente la società, dobbiamo comprenderne il funzionamento; dobbiamo renderci conto che, anche quando crediamo di comprenderlo, forse sbagliamo. Quel che dobbiamo imparare a capire è che la civiltà umana ha una vita sua propria, che tutti i nostri sforzi per migliorare le cose devono operare nell'ambito di un tutto funzionante che non possiamo completamente controllare; possiamo unicamente sperare di facilitare e aiutare, fin dove la com prendiamo, l'operatività delle sue forze. Il nostro atteggiamento dovrebbe essere analogo a quello di un medico nei confronti di un organismo vivente; come lui, abbiamo a che fare con un tutto autosufficiente, il cui funzionamento è dovuto a forze che non possiamo sostituire e di cui pertanto dobbiamo servirci per tutto quel che cerchiamo di ottenere. Quanto si può fare per migliorarlo dev'essere fatto, lavorando con queste forze e non contro di esse. In tutto il nostro sforzo per arrivare a un miglioramento, dobbiamo sempre lavorare all'interno di questo tutto, mirare a singoli spizzichi piuttosto che alla completa costruzione⁵⁰, usare a ogni stadio il materiale storico disponibile e migliorarlo poco alla volta piuttosto che cercare di ristrutturare il tutto.

Nessuno di questi argomenti conclude contro l'uso della ragione. Sono solo argomenti contro quegli usi richiesti da tutti i poteri di governo esclusivi e coercitivi; non sono argomenti contro gli esperimenti, ma contro qualsiasi potere esclusivo e monopolistico di fare esperimenti in un particolare campo – potere che non tollera nessuna alternativa e che proclama di possedere una saggezza superiore – e contro le conseguenti preclusioni di soluzioni migliori di quelle a cui si sono impegnati i detentori del potere.

* Una versione precedente di questo capitolo, leggermente più lunga, è apparsa su «Ethics», LXVIII (1958).

** *Democracy in America*, cit., I, pp. 246 e s.; cfr. pure vol. II, p. 96: «I vantaggi portati dalla libertà sono mostrati solo dal trascorrere del tempo ed è sempre facile confondere la causa che li ha prodotti».

¹ Tocqueville osservava: «Du dix-huitième siècle et de la révolution, étaient sortis deux fleuves: le premier conduisant les hommes aux institutions libres, tandis que le second les menant au pouvoir absolu». Cfr. l'osservazione di SIR THOMAS E. MAY, *Democracy in Europe*, London 1877, II, p. 334: «Nei tempi moderni, la storia dell'una [Francia] è la storia della democrazia e non della libertà; la storia dell'altra [Inghilterra], della libertà e non della democrazia». Vedi anche G. DE RUGGIERO, *The History of European Liberalism*, tr. ingl. di R.G. Collingwood, Oxford 1927, spec. pp. 12, 71, 81. Sull'assenza di una vera tradizione liberale in Francia, cfr. E. FAGUET, *Le Libéralisme*, Paris 1902, spec. p. 307.

² I termini «razionalismo» e «razionalista» saranno sempre usati secondo la definizione data da B. GROETHUYSEN alla voce *Rationalism*, E.S.S., XIII, p. 113, nel senso di tendenza «a regolare la vita sociale e individuale in conformità ai principi della ragione e a eliminare quanto più possibile, o a relegare nello sfondo, tutto l'irrazionale». Cfr. anche M. OAKESHOTT, *Rationalism in Politics*, «Cambridge Journal», I (1947).

³ Vedi E. HALEVY, *The Growth of Philosophic Radicalism*, London 1928, p. 17.

⁴ Cfr. J.L. TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, London 1952. Sebbene Talmon non identifichi democrazia «sociale» e democrazia «totalitaria», non posso che concordare con H. Kelsen, *The Foundations of Democracy*, «Ethics», LXVI, parte II (1955), p. 95n.: «L'antagonismo che Talmon considera una tensione tra democrazia liberale e democrazia totalitaria è in realtà antagonismo tra liberalismo e socialismo e non tra due tipi di democrazia».

⁵ F. LIEBER, *Anglican and Gallican Liberty*, pubblicato nel 1849 in un giornale del South Carolina e ristampato in *Miscellaneous Writings*, Philadelphia 1881, p. 282. Cfr. anche p. 385: «Che la libertà gallicana si affidi totalmente all'organizzazione, mentre la libertà anglicana propenda verso lo sviluppo, spiega come mai in Francia le istituzioni vadano soggette a progresso ed espansione in misura tanto scarsa; e d'altronde spiega anche come mai intraprendere un cambiamento equivalga alla totale abolizione del precedente stato di cose, a un ricominciare *ab ovo*, un rimettere in discussione i principi elementari».

⁶ Un adeguato resoconto di questa filosofia della crescita che ha fornito le basi intellettuali della politica della libertà non è ancora stato scritto, né può essere tentato in questa sede. Per uno studio più approfondito della scuola anglo-scozzese e delle sue differenze dalla tradizione razionalistica francese, cfr. D. FORBES, *Scientific Whiggism: Adam Smith and John Millar*, cit., e la mia conferenza *Individualism, True and False*, Dublin 1945, ristampata in *Individualism and Economic Order*, cit.; quest'ultima pone in particolare l'accento sul ruolo avuto in questa tradizione da B. Mandeville, su cui non posso soffermarmi qui. Per ulteriori riferimenti, vedi la precedente versione del presente capitolo in «Ethics», LXVIII (1958).

⁷ Cfr. specialmente l'opera di Sir MATTHEW HALE, a cui si fa riferimento nella prossima nota 20.

⁸ Montesquieu, Constant e Tocqueville furono spesso considerati dai loro compatrioti come dei maniaci anglofili. Constant fu in parte educato in Scozia e Tocqueville poteva dire di se stesso: «Condivido con gli inglesi tanta parte dei miei pensieri e sentimenti che l'Inghilterra è diventata la mia seconda patria spirituale». A. DE TOCQUEVILLE, *Journeys to England and Ireland*, a cura di J.-P. Mayer, New Haven 1958, p. 13. Un elenco più completo di eminenti pensatori francesi più inclini all'evoluzionismo di tipo «inglese» che al razionalismo della tradizione «francese» includerebbe il giovane Turgot e E.B. de Condillac.

⁹ Sul passaggio di Jefferson, dopo il soggiorno in Francia, dalla tradizione «britannica» a quella «francese», cfr. l'importante opera di O. VOSSLER, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhältnis zu den europäischen*, München 1929.

¹⁰ J.L. TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, cit., p. 2.

¹¹ *Op. cit.*, p. 71. Cfr. anche L. MUMFORD, *Faith for Living*, New York 1940, pp. 64-66, in cui si delinea un contrasto tra «liberalismo ideale» e «liberalismo pragmatico» e W.M. MC GOVERN e D.S. COLLIER, *Radicals and Conservatives*, Chicago 1958, che distinguono tra «liberali radicali» e «liberali conservatori».

¹² A. FERGUSON, *An Essay on the History of Civil Society*, cit., p. 187.

¹³ F. JEFFREY, *Craig's Life of Millar*, «Edinburgh Review», IX (1807), p. 84. Molto più tardi F.W. Maitland ha analogamente parlato di un «avanzare incespicando, andando in maniera empirica alla cieca verso la saggezza».

¹⁴ D. FORBES, *Scientific Whiggism: Adam Smith and John Millar*, cit., p. 645. L'importanza dei moralisti scozzesi come precorritori dell'antropologia culturale ha ricevuto un ampio riconoscimento da E.E. EVANS-PRITCHARD, *Social Anthropology*, London 1951, pp. 23-25.

¹⁵ A proposito del contratto sociale, L. VON MISES, *Socialism*, cit., p. 43, scrive: «Dopo essersi disfatto della vecchia credenza che faceva risalire le istituzioni sociali a fonti divine o almeno all'illuminazione proveniente all'uomo dall'ispirazione divina, il razionalismo non ha trovato altra possibile spiegazione. Poiché un tale approccio ci è stato di aiuto, la gente ha guardato lo sviluppo della vita sociale come assolutamente intenzionale e razionale; come sarebbe tutto ciò potuto accadere, se non dall'inizio alle fine attraverso una scelta cosciente, intenzionale e razionale?».

¹⁶ Citato da J.L. TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, cit., p. 73.

¹⁷ M. TULLIO CICERONE, *De re publica*, II, pp. 1-2; cfr. anche II, pp. 21-37. Nerazio, un giurista romano posteriore, citato nel *Corpus iuris civilis*, arrivò persino a esortare gli avvocati: «Rationes eorum quae constituuntur inquiri non oportet, alioquin multar quae certa sunt subvertuntur» («Non si deve indagare sulle ragioni delle nostre istituzioni, altrimenti quello che è certo potrebbe essere sovvertito»). Sebbene al riguardo i greci fossero un po' più razionalisti, anch'essi subivano l'influsso di un concetto analogo sullo sviluppo della legge. Cfr. p. es. l'oratore attico ANTIFONE, *On the Choreutes*, 2(*Minor Attic Orators*, a cura di K.J. Maidment, Cambridge (Mass.) 1941, I, p. 247), a proposito di leggi aventi «la peculiarità di essere le più antiche di questo paese [...] il che è il pegno più sicuro della loro bontà, poiché il tempo e l'esperienza mostrano agli uomini quanto vi è d'imperfetto».

¹⁸ R. DESCARTES, *A Discourse on Method*, London 1936, parte II, p. 11.

¹⁹ Cfr. J.L. TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, cit., p. 142. A proposito dell'influsso esercitato sulla filosofia greca dall'ideale spartano (specialmente su Platone e Aristotele), cfr. F. OLLIER, *Le Mirae Spartiate*, Paris 1933, e K.R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, cit.

²⁰ *Sir Matthew Hale's Criticism on Hobbes Dialogue on the Common Law*, ristampato in appendice a W.S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, V, London 1924, pp. 504-505. Holdsworth giustamente fa notare l'analogia di alcune di queste argomentazioni con quelle di Edmund Burke. Ovviamente, si tratta di un tentativo di elaborare alcune idee di Sir Edward Coke (che Hobbes aveva criticato), specialmente il noto concetto di «ragione artificiale»: «I nostri giorni sulla terra non sono che un'ombra rispetto ai giorni antichi e ai tempi passati, in cui la saggezza degli uomini più eccellenti, la successione di molte generazioni, la lunga e costante esperienza (le prove della luce e della verità) hanno chiarito e affinato leggi che nessun uomo da solo (essendo la sua vita breve), quand'anche possedesse la saggezza di tutti gli uomini del mondo, potrebbe mai concepire o modificare in una sola epoca» (*Seventh Report*, a cura di I.H. Thomas e I.F. Fraser, London 1826, IX, p.6). Cfr. anche l'adagio giuridico: *per varios usus experientia legem fecit*.

²¹ La migliore analisi a me nota del carattere di tale processo è ancor sempre quella di C. Menger, *Untersuchungen*, cit., spec. pp. 163-165, 203-204 n. e 208. Vedi anche A. MACBEATH, *Experiments in Living*, London 1952, p. 120, in cui si discute il «principio formulato da Frazer [*Psyche's Task*,

London 1909, p. 4] e avallato da Malinowski e altri antropologi, secondo cui nessuna istituzione potrebbe sopravvivere se non svolgesse una qualche utile funzione»; cfr. anche l'osservazione aggiunta in nota: «Tuttavia, in un dato momento, può svolgere una funzione diversa da quella a cui in origine era stata destinata»; vedi inoltre il seguente brano, in cui Lord ACTON spiega come intendesse proseguire le sue brevi note sulla libertà nel mondo classico e nel cristianesimo (*History of Freedom*, cit., p. 58): «Desidererei [...] riferire da chi e in quale contesto fosse stata individuata la vera legge della formazione di uno Stato libero e in qual modo tale scoperta (strettamente affine a quelle che, con il nome di sviluppo, evoluzione e continuità, hanno rinnovato e approfondito la metodologia di altre scienze) abbia risolto l'antico antagonismo tra stabilità e mutamento e fissata l'autorità della tradizione nel progresso del pensiero; in qual modo quella teoria sia stata espressa da Sir James Mackintosh, secondo cui "le costituzioni non si fanno, ma crescono": la teoria stando alla quale i costumi e le caratteristiche nazionali dei governati, e non la volontà del governanti, sono gli artefici delle leggi».

²² Non alludo qui al riconosciuto debito di Darwin nei confronti della teoria della popolazione di Malthus (e, attraverso questa, della teoria di R. Cantillon), ma alla generale atmosfera di una filosofia evoluzionistica che nell'Ottocento governava la riflessione sulle questioni sociali. Sebbene sia stato talvolta ammesso (cfr. p. es. H.F. OSBORN, *From the Greeks to Darwin*, New York 1894, p. 87), tale influenza non è mai stata studiata in modo sistematico. Sono convinto che un simile studio mostrerebbe che Darwin si è servito di un apparato concettuale in gran parte già bell'e pronto. Uno degli uomini tramite cui le concezioni evoluzionistiche scozzesi giunsero a Darwin è probabilmente il geologo scozzese James Hutton.

²³ Cfr. A.O. LOVEJOY, *Monboddò and Rousseau* (1933), ristampato in *Essays in the History of Ideas*, Baltimore 1948.

²⁴ È forse significativo che il primo a vedere chiaramente questo punto in materia di linguistica, Sir WILLIAMS JONES, fosse avvocato di formazione e, per convinzione, membro eminente del gruppo *whig*. Cfr. la sua celebre affermazione contenuta nel *Third Anniversary Discourse* pubblicato il 2 febbraio 1786 su «Asiatick Researches», I, p. 422 e ristampato in *Works*, London 1807, III, p. 34: «La lingua *sanscrita*, per antica che possa essere, rivela una mirabile struttura; più perfetta del greco, più ricca del latino, di più squisita eleganza rispetto a entrambe. La sua affinità con queste, sia nelle radici dei verbi sia nelle forme grammaticali, supera i limiti della coincidenza casuale; anzi, è tanto forte che nessun filologo potrebbe, dopo averle studiate, ritenere che non siano tutt'e tre derivate da qualche fonte comune, forse non più esistente». Il nesso tra le riflessioni sul linguaggio e quelle sulle istituzioni politiche è meglio mostrato da una delle più complete, sebbene fra le ultime, formulazioni della dottrina *whig*: quella di D. STEWART (*Lectures on Political Economy*, tenute dal 1809 al 1810, stampate in *The Collected Works of Dugald Stewart*, Edimburgh 1856, IX, pp. 422-424 e largamente citate in una nota della precedente versione di questo capitolo, apparsa in «Ethics», LXVIII (1958). Si tratta di un testo di particolare importanza per l'influenza esercitata da Stewart sull'ultimo gruppo *whig*, il circolo della «Edinburgh Review». È forse dovuto al caso che il più grande filosofo tedesco della libertà, Wilhelm von Humboldt, sia stato anche uno dei maggiori teorici tedeschi del linguaggio?

²⁵ J. TUCKER, *The Elements of Commerce* (1755), in *Josiah Tucker: A Selection*, a cura di R.L. Schuyler, New York 1931, p. 92.

²⁶ Per Adam Smith in particolare, la «libertà naturale», in ogni suo significato letterale, non era certo ciò da cui dipendesse il proficuo funzionamento del sistema economico; lo era invece la «libertà sotto la legge». Il che è detto a chiare lettere nella *Wealth of Nations*, cit., libro IV, cap. V, II, pp. 42-43: «La sicurezza di poter godere dei frutti del proprio lavoro, garantita in Gran Bretagna a ogni uomo dalle leggi, basta da sola a far prosperare qualsiasi paese, nonostante questi o altri venti assurdi regolamenti commerciali: e questa sicurezza è stata perfezionata dalla rivoluzione, quasi

contemporaneamente all'avvento della liberalità. Il naturale sforzo di ciascun individuo per migliorare la propria condizione, quando gli è consentito operare nella libertà e nella sicurezza, è un principio così potente che, da solo e senz'altro aiuto, è in grado di condurre la società non solamente alla ricchezza e alla prosperità, ma anche a sormontare le centinaia di inopportuni ostacoli che troppo spesso la follia delle leggi umane mette sul suo cammino». Vedi C.A. COOKE, *Adam Smith and Jurisprudence*, «Law Quarterly Review», LI (1935), p. 328: «La teoria economica che si ricava dalla *Wealth of Nations* può essere considerata come una coerente teoria giuridica e legislativa [...] dal famoso brano sulla “mano invisibile” emerge l'essenza del punto di vista di Adam Smith sul diritto»; cfr. anche l'interessante discussione in J. CROSEY, *Polity and Economy*, cit.; è di un qualche rilievo il fatto che quanto in via generale argomentato da Smith a proposito della «mano invisibile», che «spinge l'uomo a perseguire un fine che non è parte delle sue intenzioni» compaia già in MONTESQUIEU (*Spirit of the Laws*, cit., I, p. 25): «In questo modo, ogni uomo realizza il bene pubblico, mentre è convinto di promuovere soltanto il proprio interesse».

²⁷ J. BENTHAM, *Theory of Legislation*, London 1887, p. 48.

²⁸ Cfr. D.H. MACGREGOR, *Economic Thoughts and Policy*, Oxford 1949, pp. 54-89, e L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, London 1952, pp. 42-46.

²⁹ E. BURKE, *Thoughts and Details on Scarcity*, in *Works*, cit., VII, p. 398.

³⁰ Vedi, per esempio, il contrasto tra D. HUME, *Essays*, cit., p. 117: «I pensatori politici hanno stabilito come massima che nel progettare un qualsiasi sistema di governo e nel fissare i diversi limiti e controlli della costituzione, si deve supporre che ogni uomo sia un *furfante* e che non abbia, nelle sue azioni, altro fine che l'interesse personale» (presumibile il richiamo a MACHIAVELLI, *Discorsi*, Firenze 1938, I, p. 3: «È necessario a chi dispone una repubblica ed ordina leggi in quella, presupporre tutti gli uomini rei»), e R. PRICE, *Two Tracts on Civil Liberty*, London 1778, p. 11: «La volontà umana, se perfettamente libera da ogni restrizione, porterebbe invariabilmente l'uomo verso la rettitudine e la virtù». Cfr. anche il mio *Individualism and Economic Order*, cit., pp. 11-12.

³¹ J.S. MILL, *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, London 1844, saggio V.

³² E. RENAN, in un importante saggio sui principi e le tendenze della scuola liberale, pubblicato nel 1858 e in seguito incluso nei suoi *Essais de morale et de critique* (ora nelle *Oeuvres complètes*, a cura di H. Psichari, Paris 1947, II, p. 45), osserva: «Le libéralisme, ayant la prétention de se fonder uniquement sur les principes de la raison, croit d'ordinaire n'avoir pas besoin de traditions. Là est son erreur. [...] L'erreur de l'école libérale est d'avoir trop cru qu'il est facile de créer la liberté par la réflexion, et de n'avoir pas vu qu'un établissement n'est solide que quand il a des racines historiques. [...] Elle ne vit pas que de tous ses efforts ne pouvait sortir qu'une bonne administration, mais jamais la liberté, puisque la liberté résulte d'un droit antérieur et supérieur à celui de l'Etat, et non d'une déclaration improvisée ou d'un raisonnement philosophique plus ou moins bien déduit». Cfr. anche le osservazioni di R.B. McCallum nella sua *Introduction* a J.S. MILL, *On Liberty*, cit., p. 15: «Mentre Mill ammette la grande forza dei costumi e degli usi (entro certi limiti), è pronto a criticare tutte le norme che si appoggiano a essi e non sono basate sulla ragione. Egli osserva: “La gente è abituata a credere (ed è stata incoraggiata a credere, da alcuni che aspirano alla qualifica di filosofo) che i propri sentimenti in tale materia valgano più delle ragioni e che le ragioni siano inutili”. Una tale posizione non può essere condivisa da un razionalista utilitarista come Mill. Il principio della “simpatia-antipatia” fu ritenuto da Bentham la base di tutti i sistemi diversi dal razionalismo. La convinzione primaria di Mill come pensatore politico è che tutti gli assunti non razionali dovrebbero esser soppesati e valutati dal giudizio riflessivo ed equilibrato di uomini pensanti».

³³ J. BUTLER, *Works*, a cura di W.E. Gladstone, Oxford 1896, II, p. 329.

³⁴ Persino H. BUTTERFIELD, che comprende queste cose meglio di molti altri, definisce «uno dei paradossi della storia» che «il nome dell'Inghilterra sia venuto a legarsi così strettamente da un lato

con la libertà e dall'altro con la tradizione» (*Liberty in the Modern World*, Toronto 1952, p. 21)

³⁵ T. JEFFERSON, *Works*, a cura di P.L. Ford, New York 1905, XII, p. 111.

³⁶ Cfr. p. es. E. BURKE, *A Letter to a Member of the National Assembly*, in *Works*, cit., VI, p. 64: «Gli uomini sono tanto più qualificati per la libertà civile quanto più sono in grado di imbrigliare con ceppi morali i propri appetiti; quanto più il loro amore di giustizia supera la loro rapacità; quanto più la loro rettitudine e sobrietà di giudizio superano la loro vanità e presunzione; quanto più sono disposti ad ascoltare il consiglio dei saggi e dei buoni preferendolo all'adulazione dei furfanti». Vedi anche l'affermazione di J. MADISON durante i dibattiti alla Convenzione di ratifica dello Stato della Virginia, il 20 giugno 1788 (in *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution*, ecc., a cura di J. Elliot, Philadelphia 1863, III, p. 537): «Supporre che qualsiasi forma di governo possa garantire la libertà e la felicità senza che nel popolo vi sia alcuna virtù è una chimera»; e TOCQUEVILLE, *Democracy*, cit., I, p. 12: «La libertà non può essere instaurata senza moralità, né la moralità senza fede»; anche II, p. 235: «Non è mai esistita una comunità libera senza una morale».

³⁷ Cfr. HUME, *Treatise*, cit., II, p. 235, al paragrafo intitolato *Distinzioni morali non derivate dalla ragione*: «Le norme della morale non sono pertanto conclusioni della nostra ragione». La stessa idea è già presente nella massima della Scolastica: *ratio est instrumentum non est iudex*. Riguardo alla posizione evoluzionistica di Hume in materia morale, cito con piacere un'affermazione che esitavo a pronunciare, nel timore di far dire a Hume più di quanto questi intendesse, e che inoltre ho visto sostenuta da un autore che guarda all'opera di Hume da un angolo di visuale ben diverso dal mio. C. BAY, *Structure of Freedom*, cit., p. 33, scrive: «I criteri della morale e della giustizia sono ciò che Hume chiama "artefatti"; non sono ordinati dalla divinità, non sono parte integrante dell'originaria natura umana, né sono rivelati dalla pura ragione. Sono il prodotto dell'esperienza pratica dell'umanità. L'unico elemento che possa resistere al lento banco di prova del tempo è l'utilità dimostrata da ogni norma morale nella promozione del benessere umano. Hume può essere definito un precursore di Darwin nel campo dell'etica. Di fatto, egli formula la dottrina della sopravvivenza delle più adatte fra le istituzioni umane, dove ciò che è più adatto non si esprime con al "forza dei denti", ma con la di massima utilità sociale».

³⁸ Vedi H.B. ACTON, *Prejudice*, «Revue Internationale de Philosophie», XXI (1952), con l'interessante dimostrazione dell'analogia tra le posizioni di Hume e di Burke; anche il discorso dello stesso autore *Tradition and Some other Forms of Order*, «Proc. Arist. Soc.», 1952-53, specialmente l'osservazione iniziale: «liberali e collettivisti si alleano contro la tradizione, quando c'è da lottare contro qualche *superstizione*». Cfr. anche L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, London 1952, p. 196n.

³⁹ Forse anche così si esagera. Un'ipotesi può benissimo dimostrarsi falsa. E tuttavia, se dà origine a qualche nuova conclusione che si mostra vera, può risultare migliore della mancanza di ipotesi. Questi tentativi, sebbene in parte erronei, rispondono a domande importanti e possono avere ai fini pratici grandissima importanza, anche se sono avversati dagli scienziati che li ritengono in grado di impedire il progresso.

⁴⁰ Cfr. E. SAPIR, *Selected Writings in Language and Personality*, a cura di D.G. Mandelbaum, Berkeley 1949, p. 558: «Talvolta è necessario acquisire la consapevolezza delle forme di comportamento sociale al fine di rendere più elastico l'adattamento alle mutate condizioni. Sono tuttavia convinto che nella vita normale del singolo una presa di coscienza dei modelli culturali circostanti sia inutile e addirittura dannosa. Tale compito dovrebbe essere lasciato allo studioso, che per l'appunto è chiamato a comprendere questi modelli. La salutare inconsapevolezza delle forme di comportamento socializzato a cui siamo sottoposti è necessaria alla società quanto è necessaria alla mente l'ignoranza o la mancata consapevolezza del lavoro compiuto dai visceri per conservare la salute del corpo». Cfr. anche p. 26.

⁴¹ DESCARTES, *A Discourse on Method*, cit., parte IV, p. 26.

⁴² E. BURKE, *A Vindication of Natural Society*, in *Works*, cit., I, p.

⁴³ P.H.T. D'HOLBACH, *Système social*, London 1773, I, p. 55, in TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, cit., p. 273. Dichiarazioni di analoga ingenuità sono facilmente reperibili negli scritti degli psicologi contemporanei. Per esempio, B.F. SKINNER, *Walden Two*, New York 1948, p. 85, fa osservare all'eroe della sua utopia: «Perché non fare un esperimento? Sono domande piuttosto semplici. Qual è il miglior comportamento del singolo rispetto al gruppo? E come può il singolo essere indotto a comportarsi in quel modo? Perché non analizzare simili questioni con spirito scientifico?

«Ecco che cosa potevamo fare in *Walden Two*. Avevamo già compilato un codice del comportamento (passibile ovviamente di modifiche sperimentali). Se tutti vi si fossero conformati, tutto sarebbe andato in modo molto più armonioso. Il nostro compito consisteva nel controllare che ciò avvenisse».

⁴⁴ Cfr. il mio saggio *Was ist und was heisst "sozial"?*, in A. Hunold (a cura di), *Masse und Demokratie*, Zurich 1957, e il tentativo di difesa del concetto in H. JAHRREISS, *Freiheit und Sozialstaat*, «Kölner Universitätsreden» n. 17, Krefeld 1957, ora ristampato in IDEM, *Mensch und Staat*, Köhln-Berlin 1957.

⁴⁵ Vedi l'enfasi con cui Tocqueville sosteneva che «le idee generali, lungi dall'essere una prova della forza dell'intelletto umano, lo sono piuttosto della sua insufficienza» (*Democracy*, cit., II, p. 13).

⁴⁶ Oggi si discute spesso se nell'azione sociale la coerenza sia un'autentica virtù. Talvolta il desiderio di coerenza viene perfino raffigurato come un pregiudizio razionalista, mentre si ritiene che il procedimento più autenticamente sperimentale o empirico sia giudicare ciascun caso in base ai meriti individuali. La verità è esattamente il contrario. Il desiderio di coerenza nasce dal riconoscimento della inadeguatezza della nostra ragione a comprendere esplicitamente tutte le implicazioni del caso singolo, mentre il presunto procedimento pragmatico si fonda sulla pretesa di saper valutare con esattezza tutte le implicazioni senza affidarsi ai principi che possono dirci quali fatti particolari debbano esser tenuti presenti.

⁴⁷ B. CONSTANT, *De l'arbitraire*, in *Oeuvres Politiques de Benjamin Constant*, a cura di C. Louandre, Paris 1847, pp. 91-92.

⁴⁸ Bisogna riconoscere che, dopo essere stata trasmessa da Burke ai reazionari francesi e ai romantici tedeschi, la tradizione di cui stiamo discutendo non è stata più antirazionalista, ma si è trasformata in fede irrazionalista, sopravvissuta in gran parte solo in tale forma. Tale abuso, di cui Burke è parzialmente responsabile, non dovrebbe però permettere di screditare quanto c'è di valido nella tradizione, né dovrebbe portarci a dimenticare «quanto profondamente *whig* [Burke] sia stato fino alla fine». Il che è quanto è stato giustamente posto in rilievo da F.W. MAITLAND, *Collected Papers*, cit., I, p. 67.

⁴⁹ S.S. WOLIN, *Hume and Conservatism*, «American Political Science Review», XLVIII (1945), p. 1001: cfr. anche E.C. MOSSNER, *Life of David Hume*, London 1954, p. 125: «Nell'età della Ragione, Hume si distinse come un sistematico antirazionalista».

⁵⁰ Cfr. K.R. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, cit., *passim*.

5. Responsabilità e libertà

È dubbio che la democrazia riuscirebbe a sopravvivere in una società organizzata sul principio della terapia piuttosto che del giudizio, dell'errore piuttosto che del peccato. Se gli uomini sono liberi e uguali, devono essere giudicati piuttosto che spediti.

F.D. WORMUTH*

1. Libertà non significa solo che l'individuo ha nello stesso tempo la possibilità e l'onere della scelta; significa anche che deve subire le conseguenze delle proprie azioni e che per esse incontrerà biasimo o lode. Libertà e responsabilità sono inseparabili. Una società libera può funzionare o conservarsi soltanto se i suoi membri ritengono giusto che ciascun individuo occupi il posto conseguente alla propria azione e l'accettino come tale. Sebbene possa offrire solo occasioni e sebbene il risultato degli sforzi dell'individuo dipenda da innumerevoli casi fortuiti, una società libera rivolge decisamente la sua attenzione a quelle circostanze che l'individuo può controllare e le considera le sole importanti. Poiché si deve dare all'individuo la possibilità di sfruttare circostanze note a lui solo e poiché di norma nessun altro può sapere se le ha sfruttate o no nel migliore dei modi, si presume che il risultato delle sue azioni sia determinato da tali circostanze, a meno che il contrario non sia del tutto ovvio.

La credenza nella responsabilità individuale, che è sempre stata forte quando si credeva fermamente nella libertà individuale, si è molto indebolita, così come il valore dato alla libertà. La responsabilità è divenuta un concetto impopolare, una parola che abili oratori e scrittori evitano di usare a causa della scontata noia o animosità con cui è accolta da una generazione alla quale non piace alcuna moralità. Spesso evoca la palese

ostilità di uomini ai quali è stato insegnato che solo le circostanze su cui non hanno alcun controllo hanno determinato la loro posizione nella vita o persino le loro azioni. Tale rifiuto della responsabilità è tuttavia comunemente dovuto a paura di essa, paura che si trasforma necessariamente in paura della libertà¹. Indubbiamente, molti temono la libertà, perché la possibilità di costruire la propria vita significa anche lavoro incessante, disciplina che l'uomo deve imporsi per poter raggiungere i suoi scopi.

2. Il simultaneo declino del valore dato alla libertà e alla responsabilità individuale è in gran parte effetto di una errata interpretazione delle lezioni della scienza. Le antiche concezioni erano state intimamente legate alla credenza nel «libero arbitrio», concetto che non ha mai avuto un preciso significato, ma che poi è stato privato di fondatezza dalla scienza moderna. La credenza sempre più profonda che tutti i fenomeni naturali siano unicamente determinati da precedenti eventi o soggetti a leggi identificabili e che l'uomo stesso dovrebbe esser considerato come parte della natura ha portato alla conclusione che l'azione e il funzionamento della mente dell'uomo siano anch'esse da considerare come necessariamente determinate da circostanze esterne. L'idea di un determinismo universale che ha dominato la scienza del XIX secolo² è stata così applicata alla condotta degli esseri umani, col risultato di vedere eliminata la spontaneità dell'azione umana. Come è ovvio, si sarebbe potuto solo presumere in generale che anche le azioni umane sono soggette alle leggi naturali e si sarebbe dovuto ammettere, salvo forse qualche rarissima occasione, la nostra effettiva ignoranza su come esse vengano determinate da particolari circostanze. Ma la presunzione che, almeno in via di principio, il funzionamento della mente umana obbedisca a leggi uniformi ha dato l'idea della possibile eliminazione del ruolo della personalità individuale, elemento essenziale dei concetti di libertà e di responsabilità.

La storia intellettuale delle ultimissime generazioni ci dà innumerevoli esempi di come questa immagine deterministica del mondo abbia scosso le basi della credenza morale e politica nella libertà. E oggi molte persone di cultura scientifica si troverebbero probabilmente d'accordo con lo studioso che, scrivendo per il grosso pubblico, ha ammesso che la libertà «è per lo scienziato un concerto molto scomodo da discutere, in parte perché egli non è convinto che in definitiva questa strana cosa esista»³. Più di recente, è ben

vero, i fisici (a quanto sembra con un certo sollievo) hanno abbandonato la tesi del determinismo universale. È dubbio tuttavia che il più moderno concetto di regolarità meramente statistica degli eventi richiamati in qualche modo in causa il problema del libero arbitrio. Le difficoltà relative al significato dell'azione volontaria e della responsabilità non derivano infatti da una qualche necessaria conseguenza della credenza che l'azione umana è determinata causalmente; sono invece il risultato di una confusione mentale, che trae conclusioni che non discendono dalle premesse.

È chiaro che hanno ben poco valore l'affermazione e la negazione che la volontà è libera e che l'intero argomento costituisce un falso problema⁴, una disputa sulle parole in cui gli interlocutori non spiegano cosa implichi una risposta negativa o affermativa. Certo, chi nega il libero arbitrio priva la parola «libero» di tutto il suo comune significato, che indica l'azione fatta secondo la propria e non secondo la volontà di un altro; per formulare un qualcosa dotato di senso, dovrebbe dare un'altra definizione, il che però non fa mai⁵. Inoltre, un attento esame mostra come sia del tutto infondato che «libero», in qualsiasi significato rilevante o dotato di senso, precluda l'idea che l'azione sia necessariamente determinata da certi fattori.

L'equivoco appare del tutto ovvio quando si analizzano le conclusioni a cui generalmente le due parti arrivano dalle loro rispettive posizioni. I deterministi usualmente argomentano: poiché le azioni umane sono determinate completamente da cause naturali, è assolutamente ingiustificato considerare gli uomini responsabili e lodarli o biasimarli per le loro azioni. I volontaristi, dal canto loro, proclamano che l'uomo è un agente estraneo alla catena causa-effetti e quindi questo agente è responsabile e giustamente è oggetto di lode o biasimo. Ora, finché si implicano queste conclusioni pratiche, i volontaristi sono indubbiamente più vicini al vero, mentre i deterministi si trovano in uno stato di confusione. Il fatto curioso della controversia è però che in nessuno dei due versanti le conclusioni sono tratte dalle premesse addotte. Come s'è spesso mostrato, il concetto di responsabilità si basa in realtà su una concezione deterministica⁶, mentre soltanto la costruzione di un «io» metafisico, del tutto estraneo alla catena causa-effetti, e che potrebbe di conseguenza esser considerato come estraneo a influenze di lodi o di biasimi, potrebbe giustificare la sottrazione dell'uomo alla responsabilità.

3. Ovviamente, a illustrazione di una posizione deterministica si potrebbe costruire il fantoccio di un automa che reagisca sempre allo stesso modo agli eventi del suo ambiente. Ma ciò non corrisponderebbe ad alcuna posizione che sia mai stata seriamente affermata, nemmeno dai più estremi oppositori del «libero arbitrio». Questi sostengono che, in un qualsiasi momento, il comportamento di una persona (la sua risposta a una serie di circostanze esterne) sarà determinato dagli effetti congiunti della sua costituzione ereditaria e di tutte le esperienze da essa accumulate, con ogni nuova esperienza interpretata sulla base delle precedenti – un processo cumulativo che in ogni caso produce un'unica e distinta personalità. Questa personalità opera come una sorta di filtro, passando attraverso il quale gli eventi esterni determinano un comportamento prevedibile con certezza solo in circostanze eccezionali. La posizione deterministica si limita a proclamare che gli accumulati effetti dell'eredità e della passata esperienza costituiscono il tutto della personalità individuale e che non esiste alcun altro «se stesso» o «io», la cui disposizione possa essere toccata da influenze esterne o materiali. Ciò significa che tutti quei fattori, la cui influenza è a volte incoerentemente negata da quanti rigettano il «libero arbitrio», fattori quali ragionamento o discussione, persuasione o censura, o attesa di lode o biasimo, in realtà sono tra i più importanti nel determinare la personalità e, attraverso di essa, la particolare azione dell'individuo. Proprio perché non esiste alcun «io» separato che stia fuori del rapporto causa-effetto, non esiste nemmeno un «io» che non potremmo tentare d'influenzare con un premio o una punizione⁷.

Che in verità ci sia spesso possibile influenzare la condotta delle persone con l'istruzione e l'esempio, con la persuasione razionale, con l'approvazione o la disapprovazione, probabilmente non è mai stato seriamente negato. L'unico interrogativo che si può legittimamente porre è perciò fino a qual punto particolari persone, in date circostanze, possano esser influenzate nel senso desiderato dal fatto di sapere che in conseguenza di una propria azione aumenterà o diminuirà la stima dei loro simili o che da essa possono attendersi un premio o una punizione.

A rigor di termini, non ha senso dire, come spesso si fa, che «l'uomo non è colpevole di essere com'è», perché lo scopo dell'attribuzione della responsabilità consiste nel renderlo diverso da quel che è o da quel che potrebbe essere. Se diciamo che una persona è responsabile delle conseguenze di un'azione, questa non è un'affermazione di fatto, o

l'asserzione di un rapporto di causalità. L'affermazione non è ovviamente giustificabile se qualcosa che egli «può» fare o omettere di fare può alterare il risultato. Ma quando, in questo contesto, usiamo termini quali «può» o «potrebbe», non intendiamo affermare che, al momento della sua decisione, qualcosa, nell'individuo, ha agito in modo diverso dal necessario effetto delle leggi causali. Piuttosto, l'asserzione «un individuo è responsabile di quel che fa» mira a rendere le sue azioni diverse da come sarebbero se egli la credesse falsa. Attribuiamo all'uomo responsabilità non per poter dire che, così com'era, avrebbe potuto agire diversamente, ma per renderlo diverso. Se ho nociuto a qualcuno per una negligenza o una dimenticanza «che, date le circostanze, non avrei potuto evitare», questo non mi esime dalla responsabilità, ma dovrebbe farmi sentire più di prima la necessità di tenere presente la possibilità di simili conseguenze⁸.

Le questioni che possiamo pertanto legittimamente porci sono due: se la persona a cui attribuiamo la responsabilità di una determinata azione o delle sue conseguenze è il tipo di persona che percepisce i normali motivi (ossia, se è quella che noi chiamiamo una persona responsabile); e se, in date circostanze, possiamo aspettarci che questa persona sia influenzata da considerazioni e credenze che vogliamo a essa trasmettere. Come per quasi tutti gli altri problemi del genere, la nostra ignoranza delle particolari circostanze sarà normalmente tale che ci permetterà appena di sapere che, aspettandosi di esser ritenuti responsabili, gli uomini, in quanto si trovino in una certa posizione, potranno indirizzarsi per lo più nel senso desiderato. Il nostro problema non è generalmente sapere se taluni fattori mentali hanno operato in occasione di una particolare azione, ma sapere come talune considerazioni possano essere le più efficaci possibile nel guidare l'attività umana. È perciò necessario che l'individuo sia lodato o biasimato, comunque l'attesa della lode o del biasimo possa di fatto influire o non influire sull'azione. Dell'effetto che quest'attesa avrà sul particolare caso, non possiamo mai essere sicuri, ma in genere crediamo che la coscienza di esser ritenuta responsabile influenzerà la condotta di una persona nel senso desiderato. Attribuire responsabilità non significa quindi affermare un fatto. È piuttosto una convenzione intesa a far sì che la gente segua certe norme. Rimane pur sempre discutibile l'efficacia d'una convenzione del genere; di rado sapremo più di quel che l'esperienza ci dice: che, cioè, nel complesso tale efficacia c'è stata o non c'è stata.

La responsabilità è diventata più che altro un concetto giuridico, perché il diritto, per stabilire quando le azioni di un individuo creino un obbligo o lo assoggettino a una pena, esige chiare prove. Ma non è ovviamente in misura minore un concetto morale, in quanto è la base della nostra concezione dei doveri morali di una persona. In effetti, la sua portata va molto oltre quel che comunemente consideriamo l'ambito della morale. Tutto il nostro atteggiamento verso il funzionamento del nostro ordine sociale, la nostra approvazione o disapprovazione del modo in cui esso determina le posizioni relative dei diversi individui, è strettamente legata alla nostra considerazione della responsabilità. L'importanza del concetto va quindi molto al di là della sfera della coercizione e, forse, la sua maggior rilevanza sta nella funzione che esercita nel guidare le libere decisioni dell'uomo. Probabilmente, più di ogni altra, la società libera esige dall'uomo un senso di responsabilità che va oltre i doveri richiesti dalla legge ed esige anche che ci sia consenso sul fatto che gl'individui debbano esser ritenuti responsabili sia del successo sia del fallimento delle loro azioni. Quando gli uomini sono messi in condizione di agire come vogliono, devono anche esser ritenuti responsabili dei risultati delle loro iniziative.

4. La ragione per cui s'attribuisce la responsabilità è pertanto il presunto effetto di ciò sull'azione futura; mira a insegnare all'uomo cosa dovrebbe prendere in considerazione in analoghe situazioni future. Permettiamo a tutti di decidere da soli, perché tutti sono di regola nella posizione migliore per conoscere le circostanze in cui si svolge la propria azione, ma siamo anche interessati a ciò, a che le condizioni permettano a ciascuno di utilizzare la propria conoscenza per ottenere il risultato migliore. Se diamo agli uomini la libertà, perché presumiamo che siano esseri ragionevoli, dobbiamo anche far sì che valga per loro la pena di agire da esseri ragionevoli, lasciando che subiscano le conseguenze delle loro decisioni. Ciò non significa assumere sempre che l'uomo sia il miglior giudice dei propri interessi; significa solamente che non possiamo mai sapere chi li conosce meglio di lui e che desideriamo far pieno uso delle capacità di quanti possano in qualche modo contribuire allo sforzo comune volto a porre il nostro ambiente al servizio dei fini umani.

L'attribuzione della responsabilità presuppone quindi la capacità, da parte degli uomini, di agire razionalmente e mira a farli agire più

razionalmente di quanto altrimenti farebbero. Presuppone in loro quel tanto di capacità di apprendimento e previsione sufficienti per lasciarsi guidare dalla consapevolezza delle conseguenze della propria azione. Non è un'obiezione argomentare che di fatto la ragione ha solo una piccola parte nella determinazione dell'azione umana, giacché lo scopo è fare di quel poco il massimo possibile. In questo contesto, la razionalità può significare solo un certo grado di coerenza nell'azione umana, una certa durata influenza della conoscenza o del giudizio destinata, una volta acquisita, a caratterizzare l'attività futura e in circostanze diverse.

La complementarità di libertà e responsabilità sta a significare che gli argomenti a favore della libertà valgono solo per chi può esser considerato responsabile; non per i minori e gli incapaci di intendere e di volere. Il presupposto è la capacità della persona di apprendere dall'esperienza e di guidare le proprie azioni con la conoscenza così acquisita; non vale quindi per quanti non hanno ancora sufficientemente appreso o non sono in grado di apprendere. Una persona, le cui azioni siano totalmente determinate dagli stessi immutabili impulsi, non controllati dalla conoscenza delle conseguenze o una personalità sdoppiata, uno schizofrenico in questo senso, non si potrebbe ritenere responsabile, perché sapere d'esser ritenuta responsabile non potrebbe modificare le sue azioni. Lo stesso si potrebbe dire di persone che soffrono di impulsi veramente incontrollabili, i cleptomani o i dipsomani, la cui esperienza si è dimostrata non sensibile ai normali motivi dell'azione. Ma finché abbiamo ragione di credere che la consapevolezza di esser ritenuta responsabile possa influire sulle azioni della persona, è necessario trattare questa come responsabile, possa o non possa ciò avere nella particolare circostanza l'effetto desiderato. L'attribuzione di una responsabilità è basata non sulla nostra conoscenza di ciò che è vero nel caso particolare, ma su quelli che crediamo essere i probabili effetti dell'incoraggiamento rivolto alla gente a comportarsi in modo razionale e prudente. È un mezzo che la società s'è creato per far fronte alla nostra incapacità di vedere nella mente degli altri e per introdurre, senza ricorrere alla coercizione, ordine nella nostra vita.

Non è questa la sede per una discussione sullo speciale problema di chi non può esser ritenuto responsabile e a cui pertanto non si applicano gli argomenti – o almeno di tutti gli argomenti – a favore della libertà. L'importante è che essere un libero e responsabile membro della comunità e una condizione particolare, che comporta oneri e vantaggi; e, se vogliamo

che la libertà realizzi il suo scopo, tale condizione non deve essere concessa a discrezione di qualcuno, ma deve automaticamente appartenere a tutti quelli che soddisfano certi dati oggettivamente accertabili (quali l'età), finché non venga riconosciuta evidentemente non valida la presunzione che possiedano le minime capacità richieste. Nelle relazioni personali, il passaggio dalla tutela alla piena responsabilità può essere graduale e sfumata e quelle leggere forme di coercizione che esistono tra individui, e nelle quali lo Stato non dovrebbe interferire, possono essere adattate ai livelli di responsabilità. Perché la libertà sia efficace, la distinzione dev'essere però politicamente e giuridicamente netta e definita e determinata da norme generali e impersonali. Quando dobbiamo decidere se o meno un individuo possa essere padrone di sé o se debba invece essere assoggettato alla volontà di un altro, dobbiamo considerare se egli sia o non sia responsabile, se abbia o no il diritto di agire in un modo che può essere incomprensibile, imprevedibile o invisibile agli altri. Il fatto che non a tutti gli esseri umani si possa dare piena libertà non deve significare che la libertà di ciascuno dev'essere soggetta a restrizioni e regolazioni modellate sulle condizioni individuali. Il trattamento individualizzante del tribunale dei minorenni o il reparto per i malati di mente è segno dell'assenza di libertà, della tutela. Sebbene nelle relazioni intime della vita privata possiamo adattare il nostro comportamento alla personalità dei nostri simili, nella vita pubblica la libertà esige che ci si consideri come tipi, non come individui unici, che ci si tratti basandosi sul presupposto che i motivi normali e i normali mezzi di deterrenza saranno efficaci, sia ciò vero o falso nella particolare circostanza.

5. C'è un grande equivoco a proposito dell'ideale che un individuo dovrebbe perseguire: si crede che, lasciato libero, egli persegua o dovrebbe perseguire unicamente scopi egoistici⁹. La libertà di realizzare i propri obiettivi tuttavia è parimenti importante per una persona dal carattere altruistico, nella cui scala dei valori i bisogni degli altri occupano un posto preminente. Fa parte dell'ordinaria natura umana, negli uomini e forse ancor più nelle donne, ed è una delle più importanti condizioni della loro felicità poter fare del bene altrui il proprio scopo principale. Farlo rientra nella normale scelta di cui disponiamo, è la decisione che spesso ci si aspetta da noi. È opinione comune, al riguardo, che il nostro principale interesse dovrebbe ovviamente essere il bene della nostra famiglia. Ma

mostriamo anche interesse e consenso per gli altri, facendoli nostri amici e facendo nostri i loro fini. Scegliere i nostri interlocutori, e in generale coloro dei cui bisogni ci preoccupiamo, è parte essenziale della libertà e dei valori morali di una società libera.

Un generalizzato altruismo è però un concetto senza significato. Nessuno può avere a cuore gli altri come tali: le responsabilità che dobbiamo assumere devono sempre essere particolari, possono interessare solo quelli di cui conosciamo fatti concreti e verso cui, sia per la scelta, sia per speciali condizioni, siamo attratti. È uno dei diritti e dei doveri fondamentali di un uomo libero decidere cosa e quali necessità di un altro sono per lui le più importanti.

Riconoscere che ogni persona ha una propria scala di valori, che dovremmo rispettare anche se non li approviamo, fa parte del valore che attribuiamo alla personalità individuale. Il modo in cui valutiamo un'altra persona dipenderà necessariamente da quali sono i suoi valori. Ma credere nella libertà significa che non ci consideriamo i supremi giudici dei valori di un altro, che non ci sentiamo autorizzati a impedirgli di perseguire scopi che disapproviamo, finché egli non infranga la sfera ugualmente protetta degli altri.

Una società che non riconosca a ciascun individuo valori propri e il diritto di perseguirli non può nutrire rispetto per la dignità dell'individuo e non può veramente sapere cosa sia la libertà. Ma è altrettanto vero che, in una società libera, un individuo sarà stimato a seconda del modo in cui usa la propria libertà. Senza la libertà, la stima morale non avrebbe alcun significato. «Se ogni azione, buona o cattiva, di un uomo maturo fosse compiuta per il compenso, il comando e la costrizione, che sarebbe la virtù se non una parola, quale lode sarebbe dovuta a chi agisce bene, quale ringraziamento al sobrio, al giusto o al casto?»¹⁰. La libertà è la possibilità di far bene, ma lo è solo quando è anche la possibilità di far male. Il fatto che una società libera possa funzionare con successo soltanto se gl'individui saranno in certa misura guidati da valori comuni è forse la ragione per cui i filosofi hanno talvolta definito la libertà un'azione conforme alle norme morali. Ma una simile definizione della libertà è la negazione della libertà di cui ci occupiamo. La libertà d'azione, che sia la condizione di un merito morale, include la libertà di sbagliare; lodiamo o biasimiamo solo quando una persona ha possibilità di scelta, solo quando l'osservanza di una norma non le è imposta con la forza ma soltanto suggerita.

Che la sfera della libertà individuale sia anche la sfera della responsabilità individuale non significa che dobbiamo rispondere delle nostre azioni a una terza persona. Certo, possiamo esporci alla critica altrui perché facciamo cose che ad altri non piacciono. Ma la principale ragione per cui dovremmo essere ritenuti completamente responsabili delle nostre decisioni è che, in conseguenza di ciò, la nostra attenzione verrà rivolta a quelle cause degli eventi che dipendono dalle nostre azioni. La principale funzione della fiducia nella responsabilità individuale è di far sì che, nel raggiungere i nostri fini, utilizziamo tutte le nostre conoscenze e capacità.

6. L'onere della scelta che la libertà impone, la responsabilità del proprio destino che una società libera colloca sulle spalle dell'individuo, è divenuta, nelle condizioni del mondo moderno, una delle principali fonti d'insoddisfazione. A un livello molto maggiore di quello mai verificatosi prima, il successo di un uomo dipenderà non dalle speciali capacità da lui possedute in astratto, ma dal loro giusto impiego. Nei tempi in cui la specializzazione era minore e l'organizzazione meno complessa, quando quasi tutti potevano conoscere le occasioni che si offrivano, era meno arduo il problema di trovare un'occasione per utilizzare bene le proprie speciali capacità e i propri talenti. A mano a mano che la società e la sua complessità si estendono, le ricompense che un uomo può sperare di guadagnarsi dipendono, in misura sempre maggiore, non dalle abilità e capacità che si possono avere, ma dalla giusta utilizzazione che se ne farà; e sia le difficoltà di scoprire il miglior modo di utilizzare le proprie capacità, sia il divario tra le ricompense godute da uomini che hanno le stesse capacità tecniche o le stesse abilità, continueranno ad aumentare.

Forse non esiste delusione più pungente di quella provocata dal sentimento di quanto utili si sarebbe potuti essere al proprio prossimo e di quanto sprecate siano state le proprie doti. In una società libera, nessuno ha il dovere di controllare che le doti di un uomo siano propriamente valorizzate, nessuno può rivendicare l'occasione di utilizzare le sue specifiche doti e, se ciascuno non trova da sé tale occasione, queste probabilmente andranno sprecate; qui è forse il più grave rimprovero rivolto contro un ordine libero ed è la fonte del più amaro risentimento. La consapevolezza di possedere talune potenziali capacità porta ovviamente ad asserire che è dovere di qualcun altro utilizzarle.

La necessità di trovare da soli una sfera d'utilità, un lavoro adatto, è la più dura disciplina che una società libera c'impone. È tuttavia inseparabile dalla libertà, poiché nessuno può garantire a un uomo che le sue doti saranno adeguatamente utilizzate, a meno che egli non abbia il potere di costringere gli altri a utilizzarle. Solo privando qualcun altro della scelta di chi lo servirebbe, le cui capacità o i cui prodotti dovrebbe utilizzare, potremmo garantire a ogni uomo che le sue doti siano utilizzate nel modo in cui egli sente di meritare. Fa parte dell'essenza di una società libera che il valore e la remunerazione di un uomo non dipendano dalla capacità in astratto, ma dal suo successo nel riuscire a trasformarle in un servizio concreto, utile a quanti potranno ricambiarglielo. E lo scopo principale della libertà è proprio quello di fornire l'occasione e l'incentivo per assicurare la massima utilizzazione della conoscenza che un individuo abbia la possibilità di acquisire. Quel che rende unico l'individuo sotto questo aspetto non è la sua conoscenza generica, ma quella concreta, la sua conoscenza di particolari circostanze e condizioni.

7. Sotto questo profilo – occorre riconoscerlo – i risultati conseguiti da una società libera sono spesso in conflitto con le concezioni morali che costituiscono il lascito di un precedente modello di vita. Senza dubbio, dal punto di vista della società, l'arte di portare le proprie capacità a buon fine, di scoprire l'uso più efficace delle proprie doti, è forse la più utile di tutte; ma spesso si disapprova chi ha troppe grandi risorse di questo genere e si considera ingiusto quel vantaggio (su altri che abbiano analoghe capacità), se conseguito attraverso un migliore sfruttamento delle circostanze concrete. In molte società, una tradizione «aristocratica», nata dalle condizioni dell'agire in un'organizzazione gerarchica, con doveri e compiti definiti (una tradizione spesso creata da persone esentate per i loro privilegi dalla necessità di dare agli altri quello che essi vogliono), raffigura come più nobile aspettare che le proprie doti vengano scoperte dagli altri; mentre solo le minoranze religiose o etniche, nella dura lotta per emergere, hanno deliberatamente coltivato questo tipo di capacità (meglio definita con la parola tedesca *Findigkeit*) e per tale ragione sono generalmente malviste. Eppure, la scoperta di un miglior uso delle cose o delle proprie capacità è senza dubbio uno dei maggiori contributi che un uomo possa dare per il benessere dei suoi simili: fornendo a ciascuno il massimo delle possibilità, una società libera può diventare più prospera delle altre. L'uso di queste

capacità imprenditoriali (e nello scoprire una migliore utilizzazione delle nostre attitudini, siamo tutti imprenditori) coronato da successo è in una società libera l'attività più largamente ricompensata, mentre chi lascia agli altri il compito di scoprire qualche mezzo utile per mettere a frutto le sue capacità deve accontentarsi di una ricompensa minore.

È importante capirlo: non prepariamo gli individui per una società libera quando addestriamo tecnici che si aspettino di essere «utilizzati», che sono incapaci di trovarsi da soli la propria nicchia e che considerano spettante ad altri la responsabilità di assicurare un appropriato uso delle loro capacità o abilità. Per quanto abile sia un individuo nel suo particolare settore, il valore dei suoi servizi in una società libera è necessariamente basso: a meno che egli non possieda anche la capacità di far conoscere la sua abilità a chi può trarne il maggior beneficio. Se di due uomini, che con gli stessi sforzi hanno acquisito la stessa specializzazione e conoscenza, uno avrà successo e l'altro fallirà, il nostro senso della giustizia potrà essere turbato; tuttavia, dobbiamo ugualmente riconoscere che in una società libera è l'uso delle occasioni particolari a determinarne il valore e che dobbiamo adattare conseguentemente la nostra preparazione e il nostro particolare carattere. In una società libera, siamo ricompensati non per le nostre capacità, ma per saperle utilizzare nel modo giusto; e non può essere altrimenti, se vogliamo essere liberi di scegliere la nostra particolare occupazione e non vogliamo dipendere da altri. È vero che non è quasi mai possibile determinare quale parte di una carriera riuscita sia dovuta a superiore conoscenza, ad abilità o a sforzi particolari, e quale a fortunate coincidenze; ma ciò non diminuisce l'importanza di far sì che per tutti valga la pena di fare la giusta scelta.

Quanto poco sia compreso questo fatto fondamentale lo dimostrano asserzioni che non sono sulla bocca dei soli socialisti: «Ogni creatura umana ha il diritto naturale, come cittadino, non solo alla vita, alla libertà e al perseguimento della felicità, ma anche a quella posizione, nella scala sociale, a cui le sue doti gli danno diritto»¹¹. In una società libera, le doti di un uomo non gli «danno diritto» a una qualche particolare posizione. Affermare il contrario significa asserire che un qualche ente ha il diritto e il potere di collocare gli uomini in posizioni particolari, in base a una propria valutazione. Tutto quel che una società libera può offrire è la possibilità di cercare una posizione adatta, con tutti i rischi e le incertezze che necessariamente la ricerca di un mercato per le proprie doti implica. Non si

può negare che, sotto questo aspetto, una società libera mette gran parte degli individui sotto pressione e che spesso ne sorgono risentimenti. Credere però che in un altro tipo di società non si sarebbe ugualmente sotto pressione è un'illusione, perché l'alternativa alla pressione che la responsabilità del proprio destino reca con sé è quella, ben più odiosa, degli ordini personali a cui si deve obbedire.

Ma, si obietta spesso, solo chi riesce crede che ognuno sia l'unico responsabile del proprio destino. In se stesso, ciò non è tanto accettabile come quel che suggerisce; e cioè: che la gente accetta tale credenza perché ha avuto successo nella vita. Per quanto mi riguarda, sono incline a pensare che sia vero proprio il contrario e che la gente abbia successo perché crede di essere responsabile. Sebbene in gran parte falsa, la convinzione che tutto dipenda solo dai propri sforzi, dalla propria capacità e intelligenza può avere effetti molto benefici sull'energia e ocultezza dell'individuo. E, se la presuntuosa superbia di chi ha successo è spesso intollerabile e odiosa, la fiducia che il successo dipenda completamente da se stessi è probabilmente il più efficace e pragmatico incentivo per un'azione coronata da buon fine; mentre quanto più un uomo indulge alla tentazione d'imputare agli altri o alle circostanze i propri fallimenti, tanto più avrà tendenza a diventare inefficace e scontento.

8. Nei tempi moderni, il senso di responsabilità è stato indebolito sia perché si è esteso oltre misura il ruolo delle responsabilità individuali, sia perché s'è avuta la tendenza a discolpare l'individuo per le reali conseguenze delle azioni da lui compiute. Se attribuiamo all'individuo una responsabilità per influenzarne l'azione, tale responsabilità dovrebbe essere riferita solo a quegli effetti del comportamento che per lui sia umanamente possibile prevedere e a quelli che ragionevolmente possiamo desiderare siano da lui presi in considerazione in circostanze normali. Per essere effettiva, la responsabilità dev'essere definita e limitata, adeguata alle capacità umane, tanto sul piano emotivo che su quello intellettuale. Insegnare che si è responsabili di tutto è altrettanto distruttivo del senso di responsabilità quanto insegnare che non si può esser ritenuti responsabili di alcunché. La libertà esige che la responsabilità dell'individuo arrivi solo fin dove si può presumere che egli sia capace di giudicare, esige che la sua azione tenga conto degli effetti che sono dentro la sua gamma previsiva e, in particolare, richiede che egli sia ritenuto responsabile solo delle proprie

azioni (o di quelle delle persone sotto sua tutela), non di quelle di altri soggetti, liberi come lui.

Per essere effettiva, la responsabilità dev'essere individuale. In una società libera, non può esserci una responsabilità collettiva di membri di un gruppo come tale, a meno che, mediante una azione concertata, non si siano resi tutti individualmente e separatamente responsabili. Una responsabilità congiunta o divisa può creare per l'individuo la necessità di accordarsi con altri e può così limitare il potere dei singoli. Se la cura degli stessi interessi è responsabilità di molti, senza che al tempo stesso sia imposto il dovere di una azione congiunta e concertata, il risultato è di solito che nessuno si assume alcuna responsabilità reale. Come di fatto la proprietà di tutti non è proprietà di alcuno, così la responsabilità di tutti è responsabilità di nessuno¹².

Non si può negare che gli sviluppi moderni, specialmente quelli delle grandi città, abbiano distrutto molto del sentimento di responsabilità per gl'interessi locali che in passato ha portato a un'azione comune molto benefica e spontanea. È condizione essenziale perché vi sia responsabilità il riferimento a circostanze che l'individuo può giudicare, a problemi che, senza troppo sforzo d'immaginazione, l'uomo può far suoi e la cui soluzione egli può, con buona ragione, considerare più di competenza sua che di un altro. Una tale condizione può difficilmente applicarsi alla vita della folla anonima di una città industriale. L'individuo, in genere, non fa più parte di una piccola comunità, cui sia strettamente interessato e che conosca da vicino. Gliene è venuta una certa maggiore indipendenza, ma è stato anche privato della sicurezza che gli fornivano i legami personali e l'amichevole interesse dei vicini. La maggiore richiesta di protezione e sicurezza rivolta all'impersonale potere dello Stato deriva indubbiamente in gran parte dalla scomparsa di quelle comunità più piccole e dal sentimento di isolamento dell'individuo, che non può più contare sull'interesse personale e sull'aiuto degli altri membri del gruppo locale¹³.

Per quanto possiamo dolerci della scomparsa di quelle comunità chiuse e della loro sostituzione con un'ampia rete di legami limitati, impersonali e temporanei, non possiamo aspettarci che il senso di responsabilità per ciò che conosciamo e che ci è familiare sia sostituito da un analogo sentimento per ciò che ci è estraneo e noto solo in teoria. Possiamo provare un genuino interesse per il destino dei vicini che ci sono familiari e di regola sappiamo come aiutarli in caso di necessità, ma non possiamo provare lo stesso

sentimento per le migliaia o milioni di sfortunati di cui sappiamo che esistono in questo mondo, senza sapere però nulla delle condizioni individuali. Per quanto commossi possiamo essere dai racconti della loro miseria, di una conoscenza astratta degli innumerevoli individui che soffrono non possiamo fare la guida delle nostre azioni quotidiane. Perché il nostro agire sia utile ed efficace, i nostri obiettivi devono essere limitati, adeguati alle capacità della nostra mente e della nostra compassione. L'esser costantemente richiamati alle nostre responsabilità «sociali» verso coloro che hanno bisogno o verso gli sfortunati della nostra comunità, del nostro paese o del mondo, non può che ottenere l'effetto di attenuare i nostri sentimenti, finché scompariranno tutte le distinzioni tra le responsabilità che richiedono una nostra azione e quelle che non la richiedono. Per essere efficace, dunque, la responsabilità dev'esser limitata, in modo da permettere all'individuo di affidarsi, quando deve decidere sull'importanza dei diversi compiti, alla propria concreta conoscenza e da permettergli di applicare i suoi principi morali alle circostanze a lui note e di aiutare a mitigare il male volontariamente.

* *Origins of modern constitutionalism*, New York 1949, p. 212.

¹ Questa antica verità è stata succintamente espressa da G.B. SHAW: «Libertà significa responsabilità. Ecco perché i più ne hanno terrore» (*Man and Superman: Maxims for Revolutionaries*, London 1903, p. 229). Il tema è stato ovviamente trattato in modo compiuto, in alcuni suoi romanzi, da F. Dostoevskij (specialmente nell'episodio del «Grande Inquisitore» nei *Fratelli Karamazov*). Non c'è molto che i moderni psicoanalisti e i filosofi esistenzialisti abbiano potuto aggiungere a quella penetrazione psicologica. Cfr. però E. FROMM, *Escape from Freedom*, New York 1941 (l'edizione inglese è intitolata *The Fear of Freedom*); W. GRENE, *Dreadful Freedom*, Chicago 1948; e O. VEIT, *Die Flucht vor der Freiheit*, Frankfurt am Main 1947. Il rovescio della credenza nella responsabilità individuale e del connesso rispetto per la legge, che prevalgono nelle società libere, è quella simpatia per il trasgressore, che pare si sviluppi regolarmente nelle società non libere e che è tanto tipica della letteratura russa dell'Ottocento.

² Per un accurato esame dei problemi filosofici del determinismo, vedi K.R. POPPER, *The Logic of Scientific Discovery – Postscript: After Twenty Years*, London 1959; cfr. anche il mio saggio *Degrees of Explanation*, cit.

³ C.H. WADDINGTON, *The Scientific Attitude*, London 1941, p. 110.

⁴ J. LOCKE lo aveva già visto con chiarezza in *An Essay Concerning Human Understanding*, libro II, cap. XX, sez. 14; qui parla dell'«irragionevole perché incomprensibile questione, cioè: se la volontà dell'uomo sia libera o no. Infatti, se non sbaglio, da quello che ho detto segue che l'interrogativo è di per sé del tutto inappropriato»; così pure T. HOBBS, *Leviathan*, a cura di M. Oakeshott, Oxford 1940, p. 137. Per discussioni più recenti, cfr. H. GOMPERZ, *Das Problem der Willensfreiheit*, Jena 1907; W. SCHLICK, *Problems of Ethics*, New York 1939; C.D. BROAD, *Determinism, Indeterminism, and Libertarianism*, Cambridge 1934; R.M. HARE, *The Language of Morals*, Oxford 1952; H.L.A. HART, *The Ascription of Responsibility and Rights*, «Proc. Arist. Soc.».

1940-41, ristampato in A. Flew (a cura di), *Logic and Language*, 1a serie, Oxford 1952; P.H. NOWELL-SMITH, *Free Will and Moral Responsibility*, «Mind», LVII (1948), e dello stesso autore, *Ethics*, London 1954; J.D. MABBOTT, *Freewill and Punishment*, in H.D. Lewis (a cura di), *Contemporary British Philosophy*, London 1956; C.A. CAMPBELL, *Is Free Will a Pseudo-Problem?*, «Mind», LX (1951); D.M. MACKAY, *On Comparing the Brain with Machines* (British Association Symposium on Cybernetics), «Advancement of Science», X (1954), spec. p. 406; S. HOOK (a cura di), *Determinism and Freedom in the Age of Modern Science*, New York 1958; e H. KELSEN, *Causality and Imputation*, «Ethics», LXI (1950-51).

⁵ Vedi D. HUME, *An Enquiry concerning Human Understanding*, in *Essays*, cit., II, p. 79. «Possiamo pertanto intendere per “libertà” solo un potere di agire o non agire, a seconda della determinazione della volontà». Cfr. anche la discussione contenuta nel mio libro *The Sensory Order*, London-Chicago 1952, sezz. 8.93-8.94.

⁶ Sebbene possa sembrare paradossale, tale concetto si trova già in David Hume, anzi addirittura in Aristotele. HUME dichiara esplicitamente (*Treatise*, cit., II, p. 192): «Una persona acquista merito o demerito dalle proprie azioni soltanto in base al principio di necessità, per quanto l'opinione comune possa ritenere diversamente». Per Aristotele, cfr. Y. SIMON, *Traité du libre arbitre*, Liège 1951, e K.F. HEMAN, *Des Aristoteles Lehre von der Freiheit des menschlichen Willens*, Leipzig 1887, citato da Simon. Per osservazioni recenti in materia, vedi R.E. HOBART, *Free Will as Involving Determination and Inconceivable without It*, «Mind» XLIII (1934); e P. FOOT, *Free Will as Involving Determinism*, «Philosophical Review», LXVI (1957).

⁷ La posizione deterministica più estrema tende a negare che il termine «volontà» abbia un qualche significato (la parola è stata del resto messa al bando da certe psicologie iperscientifiche) o che possa esistere la cosiddetta «azione volontaria». Eppure, persino i sostenitori di tale teoria non possono far a meno di distinguere tra le azioni che possono essere influenzate da considerazioni razionali e quelle che non possono esserlo. E questa è la cosa più importante. Costoro dovranno ammettere (il che è in effetti una *reductio ad absurdum* della loro posizione) che credere o non credere nella propria capacità di formulare e portare a compimento dei progetti (ed è questo il significato popolare dell'avere una volontà libera o no) incide molto su ciò che ciascuno fa.

⁸ Continuiamo a definire «libera» la decisione di un uomo, anche se questi sia stato indotto a fare quel che vogliamo da condizioni da noi create. Infatti, tali condizioni non determinano le sue azioni, ma semplicemente fanno in modo che sia più probabile che ciascuno, posto in quella posizione, faccia quanto desideriamo. Cerchiamo di “influenzare” (ma non determiniamo) ciò che quest'uomo farà. In realtà, nel caso presente come in molti altri, definendo un'azione come «libera», intendiamo semplicemente affermare che non sappiamo che cosa l'abbia determinata e non che si tratti di un'azione non determinata da qualche elemento.

⁹ Cfr. T.N. CARVER, *Essays in Social Justice*, Cambridge (Mass.) 1922, e il primo saggio del mio *Individualism and Economic Order*, cit.

¹⁰ J. MILTON, *Areopagitica*, London 1927, p. 18. Il concetto che il merito morale dipende dalla libertà era stato già messo in rilievo da alcuni filosofi scolastici e specialmente dalla letteratura «classica» tedesca (cfr., per esempio, F. SCHILLER, *On the Aesthetic Education of Man*, New Haven 1954, p. 74: «L'uomo deve avere la sua libertà per prepararsi all'etica»).

¹¹ C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, London 1956, p. 208.

¹² Cfr. anche l'osservazione di J. HUIZINGA, *Incertitudes*, Paris 1939, p. 216: «Dans chaque groupe collectif une partie du jugement de l'individu est absorbée avec une partie de sa responsabilité par le mot d'ordre collectif. Le sentiment d'être tous ensemble responsables de tout, accroît dans le monde actuel le danger de l'irresponsabilité absolue de l'action des masses».

¹³ Cfr. D. RIESMAN, *The Lonely Crowd*, New Haven 1950.

6. Uguaglianza, valore e merito*

Non ho alcuna considerazione per l'uguaglianza, che a me pare puramente l'idealizzazione dell'invidia.

OLIVER WENDELL HOLMES Jr.**

1. L'uguaglianza davanti alla legge è stata il grande scopo della lotta per la libertà. Una tale uguaglianza, riferita alle norme imposte dallo Stato, può essere integrata da una analoga uguaglianza rispetto alle norme che gli uomini volontariamente seguono nelle relazioni reciproche. Così esteso alle norme morali e della condotta sociale, il principio di uguaglianza è la principale espressione di quanto è comunemente definito lo spirito democratico – e probabilmente questo suo aspetto contribuisce molto a rendere inoffensive le disuguaglianze che la libertà necessariamente produce.

L'uguaglianza delle norme generali della legge e della condotta è tuttavia l'unico tipo di uguaglianza che contribuisca alla libertà e l'unica uguaglianza che sia con essa compatibile. La libertà non solo non ha nulla a che vedere con nessun altro tipo di uguaglianza ma, sotto molti aspetti, provoca ineluttabilmente la disuguaglianza. Ciò è effetto necessario della libertà individuale e parte della sua giustificazione: se l'effetto non mostrasse che alcuni modelli di vita hanno più successo di altri, la libertà individuale sarebbe in larga misura ingiustificata.

Se la difesa della libertà implica che tutti siano trattati allo stesso modo, non è perché postuli l'uguaglianza di fatto fra gli uomini, né perché tenti di crearla. Siffatta difesa non solo riconosce che gl'individui sono molto diversi, ma è in gran parte basata su tale presupposto: insiste sul fatto che le differenze individuali non forniscono alcun motivo di diversità di trattamento e, anzi, rifiuta quelle diversità di trattamento che di fatto si

renderebbero necessarie per garantire un'uguale posizione degli individui nella vita sociale.

I moderni fautori di una più vasta uguaglianza materiale di solito negano che le loro richieste siano basate su un qualche presupposto di uguaglianza di fatto di tutti gli uomini¹. Nondimeno, è tuttora un'opinione largamente diffusa che questa sia la principale ragione di quelle richieste. Niente è però più controproducente del fondare l'esigenza di uguale trattamento su un presupposto così ovviamente falso, qual è quello dell'uguaglianza di fatto di tutti gli uomini. Basare l'esigenza di un uguale trattamento delle minoranze nazionali o razziali sull'enunciato che queste non sono diverse dagli altri uomini è implicitamente ammettere che l'ineguaglianza di fatto giustificherebbe un trattamento disuguale; e la prova che di fatto esistono differenze non tarderebbe molto ad apparire. Che tutti debbano esser trattati allo stesso modo davanti alla legge, anche se sono diversi, è parte essenziale della richiesta d'uguaglianza.

2. La illimitata varietà della natura umana – la vasta gamma di capacità e potenzialità individuali – è uno dei fatti che maggiormente distinguono l'umanità. La sua evoluzione ha reso l'uomo probabilmente la creatura più variabile di tutte. Bene è stato detto che «la biologia, la quale ha come pietra angolare la variabilità, conferisce a ogni uomo una tipica gamma di attributi che gli danno una dignità che non potrebbe altrimenti possedere. Tutti i neonati, per quanto riguarda la loro potenzialità, sono un'entità ignota, perché ci sono parecchie migliaia di geni sconosciuti e modelli di geni che contribuiscono alla loro formazione. L'effetto della natura e dell'educazione fa sì che il neonato abbia la possibilità di diventare uno dei più grandi uomini o donne mai esistiti. In ogni caso egli, o ella, ha in sé il necessario per diventare un individuo a sé [...]. Se le differenze non sono molto rilevanti, la libertà non è molto rilevante e non è nemmeno rilevante l'idea del valore individuale»². Lo scrittore giustamente aggiunge che la diffusa teoria della uniformità della natura umana, «che in superficie pare accordarsi con la democrazia [...] col tempo minerebbe gli ideali della libertà e il valore individuale e renderebbe senza significato la vita che conosciamo»³.

Oggi è di moda minimizzare l'importanza delle differenze congenite esistenti tra gli uomini e attribuire tutte le differenze importanti all'influenza dell'ambiente⁴. Per quanto rilevante quest'ultimo possa essere,

non dobbiamo trascurare che gl'individui, sin dall'inizio, sono molto diversi tra loro. La rilevanza delle differenze individuali sarebbe di poco inferiore se tutti fossero allevati in ambienti molto simili. Di fatto, non è vero per nulla che «tutti gli uomini nascono uguali». Potremo continuare a servirci di questa frase consacrata dall'uso per esprimere l'ideale che legalmente e moralmente tutti dovrebbero essere trattati allo stesso modo. Ma, se vogliamo capire cosa significhi o dovrebbe significare quest'ideale di uguaglianza, la prima cosa da fare è sbarazzarci della credenza che gli uomini di fatto siano uguali.

Dalle forti diversità esistenti fra gli uomini consegue che, se li trattiamo tutti alla stessa stregua, l'effetto potrà essere solo la disuguaglianza della loro effettiva posizione⁵ e che l'unico modo per porli in una pari posizione sarebbe trattarli in modo diverso. Pertanto, l'uguaglianza di fronte alla legge e l'uguaglianza materiale sono non solo diverse, ma addirittura in contrasto: e di volta in volta possiamo raggiungere l'una o l'altra separatamente, ma non mai entrambe insieme. L'uguaglianza di fronte alla legge che la libertà esige comporta disuguaglianze materiali. Il nostro avviso sarà dunque che, sebbene lo Stato per altre ragioni faccia uso della forza, dovrebbe trattare tutti ugualmente, giacché il desiderio di livellare le condizioni di tutti non può essere accettata in una società libera come giustificazione di una ulteriore e discriminatoria coercizione.

Non abbiamo niente contro l'uguaglianza come tale. Si dà però il caso che la richiesta di uguaglianza sia il movente confessato di quasi tutti coloro che vogliono imporre alla società un predeterminato modello di distribuzione. E noi ci opponiamo a tutti i tentativi di imporre deliberatamente alla società un dato modello distributivo, sia o non sia esso un ordine ugualitario. Vedremo che in realtà molti fra quanti vogliono estendere l'uguaglianza non vogliono poi l'uguaglianza, ma una distribuzione più strettamente conforme alle convinzioni umane del merito individuale e che i loro desideri sono tanto inconciliabili con la libertà quanto le richieste più esplicitamente ugualitarie.

Chi è contrario a usare la forza per conseguire una più uguale o più giusta distribuzione, non per questo ritiene il fine meno buono. Ma, per poter conservare una società libera, occorre riconoscere che il desiderio di raggiungere un particolare scopo non basta a giustificare l'impiego della forza. Ci si può benissimo sentire attratti dall'idea di una comunità in cui i contrasti tra ricchi e poveri non siano troppo stridenti e si può volere che

l'aumento generale della ricchezza sembri a poco a poco ridurre tali differenze. Condivido questi sentimenti e ammiro moltissimo il livello di uguaglianza sociale raggiunto negli Stati Uniti.

Non c'è nemmeno motivo d'impedire alla politica di lasciarsi guidare, sotto certi aspetti, da queste preferenze ampiamente condivise. Dovunque ci sia la legittima necessità di un'azione del governo e ci si trovi a dover scegliere tra metodi diversi per soddisfare una tale necessità, saranno da preferirsi i metodi che incidentalmente riducono la disuguaglianza. Se, per fare un esempio, nella legge sulle successioni ereditarie *ab intestato* un provvedimento contribuirà più di un altro a una maggiore uguaglianza, questa circostanza potrà essere un forte argomento a suo favore. Sarebbe però del tutto diverso se si esigesse che, per raggiungere un'uguaglianza sostanziale, dovessimo abbandonare il postulato fondamentale di una società libera, ossia la limitazione di ogni coercizione attraverso l'uguaglianza davanti alla legge. Contro ciò, sosteneremo che la disuguaglianza economica non è un male che giustifichi come rimedio il ricorso alla coercizione discriminatoria o al privilegio.

3. La nostra convinzione riposa su due postulati fondamentali, la cui sola formulazione sarà forse sufficiente a riscuotere un consenso quasi unanime. Il primo è l'espressione della credenza che vi sia una certa somiglianza fra tutti gli esseri umani: è l'affermazione che nessun uomo o gruppo di uomini ha la capacità di decidere, in modo conclusivo, le potenzialità degli altri esseri umani e che certamente non dovremmo mai affidare ad alcuno, invariabilmente, l'esercizio di una simile facoltà. Per grandi che possano essere le differenze tra gli uomini, non abbiamo motivo di credere che saranno mai tali da permettere alla mente di un uomo di comprendere per intero tutto ciò di cui è capace la mente di un altro uomo responsabile in una particolare circostanza.

La seconda proposizione di base è che, ove un membro della comunità acquisisca capacità supplementari di far qualcosa di eventualmente utile, ciò deve sempre considerarsi un vantaggio per la comunità stessa. È vero che forse particolari persone subiranno, nel loro settore, un danno provocato dalla superiore capacità di un nuovo concorrente; ma una capacità supplementare può recar vantaggio alla maggioranza. Ciò implica che la desiderabilità di aumentare le qualità e le possibilità di un individuo qualsiasi non dipende dal fatto che la stessa cosa possa essere o non esser

fatta anche per gli altri – purché ovviamente questi altri non siano privati della possibilità di acquisire la stessa o altre capacità che avrebbero potuto acquisire se queste non fossero state conseguite dall'altro individuo.

Gli egualitari considerano generalmente in maniera diversa le differenze di capacità innate rispetto alle differenze dovute all'influenza dell'ambiente o quelle che sono della «natura» rispetto a quelle altre che sono effetto dell'«educazione». Né le une né le altre, teniamo ad affermarlo subito, hanno qualcosa da vedere col merito morale⁶. Sebbene e le une e le altre possano riguardare in larga misura il valore che l'individuo ha per i suoi simili, il merito d'esser nato con buone qualità non è maggiore di quello d'esser cresciuto in circostanze favorevoli. La distinzione tra le due cose è importante solo in quanto i primi vantaggi sono dovuti a circostanze chiaramente al di là dell'umana capacità di influenza, mentre i secondi sono dovuti a circostanze che possiamo riuscire a modificare. Il problema è se ciò costituisca una buona ragione per cambiare le nostre istituzioni, in modo da eliminare il più possibile i vantaggi dovuti all'ambiente. Dobbiamo forse chiedere che «tutte le disuguaglianze basate sulla nascita o sull'eredità patrimoniale siano abolite e non ne debba rimanere alcuna che non sia effetto di talento o ingegno superiore?»⁷.

Il fatto che alcuni vantaggi derivino da istituzioni umane non significa necessariamente che potremmo fornire gli stessi vantaggi a tutti o che il darli ad alcuni ne privi altri. I fattori più rilevanti da considerare a questo riguardo sono la famiglia, l'eredità patrimoniale e l'istruzione, e contro la disuguaglianza ingenerata da essi è particolarmente diretta la critica. Essi non sono però i soli importanti fattori ambientali. Condizioni geografiche quali il clima e il paesaggio, per non parlare delle differenze locali e di classe nelle tradizioni culturali e morali, sono quasi altrettanto importanti. Tuttavia, ci limiteremo qui a considerare solo i tre fattori i cui effetti sono più comunemente sottoposti a critica.

Per quel che riguarda la famiglia, c'è un curioso contrasto tra il positivo apprezzamento che quasi tutti manifestano per l'istituzione e l'altrettanto generale avversione all'idea che l'esser nato in una particolare famiglia possa esser fonte di speciali vantaggi per qualcuno. Pare molto diffusa l'opinione che, mentre le qualità utili che una persona acquisisce grazie alle sue doti naturali in condizioni uguali per tutti sono socialmente benefiche, le stesse qualità diventano non benefiche quando sono il risultato di vantaggi ambientali inaccessibili agli altri. Eppure, è difficile capire

perché la medesima qualità, utile e ben accetta quando è effetto di un dono naturale, debba essere meno preziosa quando è effetto di circostanze come quelle rappresentate da genitori intelligenti o da una buona famiglia.

Il valore che quasi tutti attribuiscono alla famiglia come istituzione si basa sulla credenza che di regola nessuno possa fare più dei genitori per preparare i piccoli a una vita soddisfacente. Ciò significa non solo che saranno differenti i benefici che certe persone traggono dal loro ambiente familiare, ma anche che tali benefici possono operare cumulativamente attraverso diverse generazioni. Quale ragione può esserci per credere che una qualità desiderabile in una persona abbia per la società meno valore se deriva da una tradizione familiare piuttosto che da altra fonte? In realtà, ci sono buone ragioni per pensare che le qualità utili per la società raramente sono state acquisite nel giro di una sola generazione; anzi, per lo più si sono formate solo attraverso i continui sforzi di due o tre generazioni. Come dire che certe parti dell'eredità culturale di una società sono più efficacemente trasmesse attraverso la famiglia. Ciò posto, sarebbe illogico negare che una società si procurerà probabilmente un'élite migliore se l'ascesa non sarà limitata a una generazione, se deliberatamente non si faranno partire tutti gli uomini dallo stesso livello e se non si priveranno i bambini della possibilità di beneficiare di una educazione migliore e dell'ambiente materiale che i loro genitori hanno la possibilità di procurar loro. Ammetterlo è solo riconoscere che appartenere a una particolare famiglia fa parte della personalità individuale, che una società è formata d'individui e di famiglie e che la trasmissione ereditaria della civiltà nell'ambito familiare è uno strumento importante dello sforzo dell'uomo verso il meglio, tanto quanto lo è l'ereditarietà di benefici attribuiti naturali.

4. Molti riconoscono che la famiglia assolve un suo compito utilissimo come strumento di trasmissione della morale, dei gusti e della conoscenza, ma contestano che sia desiderabile la trasmissione di vantaggi materiali. Eppure, è quasi certo che, per rendere possibile la prima cosa, è necessaria una certa continuità di standard, di forme esteriori di vita e che tale continuità può realizzarsi unicamente se è possibile trasmettere non solo i vantaggi spirituali ma anche quelli materiali. Beninteso, l'essere nati da genitori ricchi non implica né maggior merito né maggiore ingiustizia dell'essere nati da genitori gentili o intelligenti. Sta di fatto che la comunità non trarrà minor giovamento se almeno alcuni bimbi possono partire col

vantaggio che le famiglie più ricche possono sempre offrire o se alcuni bambini usufruiscono, per eredità, di maggiore intelligenza o imparano nella loro casa migliori regole morali.

Non c'interessa in questa sede il principale argomento a favore della successione ereditaria, che essa cioè appare necessaria a evitare dispersione di capitali e a favorirne l'accumulazione. Qui c'interessa invece maggiormente capire se sia argomento valido contro l'istituzione la considerazione che la successione ereditaria conferisce ad alcuni individui vantaggi immeritati: indubbiamente, essa è una delle cause istituzionali della disuguaglianza. Nel presente contesto, non è necessario indagare se la libertà esige un'illimitata libertà in materia ereditaria. Il nostro problema è comprendere se le persone debbano o no essere libere di trasmettere ai figli o ad altri quei beni materiali che provocheranno una sostanziale disuguaglianza.

Una volta che siamo d'accordo nel dire che è bene utilizzare i naturali istinti dei genitori, perché essi dotino le nuove generazioni come meglio possono, non si vede alcuna ragione pratica per limitare ciò ai beni spirituali. La funzione della famiglia di trasmettere gli standard e le tradizioni è strettamente collegata con la possibilità di trasmettere i beni materiali. Ed è difficile vedere come limitare a una sola generazione il miglioramento materiale possa servire l'interesse della società.

Un'altra considerazione, ancorché d'apparenza un po' cinica, induce a credere che, per utilizzare nel migliore dei modi la naturale parzialità dei genitori verso i propri figli, non si debba precludere la trasmissione ereditaria della proprietà. Tra i molti modi d'acquisire potere e ricchezza, pare assodato che l'eredità di una fortuna sia socialmente di gran lunga il meno costoso. Senza questo sbocco, gli uomini cercherebbero altri modi di provvedere ai propri figli: per esempio, quello di metterli in condizione di procurarsi da soli il capitale e il prestigio che sarebbe stato loro assicurato della ricchezza; e ciò provocherebbe uno sperpero di risorse e molto maggiori ingiustizie di quelle create dall'ereditarietà dei beni. Questo succede in tutte le società dove la proprietà non è ereditaria, incluse quelle comuniste. Chi non ama le disuguaglianze create dalla successione ereditaria dovrebbe pertanto riconoscere che, essendo gli uomini quel che sono, questo è il male minore anche dal suo punto di vista.

5. Benché sia stata per un certo tempo la più criticata fonte di disuguaglianza, oggi, probabilmente, la successione ereditaria non lo è più. La contestazione degli egualitari tende ora a concentrarsi sull'iniqua distribuzione dei vantaggi dovuti alle differenze di istruzione. C'è una tendenza sempre crescente a esprimere un desiderio di parità di condizioni attraverso l'estensione gratuita a tutti di quella migliore istruzione che abbiamo imparato a concedere solo a pochi; o, se questo non è possibile, non permettendo di usufruire di un'istruzione migliore degli altri a coloro che hanno genitori in grado di pagarla, ma concedendo di beneficiare delle limitate risorse di un'istruzione superiore solo a quanti siano in grado di superare una prova uguale per tutti.

Il tema della politica dell'istruzione comporta troppi specifici problemi, che è impossibile discutere incidentalmente, trattando il problema dell'uguaglianza in generale. Dedicheremo a essi un capitolo a parte alla fine di questo libro. Per il momento, ci limiteremo a far notare che imporre in questo campo l'uguaglianza può solo impedire che alcuni ricevano l'istruzione di cui altrimenti potrebbero usufruire. Qualunque cosa si faccia, non si può impedire che i vantaggi che solo pochi possono ottenere (e che è bene siano ottenuti da qualcuno) vadano a gente che non li merita individualmente, né saprà farne il buon uso che altri potrebbero farne. Tale questione non può essere risolta in modo soddisfacente con i poteri esclusivi e coercitivi dello Stato.

A questo punto è istruttivo gettare uno sguardo sui mutamenti subiti nei tempi moderni dall'ideale di uguaglianza. Cent'anni fa, quando il movimento generato dal liberalismo classico era al culmine, la richiesta di uguaglianza era in generale espressa dalla frase *la carrière ouverte aux talents*. Si richiedeva che fossero rimossi tutti gli ostacoli creati dall'uomo per il successo dell'individuo, che fossero aboliti tutti i privilegi personali e che fosse per tutti uguale il contributo di pertinenza dello Stato alle possibilità di migliorare le proprie condizioni. Erano quasi tutti d'accordo nel ritenere che le diversità individuali e d'ambiente familiare non potessero garantire un medesimo punto di partenza. Si comprendeva che il compito dello Stato non fosse quello di assicurare a tutti una medesima prospettiva di raggiungimento di una certa posizione, ma semplicemente di mettere a disposizione di tutti, a uguali condizioni, gli strumenti che per loro natura dipendevano dall'azione del governo. Tutti davano per scontato che i risultati fossero diversi, non solo perché diversi l'uno dall'altro erano

gl'individui, ma anche perché solo una parte delle circostanze rilevanti dipendevano dall'azione del governo.

L'idea che fosse data a tutti la possibilità di tentare è stata in gran parte soppiantata da quella diametralmente opposta secondo cui tutti devono avere la possibilità di partire da un medesimo punto e avere le medesime prospettive. Ciò significa in realtà che lo Stato, invece di assicurare a tutti le medesime condizioni, dovrebbe mirare a controllare tutte le circostanze rilevanti per le prospettive di un particolare individuo e ad adattarle alle sue capacità, in modo da garantirgli le stesse prospettive di tutti gli altri. Un simile deliberato adattamento delle possibilità agli scopi e alle capacità individuali sarebbe ovviamente l'opposto della libertà. Né potrebbe trovare la sua giustificazione nel fatto di essere un mezzo per utilizzare nel migliore dei modi tutta la conoscenza disponibile, se non in base alla premessa che il governo sia il miglior giudice di come utilizzare le capacità umane.

Analizzando i motivi di queste richieste, troviamo che esse sono basate sul malcontento che suscita il successo di alcuni o, per dirla con parole crude, sono basate sull'invidia. La tendenza attuale, che mira ad assecondare questa passione e a mascherarla sotto la rispettabile apparenza della giustizia sociale, sta diventando una grave minaccia per la libertà. Recentemente, si è tentato di basare queste richieste sull'argomento che la politica dovrebbe avere lo scopo di eliminare tutte le fonti di malcontento⁸. Ovviamente, ciò necessariamente significa che spetta allo Stato provvedere a che nessuno sia più sano di un altro o che abbia un temperamento più felice, una moglie più adatta o figli più fiorenti di chiunque altro. Se davvero tutti i desideri inappagati dessero luogo a pretese nei confronti della comunità, la responsabilità individuale scomparirebbe. Per umana che sia, l'invidia non è certo una delle fonti di malcontento che la società libera possa eliminare. Probabilmente, una delle condizioni essenziali per la conservazione della società libera è quella di non incoraggiare l'invidia, né di avvalorare le sue pretese camuffandole da giustizia sociale, ma di trattarla (citiamo le parole di John Stuart Mill) come «la passione peggiore e più antisociale»⁹.

6. Mentre quasi tutte le richieste strettamente ugualitarie sono basate esclusivamente sull'invidia, occorre riconoscere che molto di quanto in superficie appare come domanda di maggior uguaglianza è di fatto domanda di una più equa distribuzione dei beni di questo mondo e

scaturisce pertanto da motivi molto più apprezzabili. Molti non obiettano alcunché di fronte al puro fatto della disuguaglianza, ma eccepiscono sulla circostanza che la diversità di ricompense non corrisponde ad alcuna palese differenza di meriti. Comunemente, si replica in proposito osservando che, nel suo insieme, una società libera realizza questo tipo di giustizia¹⁰. Tuttavia, è affermazione non difendibile, se per giustizia s'intende una proporzione tra ricompensa e merito morale. Ogni tentativo di basare la causa della libertà su un argomento simile è molto controproducente, poiché ammette che le ricompense materiali dovrebbero corrispondere al merito riconoscibile e contrasta inoltre con la conclusione che i più trarranno da una falsa asserzione. L'appropriata risposta è: in un sistema libero, non è bene (né si può) far corrispondere in genere le ricompense materiali a quel che gli uomini riconoscono come un merito; ed è caratteristica essenziale di una società libera che la posizione di un individuo non dipenda necessariamente dalle opinioni dei suoi simili sui meriti da lui acquisiti.

Tale affermazione può all'inizio apparire così strana e persino sconvolgente che chiederò al lettore di sospendere il suo giudizio, almeno finché non avrò meglio chiarito la distinzione tra valore e merito¹¹. La difficoltà nel chiarirla è dovuta al fatto che il termine «merito», l'unico di cui disponiamo per indicare quel che intendo, è anche usato in un significato più lato e più vago. Qui sarà usato esclusivamente per indicare gli attributi che possono rendere lodevole un comportamento, ossia il carattere morale dell'azione e non il valore del risultato di essa¹².

Come abbiamo visto in tutta la nostra discussione, il valore che un atto o la capacità di una persona hanno per i suoi simili non è necessariamente connesso con il merito, nel senso suddetto del termine. Le doti innate o acquisite di un individuo hanno chiaramente per i suoi simili un valore che non dipende da alcun credito dovutogli per il solo fatto di averle. Che possieda doti molto comuni o eccezionalmente rare, un uomo non può fare molto per cambiarle. Una bella mente o una bella voce, un bel viso o una mano abile, uno spirito pronto o una personalità attraente sono in larga parte tanto indipendenti dagli sforzi di un individuo quanto lo sono le occasioni o le esperienze che egli ha avuto. In tutti questi casi, il valore che le capacità o i servizi di un individuo hanno per noi (e per i quali egli è ricompensato) hanno poco da vedere con quel che potremmo chiamare merito sociale. Il nostro problema è se è bene che gli individui godano di vantaggi in proporzione ai benefici che i loro simili traggono dalle loro attività o se,

invece, la distribuzione di questi vantaggi non debba esser basata sull'opinione che gli altri hanno del loro merito.

La ricompensa secondo il merito significa in pratica la ricompensa secondo il merito apprezzabile, il merito che gli altri possono riconoscere e approvare e non il merito che può essere riconosciuto solo da un più alto potere. Il merito apprezzabile, in questo senso, presuppone che noi siamo in grado di accertare se un uomo abbia fatto quanto una determinata norma di comportamento esigeva da lui e che il farlo gli sia costato sforzo e fatica. Se è stato proprio così, non si può giudicare dal risultato: il merito non comporta un risultato oggettivo, ma uno sforzo soggettivo. Il tentare di realizzare un risultato apprezzabile può essere altamente meritorio, ma il fallimento completo (o il pieno successo) può essere puramente dovuto al caso e pertanto privo di qualsiasi merito. Se sappiamo che un uomo ha fatto del suo meglio, desidereremo spesso vederlo ricompensato, qualunque sia il risultato; e, se sappiamo che una realizzazione altamente apprezzabile è quasi esclusivamente dovuta alla fortuna o a circostanze favorevoli, poco sarà il merito che attribuiremo al suo autore.

Possiamo desiderare di riuscire a operare questa distinzione in tutti i casi. Di fatto, solo di rado possiamo operarla con tanta sicurezza. È possibile solo in quei casi in cui possediamo tutta la conoscenza di cui disponeva l'attore, inclusa quella relativa alla sua abilità e fiducia, al suo stato d'animo e ai suoi sentimenti, alla sua capacità di osservazione, alla sua energia e perseveranza, e così via. Pertanto, la possibilità di giudicare veramente il merito dipende proprio dalla presenza di quelle condizioni la cui assenza generale è il più importante argomento a favore della libertà. Proprio perché vogliamo che si utilizzi una conoscenza che non abbiamo, permettiamo a tutti di decidere da soli. Ma proprio perché vogliamo che tutti siano liberi di utilizzare le capacità e la conoscenza che noi non abbiamo, non siamo in grado di giudicare il merito dei loro successi. Decidere del merito presuppone che possiamo giudicare se gli individui hanno sfruttato le loro possibilità come avrebbero dovuto e quanta forza di volontà o di abnegazione sia loro costato; presuppone anche che sappiamo distinguere tra quanta parte del loro successo sia dovuta a circostanze che dipendevano da loro e quanta invece sia da esse indipendente.

7. L'incompatibilità del compenso secondo il merito con la libertà di scegliere i propri scopi è più evidente nelle aree dove particolarmente

grande è l'incertezza del risultato e molto diversa la nostra valutazione individuale delle probabilità dei vari tipi di sforzo¹³. Negli sforzi speculativi che chiamiamo «ricerca» o «esplorazioni» e nelle attività economiche che normalmente descriviamo come speculazione, non possiamo aspettarci di attrarre coloro che sono più qualificati, se non diamo a chi ha successo tutto il credito o l'utile, anche se altri hanno lottato altrettanto meritevolmente. Per la stessa ragione per cui nessuno può dire in anticipo chi avrà successo, nessuno può dire chi ha avuto maggior merito. Ovviamente, non risponderebbe al nostro scopo lasciare che chiunque abbia onestamente lottato partecipi alla divisione del premio. Il farlo, oltre tutto, provocherebbe la necessità di dare a qualcuno il diritto di decidere chi può lottare per esso. Se vogliamo che l'individuo, nel perseguimento di fini incerti, utilizzi la propria conoscenza e capacità, non possiamo pretendere che egli sia guidato da compiti decisi dagli altri, ma dal valore che gli altri attribuiscono al risultato a cui egli mira.

Quanto è così chiaramente vero per le iniziative che comunemente consideriamo rischiose, è difficilmente meno vero per qualunque altro fine ci proponiamo di perseguire. Qualsiasi decisione di questo tipo è circondata da incertezze e, se la scelta, per quanto è umanamente possibile, dev'essere saggia, i risultati previsti devono essere definiti in base al loro valore. Se la remunerazione non corrispondesse al valore attribuito dai suoi simili al prodotto dei suoi sforzi, l'attore non saprebbe su cosa basarsi per decidere se il perseguimento di un dato scopo valga il rischio. Si dovrebbe necessariamente dirgli cosa deve fare; e sarebbe il giudizio di un altro su quale sia il miglior uso delle sue capacità a determinarne i suoi compiti e la sua remunerazione¹⁴.

Ovviamente, non desideriamo che gl'individui si guadagnino il massimo merito, ma vogliamo che realizzino il massimo di utilità con il minimo sforzo e sacrificio e pertanto con il minimo di merito. Non solo non ci sarebbe possibile remunerare correttamente tutto il merito, ma non sarebbe nemmeno opportuno che gli individui mirassero soprattutto a guadagnare il massimo merito. Qualsiasi tentativo d'indurli a far ciò comporterebbe necessariamente l'attribuzione di una diversa ricompensa per lo stesso servizio. Possiamo giudicare con una certa tranquillità solo il valore del risultato e non anche quanto sforzo e quanta cura sia costato a individui diversi.

I premi che una società libera offre per i risultati conseguiti servono a dire a chi lotta per essi quale sforzo valga la pena di fare. Tuttavia, gli stessi premi andranno a chiunque produca gli stessi risultati, senza tener conto dello sforzo. Quanto è vero qui per il compenso relativo agli stessi servizi resi da persone diverse è ancor più vero per quello relativo a differenti servizi che richiedono doti e capacità diverse e costituiranno ben scarso motivo di merito. Per servizi di ogni sorta, il mercato generalmente offre il valore che essi hanno per chi ne trae beneficio; ma raramente si può sapere se, per ottenere quei servizi, sia necessario offrire tanto e spesso la comunità potrebbe certo ottenerli per molto meno. Il pianista di cui, non molto tempo fa, si è detto che, secondo una sua stessa dichiarazione, suonerebbe anche se dovesse pagare per averne il diritto, probabilmente ha messo in luce la posizione di molti che traggono grossi guadagni da attività che costituiscono anche il loro maggior piacere.

8. Sebbene molti la considerino perfettamente naturale, l'affermazione secondo cui nessuno dovrebbe esser remunerato più di quanto gli spetti per il suo sforzo e la sua fatica è basata su una colossale presunzione. Presume la capacità di giudicare in ogni singolo caso come le persone abbiano saputo sfruttare le diverse possibilità e talenti a loro disposizione e quanto meritorie siano le loro realizzazioni alla luce di tutte le circostanze che le hanno rese possibili. Presume che alcuni uomini siano capaci di decidere in modo conclusivo quanto vale una persona e che abbiano il diritto di decidere cosa essa possa realizzare. Presume quindi quello che l'argomento a favore della libertà specificamente rigetta: che possiamo sapere e sappiamo tutto ciò che guida l'azione di un individuo.

Una società in cui l'individuo fosse messo nella posizione corrispondente alle idee umane del merito morale sarebbe pertanto esattamente l'opposto di una società libera. Sarebbe una società in cui le persone verrebbero ricompensate per i doveri compiuti invece che per il successo, in cui ogni mossa di tutti gli individui sarebbe guidata da quanto altri pensano che essi dovrebbero fare e in cui l'individuo verrebbe così alleggerito della responsabilità e del rischio di prendere una decisione. Tuttavia, se nessuno ha la conoscenza sufficiente a guidare tutta l'attività umana, nemmeno esiste alcun essere umano che possa remunerare tutti gli sforzi in base al merito.

Nel nostro comportamento individuale, agiamo generalmente sul presupposto che sia il valore di una realizzazione umana, non il merito, a determinare il nostro debito nei confronti dell'autore. Per vero che possa essere il contrario nei rapporti più intimi, negli affari correnti della vita il debito contratto con chi ci ha reso un servizio con grande sacrificio non è determinato dal sacrificio stesso, se lo stesso servizio avrebbe potuto esserci fornito facilmente da qualcun altro. Nelle nostre relazioni con altri uomini, ci consideriamo nel giusto quando ricompensiamo il valore con un valore equivalente, senza indagare quanto sia potuto costare a quel particolare individuo fornirci quei certi servizi. La nostra responsabilità è determinata dal vantaggio che traiamo da quanto gli altri ci offrono e non dal loro merito nel fornircelo. E così, nelle nostre relazioni con gli altri, ci aspettiamo di essere ricompensati non per il nostro merito soggettivo, ma per quel che i nostri servizi valgono per loro. In realtà, nel pensare in termini di rapporto con i singoli altri individui, in genere sappiamo bene che è caratteristico dell'uomo libero dipendere per i propri mezzi di sostentamento non dalla valutazione da parte degli altri dei suoi meriti, ma esclusivamente da ciò che egli ha da offrir loro. Soltanto quando consideriamo la nostra posizione o il nostro reddito come determinati dalla «società» come un tutto, pensiamo a un compenso pari al merito.

Il valore morale o merito è un tipo di valore. Ma non tutti i valori sono valori morali e gran parte dei nostri giudizi di valore non sono giudizi morali. Che sia così in una società libera e non possa essere altrimenti, è un punto di grande importanza; trascurare la distinzione tra valore e merito è stata infatti fonte di un grave equivoco. Non necessariamente ammiriamo tutte le attività di cui apprezziamo il risultato; e in molti casi in cui apprezziamo quel che riceviamo, non siamo in grado di valutare il merito di chi ci ha reso possibile averlo. Che la capacità di un uomo in un dato campo sia più apprezzabile dopo trent'anni di attività di quanto non lo fosse prima, è cosa indipendente dal fatto che questo trentennio sia stato proficuo e piacevole o se invece sia stato un periodo di incessanti sacrifici e pene. Se l'esercizio di un *hobby* ingenera una particolare abilità o se un'invenzione fortuita si mostra estremamente utile agli altri, l'assenza di grande merito non rende il risultato meno apprezzabile di quanto lo sarebbe se fosse stato prodotto da faticosi sforzi.

Questa differenza tra valore e merito non è specifica di un qualche tipo di società: esisterebbe dappertutto. Possiamo ovviamente cercare di

adeguare le remunerazioni al merito invece che al valore, ma è poco probabile che ci riusciremo. Nel tentarlo, distruggeremmo gli incentivi che permettono agli individui di decidere da soli cosa vogliano fare. Inoltre, è dubbio – a dir poco – che pure un riuscito tentativo di adeguare le remunerazioni al merito produrrebbe un ordine sociale più attraente o addirittura più tollerabile. Se in esso si partisse dal presupposto generale che un alto reddito costituisce la prova del merito e un basso reddito il contrario, e universalmente vi si ritenesse che la posizione e la remunerazione corrispondano al merito, e unica strada aperta per il successo fosse l'approvazione della propria condotta da parte della maggioranza dei propri simili, la società sarebbe molto probabilmente più insopportabile per chi non ha successo di quanto lo è quando si riconosce francamente che tra merito e risultato non esiste una necessaria connessione¹⁵.

Forse contribuiremmo maggiormente alla felicità umana se, invece di tentare l'adeguamento dei compensi al merito, chiarissimo meglio quanto è incerto il rapporto tra merito e valore. Probabilmente, siamo tutti troppo pronti ad attribuire un merito personale laddove di fatto esiste soltanto un valore superiore. La superiore civiltà o istruzione di un individuo o di un gruppo rappresenta certamente un valore importante e costituisce un attivo per la comunità a cui l'individuo o il gruppo appartiene; ma per lo più non costituisce un grande merito. La popolarità e la stima non dipendono dal merito più di quanto ne dipenda il successo finanziario. Dovunque troviamo un valore, siamo così abituati a presumere un merito spesso inesistente che, quando in taluni casi particolari, la contraddizione è troppo grande per poterla ignorare, rimaniamo molto perplessi.

C'è ogni motivo per sentirci in dovere di onorare un merito speciale che non abbia ricevuto un'adeguata ricompensa. Ma il problema della ricompensa per l'atto eccezionalmente meritorio, che desideriamo vedere ampiamente riconosciuto quale esempio, è diverso dal problema degli incentivi su cui si basa il normale funzionamento della società. Una società libera crea istituzioni in cui, per chi lo preferisca, la carriera di uno dipende dal giudizio di un qualche altro di grado superiore o dal volere della maggioranza dei suoi simili. In realtà, quanto più le organizzazioni diventano grandi e complesse, tanto più difficile diventerà il compito di accertare il contributo individuale; e sempre più si renderà necessario che, per molti, sia il merito agli occhi dei dirigenti, piuttosto che l'accertabile valore del contributo, a determinare le ricompense. Finché non venga creata

una situazione in cui sia imposta a tutta la società un'unica onnicomprensiva scala di valori di merito, finché una molteplicità di organizzazioni continueranno a competere tra loro, offrendo prospettive diverse, ciò non solo è compatibile con la libertà ma aumenta la gamma delle scelte offerte all'individuo.

9. La giustizia, al pari della libertà e della coercizione, è un concetto che, per amor di chiarezza, dovrebbe essere posto fra le questioni relative al deliberato trattamento degli uomini da parte di altri uomini. È uno degli aspetti della determinazione intenzionale di quelle condizioni di vita suscettibili di essere controllate. Ora, finché vogliamo che l'individuo indirizzi i suoi sforzi secondo il suo modo di vedere le proprie prospettive e occasioni, i risultati individuali sono necessariamente imprevedibili e chiedersi se la conseguente distribuzione dei redditi sia giusta o meno non ha senso¹⁶. La giustizia esige che le condizioni di vita determinate dall'autorità pubblica siano uguali per tutti. Ma l'uguaglianza di tali condizioni comporta di necessità la disuguaglianza dei risultati. Né l'egualitaria fornitura di particolari servizi pubblici, né il paritario trattamento dei nostri diversi soci di affari volontari garantiscono una ricompensa proporzionata al merito. Il compenso per il merito è compenso per l'obbedienza ai voleri altrui, non è compenso per i benefici che abbiamo procurato ad altri, facendo quanto ci pareva meglio.

In effetti, una delle obiezioni contro i tentativi di fissare autoritativamente scale di reddito è la seguente: in tutto quel che fa, lo Stato deve cercare di essere giusto. Una volta accettato il principio della ricompensa secondo il merito quale giusta base per la distribuzione dei redditi, la giustizia vorrebbe che quanti lo desiderano siano compensati in tal modo. Ben presto si richiederebbe anche l'applicazione del principio a tutti e si esigerebbe che non fossero tollerati redditi non proporzionati al merito accertabile. Persino un tentativo di distinguere semplicemente tra quei redditi che sono "guadagnati" e quelli che non lo sono, istituirebbe un principio che lo Stato sarebbe costretto a cercare di applicare, ma che non può essere applicato a tutti¹⁷. E ognuno di questi tentativi di deliberato controllo di alcune remunerazioni può solo creare ulteriori richieste di nuovi controlli. Il principio della giustizia distributiva, una volta introdotto, non sarebbe realizzato finché tutta la società non fosse organizzata in base a esso. Ne nascerebbe un tipo di società che, in tutti i suoi aspetti essenziali,

sarebbe l'opposto di una società libera – una società in cui l'autorità deciderebbe cosa l'individuo debba fare e come debba farlo.

10. Per concludere, dobbiamo gettare un rapido sguardo su un altro argomento, di rado dichiarato per esplicito, ma su cui spesso sono basate le richieste di una più ugualitaria distribuzione. È l'asserzione che la sola appartenenza a una particolare comunità o nazione dia all'individuo diritto di godere di un particolare standard materiale determinato dalla generale ricchezza del gruppo sociale. Questa richiesta è in curioso contrasto con il desiderio di basare la distribuzione sul merito personale. È evidente che non c'è nessun merito nell'esser nato in un luogo piuttosto che in un altro. In effetti, una comunità relativamente ricca conferisce sempre ai suoi membri più poveri vantaggi sconosciuti a chi è nato in comunità povere. In una comunità ricca, l'unico motivo per giustificare l'insistenza in vista di ulteriori vantaggi a favore dei più poveri è che c'è una grossa fetta della ricchezza privata suscettibile di confisca e redistribuzione da parte dello Stato e che chi vede altri godere di questa ricchezza la desidererà maggiormente di chi la conosce solo in astratto o non la conosce per nulla.

Non c'è alcuna ovvia ragione perché gli sforzi congiunti dei membri di qualsiasi gruppo per assicurare l'osservanza del diritto, il mantenimento dell'ordine e per organizzare la fornitura di certi servizi debbano conferire ai membri stessi il diritto a una particolare porzione della ricchezza là esistente. Sarebbe particolarmente difficile difendere tali rivendicazioni qualora i proponenti fossero restii a concedere gli stessi diritti a chi non appartenga alla medesima nazione o comunità. Il riconoscimento di queste rivendicazioni su scala nazionale creerebbe di fatto un nuovo tipo di diritto collettivo (non meno esclusivo) alle risorse della nazione, non giustificabile con gli stessi argomenti della proprietà individuale. Pochi sarebbero quelli disposti a riconoscere la giustizia di queste richieste su scala mondiale. E non basterebbe a renderle più giuste il semplice fatto che, in una data nazione, la maggioranza ha l'effettivo potere di dar corso a tali rivendicazioni, mentre non l'ha in tutto il mondo.

Ci sono buone ragioni per giustificare il nostro tentativo di utilizzare una qualsiasi organizzazione politica a nostra disposizione al fine di provvedere ai deboli e ai malati o alle vittime di imprevedibili disastri. Può anche esser vero che il metodo più efficace per provvedere a certi rischi, comuni a tutti i cittadini di uno Stato, sia accordare a tutti i cittadini una

protezione contro di essi. L'ampiezza di tali provvedimenti dipenderà necessariamente dalla ricchezza generale della comunità.

Tuttavia, è una questione del tutto diversa proporre che i poveri, nel senso puro e semplice di contrapposizione ad altri membri più ricchi della comunità, abbiano diritto a una parte della ricchezza di quest'ultimi o che l'esser nato in un gruppo che ha raggiunto un particolare livello di civiltà e di benessere conferisca il diritto a condividere ogni beneficio. Certo, tutti i cittadini hanno un interesse a che si provveda a dati servizi comuni. Ma ciò non giustifica da parte di nessuno la rivendicazione di un diritto a condividere tutti i benefici. Si può stabilire uno standard di quanto alcuni acconsentirebbero a dare, ma non di quanto chiunque può esigere.

Col diffondersi di questo modo di vedere, da noi contestato, i gruppi nazionali diventeranno sempre più esclusivisti. Piuttosto che ammettere i singoli ai vantaggi che offre il vivere nel loro paese, una nazione preferirà tenerli al di fuori perché, se li si ammette, ben presto essi rivendicheranno una particolare quota di ricchezza come spettante loro di diritto. L'idea che la cittadinanza, o persino la residenza in un paese, conferisca un diritto a un particolare livello di vita, sta diventando una pericolosa fonte di attrito internazionale. E, poiché l'unica ragione per applicare il principio solo all'interno di un dato paese è che il governo ha il potere per farlo, non dovremo sorprenderci se troveremo che lo stesso principio verrà applicato con la forza su scala internazionale. Una volta riconosciuto su scala nazionale il diritto della maggioranza ai benefici di cui usufruisce la minoranza, non c'è motivo per fermarsi ai confini degli stati esistenti.

* Una precedente versione del presente capitolo è apparsa, in tedesco, in «Ordo», X (1958).

** *The Holmes-Laski Letters: The Correspondance of Mr. Justice Holmes and Harold J. Laski, 1916-1935*, Cambridge (Mass.) 1953, II, p. 952.

¹ Cfr. p. es. R.H. TAWNEY, *Equality*, London 1931, p. 47.

² R.J. WILLIAMS, *Free and Unequal: The Biological Basic of Individual Liberty*, Austin 1953, pp. 23, 70; cfr. anche J.B.S. HALDANE, *The Inequality of Man*, London 1932, e P.B. MEDAWAR, *The Uniqueness of Individual*, London 1957.

³ R.J. WILLIAMS, *Free and Unequal: The Biological Basic of Individual Liberty*, cit., p. 152.

⁴ Vedi la presentazione di tale punto di vista alla moda in H.M. KALLEN, *Behaviorism*, «E.S.S.», II, p. 498: «Al momento della nascita, le creature umane, indipendentemente dai fattori ereditari, sono esattamente uguali come le automobili Ford».

⁵ Cfr. PLATONE, *Leggi*, VI, 757A: «Per i disuguali, gli uguali diventano disuguali».

⁶ Vedi F.H. KNIGHT, *Freedom and Reform*, cit., p. 151: «Non si vede alcuna ragione per cui il diritto sui proventi di capacità personali ereditarie debba essere superiore o inferiore a quello su beni

patrimoniali in qualche modo ereditati»; cfr. anche la discussione in W. ROEPKE, *Mass und Mitte*, Erlenbach-Zurich 1950, pp. 65-75.

⁷ Questa è la posizione di R.H. Tawney, riassunta da J.P. PLAMENATZ, *Equality of Opportunity*, in L. Bryson (a cura di), *Aspects of Human Equality*, New York 1956, p. 100.

⁸ C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., p. 205.

⁹ J.S. MILL, *On Liberty*, cit., p. 70.

¹⁰ Cfr. W.B. GALLIE, *Liberal Morality and Socialist Morality*, in P. Laslett (a cura di), *Philosophy, Politics, and Society*, Oxford 1956, pp. 123-125. L'autore vede l'essenza della «morale liberale» nell'idea secondo cui in una società libera le ricompense sono pari al merito. È la posizione sostenuta da alcuni liberali dell'Ottocento, che spesso indeboliva i loro argomenti. Un esempio tipico è W.G. SUMNER, stando al quale (*What Social Classes Owe To Each Other*, ristampato in «Freeman», VI, Los Angeles, senza data, p. 141), se tutti «hanno pari opportunità fornite o limitate dalla società», ciò «produce risultati ineguali, ossia risultati proporzionati ai meriti dei singoli». Ciò è vero soltanto se per «merito» s'intende quanto abbiamo inteso con «valore», senza implicazioni morali, ma non è affatto vero se s'intende suggerire una possibile proporzionalità dello sforzo di fare la cosa buona o giusta o dello sforzo soggettivo di conformarsi a un criterio ideale. Come vedremo, Gallie ha ragione di sostenere, nei termini aristotelici da lui usati, che il liberalismo tende a una giustizia commutativa e il socialismo a una giustizia distributiva. Ma, come quasi tutti i socialisti, non si rende conto che la giustizia distributiva non è conciliabile con la libertà di scegliere la propria attività: è la giustizia di una organizzazione gerarchica, non di una società libera.

¹¹ Sebbene creda che tale distinzione tra merito e valore sia proprio quella a cui pensavano Aristotele e Tommaso d'Aquino quando distinguevano «giustizia distributiva» e «giustizia commutativa», preferisco non complicare la discussione con tutte le difficoltà e la confusione che nel tempo si sono stratificate su tali tradizionali concetti. Sembra chiaro che quanto chiamiamo «ricompensa in base al merito» corrisponde alla giustizia distributiva aristotelica. Il concetto più difficile è quello di «giustizia commutativa»: parlare di giustizia in siffatta accezione suscita sempre un po' di confusione. Cfr. M. SOLOMON, *Der Begriff der Gerechtigkeit bei Aristoteles*, Leiden 1937; e, per una panoramica della vasta letteratura sull'argomento, G. DEL VECCHIO, *Die Gerechtigkeit*, Basel 1950.

¹² Le difficoltà terminologiche nascono dal fatto che usiamo la parola «merito» anche in senso oggettivo: parliamo di «merito» di un'idea, di un libro o di un quadro, indipendentemente dal merito acquisito dai loro autori. A volte la parola è anche usata per descrivere quello che consideriamo il «vero» valore di una qualche acquisizione, distinguendolo in tal modo dal valore di mercato. Tuttavia, anche la realizzazione di maggior valore o merito, in tale accezione, non prova necessariamente il merito morale del suo autore. A quanto pare, la distinzione qui accolta è sancita dalla tradizione filosofica. Vedi, per esempio, D. HUME, *Treatise*, cit., II, p. 252: «L'atto esteriore non ha alcun merito. Per trovare la qualità morale, dobbiamo guardare dentro. L'oggetto ultimo della nostra lode e approvazione è il motivo che ha generato l'atto».

¹³ Cfr. l'importante saggio di A.A. ALCHIAN, *Uncertainty, Evolution, and Economic Theory*, «J.P.E.», LVIII (1950), spec. pp. 213-214, sez. II, intitolata *Success is Based on Results, Not on Motivation*. Non è probabilmente un caso che l'economista americano che più ha fatto per il progresso della nostra comprensione della società libera, F.H. KNIGHT, abbia iniziato la sua carriera professionale con *Risk, Uncertainty, and Profit*, Boston-NewYork 1921. Vedi anche B. DE JOUVENEL, *Power*, London 1948, p. 298.

¹⁴ Si sostiene spesso che la giustizia richiede che la remunerazione sia proporzionata alla sgradevolezza del lavoro e che, per tale ragione, lo spazzino e lo svuotatore di pozzi neri dovrebbero essere pagati meglio di un medico o di un impiegato. Ciò sembra in verità la conseguenza del criterio

della remunerazione in base al merito (o «giustizia distributiva»). In una situazione di mercato, un simile risultato potrebbe prodursi soltanto se tutti avessero la stessa abilità per ogni tipo di lavoro, in maniera che coloro che fossero in grado di guadagnare quanto gli altri svolgendo occupazioni più gradevoli potrebbero esser indotti da una remunerazione maggiore a dedicarsi alle occupazioni più ripugnanti. Nel mondo reale, i lavori poco piacevoli servono a far guadagnare, a coloro che non sanno rendersi abbastanza utili in occupazioni meno sgradevoli, più di quanto essi guadagnerebbero altrimenti. Che quanti hanno poco da offrire al loro prossimo riescano a ottenere un reddito pari a quello degli altri soltanto a prezzo di un sacrificio molto maggiore, è inevitabile in un sistema in cui il singolo ha la possibilità di decidere le proprie preferenze.

¹⁵ Cfr. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., p. 235: «Se anche tutti i falliti fossero finalmente convinti di aver avuto possibilità pari a quelle degli altri, non sarebbe per tale ragione eliminato il loro malcontento, che anzi potrebbe essere in realtà maggiore. Quando le possibilità sono notoriamente disuguali, quando è chiaro che la selezione viene condizionata dal censo o dalla nascita, la gente può alleviare il proprio fallimento pensando di non aver mai avuto l'occasione buona: il sistema era ingiusto, la bilancia era irrimediabilmente truccata. Tuttavia, se il merito fosse il palese criterio della selezione, diventerebbe impossibile consolarsi in quel modo e ogni fallimento genererebbe un senso d'inferiorità per il quale non esisterebbero giustificazioni possibili; e ciò, per ovvia astuzia della natura umana, accrescerebbe in realtà l'invidia e il risentimento causati dal successo altrui». Vedi anche l'indicazione contenuta nel successivo capitolo 24, n. 8. Non ho ancora letto M. YOUNG, *The Rise of Meritocracy*, London 1958; a giudicare dalle recensioni, sembra trattare questi problemi con grande chiarezza.

¹⁶ Cfr. l'interessante discussione in R.G. COLLINGWOOD, *Economics as a Philosophical Science*, «Ethics», XXXVI (1926), che conclude (p. 174): «Un prezzo equo, un salario equo, un equo tasso d'interesse sono contraddizioni in termini. Quanto una persona dovrebbe ricevere in cambio della sua merce o del suo lavoro è un problema assolutamente privo di significato. I soli problemi validi da porre sono: quanto *può* ottenere in cambio della merce o del lavoro e se debba o no venderla o prestarlo».

¹⁷ Ovviamente, è possibile dare alla distinzione tra redditi «guadagnati» e quelli «non guadagnati» un preciso significato in termini legali, ma essa cessa ben presto di coincidere con la distinzione morale che ne fornisce la giustificazione. Ogni serio tentativo di applicare in pratica la distinzione morale incontra presto le stesse insormontabili difficoltà di ogni tentativo di valutazione pratica del merito soggettivo. Quanto poco tali difficoltà siano comprese dai filosofi (tranne rari casi, come quello citato alla nota precedente) è ben illustrato da L.S. STEBBING, *Thinking to Some Purpose*, London 1939, p. 84, in cui, come esempio di una distinzione chiara ma non adeguata, l'autrice cita quella tra profitti «legittimi» e profitti «eccedenti», asserendo: «La distinzione tra “profitti eccedenti” (o “da profittatori”) e profitti “legittimi”, è chiara, pur non essendo adeguata».

7. Il governo della maggioranza

Sebbene gli uomini siano in massima parte governati dall'interesse, l'interesse stesso e tutti gli affari umani sono però interamente governati dall'opinione.

DAVID HUME*

1. L'uguaglianza di fronte alla legge conduce alla richiesta che pure nel fare la legge tutti gli uomini partecipino paritariamente. Qui è il punto d'incontro tra il liberalismo tradizionale e il movimento democratico. Differenti sono però i loro principali interessi. Il liberalismo (nel senso ottocentesco del termine: senso a cui ci atterremo nel corso del presente capitolo) si preoccupa soprattutto di limitare i poteri coercitivi dello Stato, siano essi o no democratici, mentre il democratico dogmatico conosce un unico limite ai pubblici poteri – l'opinione della maggioranza del momento. La differenza tra i due ideali si presenta chiarissima se indichiamo i relativi concetti contrari: il contrario di democrazia è autocrazia; di liberalismo è totalitarismo. Nessuno dei due sistemi esclude necessariamente l'opposto dell'altro: una democrazia può esercitare poteri totalitari ed è concepibile un'autocrazia che segua principi liberali¹.

Come molte altre nel nostro campo, anche la parola «democrazia» è usata in un senso più vasto e più vago. Ma, quando è usata per indicare precisamente un metodo di governo – ossia, governo della maggioranza – si riferisce, com'è chiaro, a un problema diverso da quello del liberalismo. Il liberalismo è una dottrina relativa a cosa la legge dovrebbe essere; la democrazia è una dottrina sul modo di stabilire cosa sarà la legge. Dal punto di vista liberale è bene che solo quanto è accettato dalla maggioranza diventi di fatto legge, ma non è da credere che questa circostanza la renda

una buona legge. In realtà, il liberale mira a persuadere la maggioranza a osservare taluni principi. Accetta il governo della maggioranza come metodo di decisione, ma non come un'autorità quanto al contenuto della decisione. Al dottrinario democratico il solo fatto che la maggioranza voglia qualcosa basta per considerare buono ciò che essa vuole: per lui la volontà della maggioranza determina non solo cosa sia la legge, ma altresì cosa sia una buona legge.

Nessuno nega di solito l'esistenza di una differenza tra l'ideale liberale e quello democratico². Tuttavia, c'è chi usa la parola «libertà» nel senso di libertà politica ed è pertanto indotto a identificare liberalismo e democrazia. Da tale punto di vista, l'ideale di libertà non può esprimere quale dovrebbe essere il fine dell'azione democratica: qualsiasi condizione creata dalla democrazia è per definizione una condizione di libertà. Questo uso della parola si presta, a dir poco, a equivoci.

Mentre il liberalismo è una delle dottrine relative all'estensione e ai fini del potere pubblico, tra cui la democrazia deve scegliere, quest'ultima, per essere un metodo, non indica in nessun modo quali debbano essere i fini del potere. Oggi si usa spesso dire «democratico» per indicare fini politici particolarmente popolari, specialmente quelli di carattere ugualitario, ma non c'è alcuna necessaria connessione tra la democrazia e una specifica idea su come dovrebbero essere usati i poteri della maggioranza. Per poter sapere cosa vogliamo che gli altri accettino, ci occorrono criteri diversi dall'opinione corrente della maggioranza, la quale nel processo formativo delle opinioni stesse è cosa irrilevante. Essa non fornisce alcuna soluzione al problema relativo a come si dovrebbe votare o a ciò che è desiderabile – salvo presumere, come molti dei democratici sembrano fare, che la posizione di classe di una persona le insegna a riconoscere i suoi veri interessi e che pertanto il voto della maggioranza ne esprima sempre i migliori.

2. L'uso indiscriminato della parola «democratico», oggi corrente in senso genericamente apprezzativo, non è senza pericoli. Suggerisce l'idea che, essendo una cosa buona, la sua estensione costituisca sempre un guadagno per l'umanità. Il che può sembrare ovvio, ma invece non lo è affatto.

Sotto almeno due aspetti, è quasi sempre possibile estendere la democrazia: il numero delle persone con diritto di voto e l'ambito dei

problemi decisi con procedura democratica. Sotto nessuno di questi due aspetti si può seriamente sostenere che ogni possibile estensione costituisca un guadagno o che il principio democratico richieda l'estensione indefinita. Eppure, nel discutere quasi ogni particolare problema, la causa della democrazia viene comunemente presentata come se la desiderabilità della sua estensione sia la cosa più scontata.

Che così non sia è in pratica, con riferimento al diritto di voto, implicitamente ammesso da tutti. Per qualsiasi teoria democratica, sarebbe difficile considerare come un progresso tutte le possibili estensioni del diritto di voto. Parliamo del suffragio universale degli adulti, ma i limiti del suffragio dipendono in effetti molto da considerazioni di opportunità. Il normale limite d'età di ventun'anni e l'esclusione di criminali, di stranieri residenti, di cittadini non residenti e di abitanti di speciali territori o regioni sono generalmente accettati da tutti come ragionevoli. Non è nemmeno ovvio che la rappresentanza proporzionale sia preferibile, perché di aspetto più democratico³. È difficile dire che l'uguaglianza di fronte alla legge richieda necessariamente che tutti gli adulti abbiano diritto al voto. Se la stessa norma impersonale si applica a tutti, il principio opera ugualmente. Se avessero diritto di voto solo le persone al di sopra dei quarant'anni o solo i percettori di reddito o solo i capi famiglia o solo chi sa leggere e scrivere, la violazione del principio sarebbe assai piccola rispetto alle restrizioni generalmente accettate. Ragionevolmente si può anche obiettare che si servirebbero meglio gli ideali della democrazia se, diciamo, tutti i pubblici funzionari o tutti i beneficiari della carità pubblica fossero esclusi dal voto⁴. Se nel mondo occidentale il suffragio universale degli adulti appare la soluzione migliore, ciò non dimostra che esso sia necessaria conseguenza di qualche principio fondamentale.

Dovremmo anche ricordare che il diritto della maggioranza è di solito riconosciuto unicamente all'interno di un dato paese e che non sempre un paese è un'entità naturale od ovvia. Certo, non riteniamo che sia diritto dei cittadini di un paese grande dominare quelli di un piccolo paese confinante, solo perché più numerosi. Non c'è ragione perché la maggioranza di un popolo, che si sia unito per un qualche scopo, sia esso una nazione o un'organizzazione sopranazionale, si debba considerare come avente il diritto di estendere a suo beneplacito l'ambito del proprio potere. La teoria corrente della democrazia soffre del suo vizio d'origine: si è generalmente sviluppata con riferimento a una comunità idealmente omogenea e poi è

stata applicata alle unità molto imperfette e spesso arbitrarie costituite dagli stati esistenti.

Queste osservazioni si prefiggono solo di mostrare che anche il democratico più dogmatico non può pretendere che ogni estensione della democrazia sia cosa buona. Per forte che sia il processo generale verso di essa, la democrazia non è un valore ultimo o assoluto e dev'esser giudicata dai suoi frutti. Probabilmente, è il miglior metodo per raggiungere certi fini, ma non è un fine in sé⁵. Sebbene esista una forte presunzione a favore del metodo democratico quando è ovvia la necessità di un'azione collettiva, il problema se sia o non sia bene estendere il controllo collettivo dev'essere risolto su basi diverse da quelle della democrazia come tale.

3. La tradizione democratica e quella liberale concordano pertanto sul fatto che, ogni qualvolta sia necessaria l'azione dello Stato e, in special modo, ogni qualvolta si debbano formulare norme coercitive, la decisione debba essere presa dalla maggioranza. Differiscono tuttavia sull'estensione del campo dell'azione statale affidata a decisione democratica. Mentre il democratico dogmatico ritiene desiderabile che il maggior numero possibile di problemi sia deciso mediante un voto di maggioranza, il liberale crede invece che esistano limiti ben definiti all'ambito delle questioni suscettibili d'essere decise in questo modo. Il democratico dogmatico pensa in particolare che ogni maggioranza corrente debba avere il diritto di decidere quali poteri le spettino e come esercitarli, mentre il liberale considera importante che i poteri di qualsiasi temporanea maggioranza siano limitati da principi a lungo termine. Stando alla visione liberale, la decisione maggioritaria deriva la propria autorità non dal semplice atto di volontà della temporanea maggioranza, ma da un più vasto accordo su principi comuni.

L'evidenza cruciale del democratico dottrinario è quella della sovranità popolare, intesa nel senso che il governo della maggioranza sia illimitabile e illimitato. L'ideale democratico, in origine rivolto contro qualsiasi arbitrio, diventa così la giustificazione di un nuovo potere arbitrario. Eppure, la decisione democratica ha una sua autorità per essere stata presa dalla maggioranza di un gruppo sociale, tenuto insieme da certe convinzioni comuni a quasi tutti i componenti; ed è necessario che la maggioranza si assoggetti a tali principi comuni, anche quando violarli possa essere di suo immediato interesse. È irrilevante che tale punto di vista sia stato espresso

in termini di «diritto naturale» o di «contratto sociale», secondo concezioni che hanno oggi perso il loro richiamo. L'essenziale rimane sempre lo stesso: l'accettazione di quei principi comuni è ciò che di un insieme di persone fa una comunità. E questa comune accettazione è la condizione indispensabile per una società libera. Un gruppo di uomini diviene normalmente una società non promulgando delle leggi, ma con l'obbedienza alle stesse norme di condotta⁶. Ciò significa che il potere della maggioranza è limitato da quei principi comunemente accolti, oltre i quali non esiste potere legittimo. È chiara la necessità di mettersi d'accordo su come debbano essere espletati i compiti essenziali ed è ragionevole che in merito decida la maggioranza; non è ovvio però che questa stessa maggioranza debba avere il diritto di determinare la propria stessa competenza. La mancanza di un sufficiente accordo sulla necessità di certe estensioni dei poteri coercitivi dovrebbe indicare che nessuno può legittimamente esercitarli. Se si riconoscono i diritti delle minoranze, ne viene che in ultima analisi il potere della maggioranza deriva, ed è limitato, dai principi accettati anche dalle minoranze.

Pertanto, il principio secondo cui ogni governo dev'essere accettato dalla maggioranza non implica necessariamente che la stessa maggioranza abbia moralmente titolo a fare quel che vuole. Evidentemente, non ci può essere alcuna giustificazione morale per una maggioranza che, mediante l'introduzione di norme discriminatorie, conceda privilegi ai propri componenti. La democrazia non è di necessità un governo illimitato. Né un governo democratico è meno obbligato di altri a introdurre garanzie di libertà individuale. In realtà, solo in epoca piuttosto recente nella storia della democrazia moderna i grandi demagoghi hanno cominciato a sostenere che, se il potere è ormai nelle mani del popolo, non c'è più necessità di limitarlo⁷. E la democrazia degenera in demagogia proprio quando si afferma che «in una democrazia è giusto quel che la maggioranza rende tale»⁸.

4. Se la democrazia è davvero un mezzo piuttosto che un fine, i suoi limiti vanno determinati alla luce degli scopi che vogliamo realizzare. Tre sono gli argomenti di capitale importanza per giustificare la democrazia e ognuno di essi può essere considerato decisivo. Il primo è che, ogniqualevolta sia necessario che prevalga una fra diverse contrastanti opinioni e la si debba poi imporre eventualmente con la forza, per

determinare quale tra queste opinioni debba prevalere, il minor danno è fare il conto dei sostenitori ed evitare di fare ricorso alle armi. La democrazia è l'unico metodo di pacifico mutamento scoperto finora dall'uomo⁹.

Il secondo argomento, che storicamente è stato il più rilevante e che lo è ancora molto, benché non si possa essere certi della sua validità attuale, è che la democrazia è una importante garanzia della libertà individuale. È stato detto un tempo da uno scrittore del XVII secolo che «il bene nella democrazia è la libertà e il coraggio e l'operosità che la libertà genera»¹⁰. Tale punto di vista riconosce ovviamente che la democrazia non è ancora libertà; afferma solo che fra le forme di governo è quella più delle altre atta a generare la libertà. Il che ha una buona giustificazione, nella misura in cui previene l'uso della coercizione, su singoli individui da parte di altri individui: difficilmente può essere un vantaggio per una maggioranza il fatto che certi individui abbiano il potere di costringere arbitrariamente con la forza altri. Ma la tutela dell'individuo dall'azione collettiva della stessa maggioranza è un'altra cosa. Anche in questo caso, si può obiettare che, siccome il potere coercitivo deve di fatto essere esercitato da pochi, è meno probabile che di esso si abusi se, affidato a quei pochi, può sempre essere revocato da coloro i quali vi sono soggetti. Ma, se sono migliori in democrazia che sotto qualsiasi altra forma di governo, non per questo le prospettive della libertà individuale sono certe. La libertà dipende dal fatto che una maggioranza ne faccia o meno il proprio deliberato obiettivo. Avrebbe ben poche possibilità di sopravvivere se, per conservarla, ci fidassimo esclusivamente dell'esistenza della democrazia.

Il terzo argomento si basa sull'effetto che l'esistenza di istituzioni democratiche avrà sul livello generale di comprensione degli affari pubblici. Ed è a mio parere il più forte. Può benissimo esser vero, come spesso si è sostenuto, che in qualunque situazione, un governo formato da una élite istruita sarebbe un governo più efficiente e forse più giusto di quello scelto con il voto della maggioranza¹¹. Il punto di cruciale importanza è tuttavia che, nel paragonare la forma di governo democratico con altre, non possiamo mai assumere come un dato di fatto la comprensione dei problemi da parte degli individui. Il tema principale della grande opera di Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, è che la democrazia è l'unico metodo efficace per istruire la maggioranza¹². Ciò è vero oggi come lo era a quei tempi. La democrazia è soprattutto un processo di formazione dell'opinione. Il suo maggior vantaggio non sta nel suo metodo di scelta dei

governanti, ma nel fatto che, siccome una gran parte della popolazione ha un ruolo attivo nella formazione dell'opinione, una correlativa vasta gamma di persone è disponibile per essere selezionata. Possiamo ammettere che la democrazia non pone il potere nelle mani dei più saggi e dei meglio informati e che, in qualsiasi momento, la decisione di un governo di élite potrebbe essere nel suo insieme più benefica; ma questa ammissione non può impedirci di continuare a preferire la democrazia. Nei suoi aspetti dinamici, più che nei suoi aspetti statici, la democrazia dà prova di sé. Così come è vero per quelli della libertà, gli effetti benefici della democrazia appariranno solo nel lungo periodo, mentre le sue realizzazioni più immediate possono benissimo essere inferiori a quelle di altre forme di governo.

5. L'idea che il governo debba essere guidato dall'opinione della maggioranza ha senso solo se quell'opinione è indipendente dal governo stesso. L'ideale di democrazia è basato sulla credenza che l'indirizzo politico di cui si farà portatore il governo emerga da un processo indipendente e spontaneo. Presuppone quindi l'esistenza di vaste sfere, indipendenti dal controllo della maggioranza, entro le quali si formino le opinioni individuali. C'è diffuso consenso sul fatto che questa sia la ragione per cui la causa della democrazia e la causa della libertà di parola e di discussione sono inseparabili.

La tesi che la democrazia non fornisca solo un semplice metodo per superare le differenze di opinione relative al corso d'azione da adottare, ma anche un modello di quel che l'opinione dovrebbe essere, ha già avuto effetti di larga portata. In particolare, ha creato gravi equivoci riguardo al problema di cosa sia la legge realmente valida e di cosa la legge dovrebbe essere. Se si vuole che la democrazia funzioni è importante che il primo punto possa essere sempre accertato e che il secondo possa essere sempre contestato. Le decisioni maggioritarie ci dicono cosa il popolo vuole in quel momento, ma non cosa vorrebbe, nel suo stesso interesse, se fosse meglio informato; tali decisioni non avrebbero alcun valore se non potessero essere modificate attraverso la persuasione. La difesa della democrazia presuppone che un'opinione di minoranza possa diventare un'opinione di maggioranza.

Non sarebbe necessario sottolineare ciò, se a volte l'accettazione dei punti di vista e dei valori della maggioranza non venisse presentata come un dovere del democratico e particolarmente dell'intellettuale democratico. In

verità, c'è una convenzione per cui, nell'azione collettiva, le opinioni della maggioranza dovrebbero prevalere; ma ciò non significa affatto che non si debba fare di tutto per mutarle. Si può avere un profondo rispetto per siffatta convenzione e allo stesso tempo ben poco rispetto per la saggezza della maggioranza. Solo se l'opinione della maggioranza viene contrastata, la nostra conoscenza e la nostra comprensione progrediscono. Nel processo di formazione delle opinioni, è molto probabile che, quando è accolta dalla maggioranza, un'opinione non sia più la migliore: qualcuno avrà già progredito oltre il punto raggiunto dalla maggioranza¹³. Se aspettiamo finché essa non si è guadagnato un sufficiente appoggio, è proprio perché non sappiamo ancora quale delle molte nuove opinioni concorrenti si dimostrerà la migliore.

L'idea che gli sforzi di tutti debbano essere guidati dall'opinione della maggioranza o che la società sia tanto migliore quanto più si conforma ai principi comunemente accettati dalla maggioranza è di fatto un capovolgimento del principio attraverso cui la civiltà si è sviluppata. Se diventasse un principio generalmente accolto, provocherebbe il ristagno, se non la decadenza, della civiltà. Il progresso è fatto dai pochi che convincono i più. I nuovi punti di vista devono pur apparire in qualche luogo prima di poter diventare le opinioni della maggioranza. Non esiste alcuna esperienza sociale che non sia stata prima l'esperienza di pochi individui. Né il processo di formazione dell'opinione della maggioranza è, per intero o in larga misura, materia di discussione, come pretenderebbe una concezione superintellettualistica. C'è del vero nel punto di vista che la democrazia è un regime di discussione, ma con riferimento solo all'ultimo stadio del processo attraverso cui si mettono alla prova i meriti di opinioni e di desideri alternativi. Sebbene sia essenziale, la discussione non è il principale processo d'apprendimento. Le opinioni e desideri sono formati da individui che agiscono in conformità ai propri fini; essi sfruttano quanto altri hanno imparato con la propria esperienza individuale. Se non ci fossero alcuni che sanno più degli altri e che si trovano in una migliore posizione, le opinioni quasi non potrebbero progredire. Proprio perché normalmente non sappiamo chi conosca di più, lasciamo la decisione a un processo che non controlliamo. Ma la maggioranza impara alla fine a far meglio, sempre da una minoranza che agisce in modo diverso da quello che la maggioranza prescriverebbe.

6. Non c'è ragione per attribuire alle decisioni di maggioranza quella più alta e sovraindividuale saggezza che, in certo senso, può esser propria dei prodotti di una crescita sociale spontanea. Le decisioni di una maggioranza non sono proprio il luogo ove cercare una tale superiore saggezza. Al contrario, esse sono necessariamente inferiori a quelle che i più intelligenti membri del gruppo adotteranno dopo aver ascoltato tutte le opinioni: sono il risultato di un pensiero meno attento e di solito rappresentano un compromesso che non soddisfa pienamente alcuno. Ciò è ancor più vero del risultato cumulativo delle successive decisioni di maggioranze fluttuanti e variamente composte, poiché tale risultato è espressione non di un'idea coerente ma di intenzioni e scopi differenti e spesso contrastanti.

Tale processo non dev'essere confuso con quegli altri spontanei processi che le comunità libere hanno imparato a considerare come la fonte di molte cose, migliori di quante non possa riuscire a escogitare la saggezza individuale. Se per «processo sociale» intendiamo la graduale evoluzione che produce soluzioni migliori di quelle trovate secondo un programma prestabilito, l'imposizione del volere della maggioranza può difficilmente essere considerata tale. Al contrario, differisce radicalmente dalla libera crescita da cui emergono usi e istituzioni, perché il suo carattere coercitivo, monopolistico ed esclusivista distrugge quelle forze autocorrettive per effetto delle quali in una società libera i tentativi errati saranno abbandonati e quelli coronati da successo accolti. Differisce anche fundamentalmente dal processo cumulativo per cui il diritto si forma sui precedenti, a meno che si integri, come accade con decisioni giudiziali, in un tutto coerente prodotto dall'adesione a principi precedentemente stabiliti.

Le decisioni della maggioranza, se non sono guidate da principi comunemente accettati, sono inoltre particolarmente responsabili della produzione di risultati complessivi non voluti da alcuno. Accade spesso che una maggioranza sia costretta dalle proprie decisioni a compiere ulteriori atti né contemplati né desiderati. La credenza che l'azione collettiva possa fare a meno di principi è in massima parte un'illusione; e il ricorrente effetto della sua rinuncia ai principi è che essa viene trascinata ad agire dalle inattese implicazioni delle decisioni precedenti. La singola decisione può essere stata finalizzata ad affrontare solo una particolare situazione, ma suscita sempre la speranza che, ove si ripresentino situazioni analoghe, il governo ne adotterà altre simili. Così, principi non destinati a

un'applicazione generalizzata, eventualmente indesiderabili o assurdi se applicati in tal modo, provocano un'azione futura che pochi avrebbero desiderato inizialmente. Un governo che si proclama non legato ad alcun principio e asserisce di risolvere tutti i problemi nel merito si trova di solito costretto a osservare principi che non sono di propria scelta e a essere portato ad agire in una maniera che non si era proposto. Ci è ormai familiare il fenomeno dei governi che cominciano con l'orgogliosa pretesa di controllare deliberatamente tutti gli affari e che ben presto si trovano circondati a ogni passo dalle necessità create dai loro atti precedenti. Proprio da quando i governi hanno cominciato a considerarsi onnipotenti, li sentiamo dire tanto spesso che è necessario e inevitabile fare questa o quell'altra cosa da essi stessi ritenuta poco saggia.

7. Che l'uomo politico o lo statista non abbia altra scelta che adottare una certa linea d'azione (o che la loro azione sia considerata dallo storico come inevitabile), dipende dal fatto che la loro o l'altrui opinione, non i fatti oggettivi, non gli permettono un'alternativa. Solo persone influenzate da certe credenze ritengono che la risposta a dati eventi possa essere determinata unicamente dalle circostanze. Per il politico di mestiere, interessato a determinati problemi, quelle credenze sono in realtà fatti che nessun intento o finalità può modificare. È quasi necessario che egli non sia originale, che modelli il suo programma secondo le opinioni condivise da un gran numero di persone. Il politico di successo deve il suo potere al fatto di muoversi all'interno del contesto di opinioni accettate, che pensa e parla in modo convenzionale. Per un politico sarebbe quasi una palese contraddizione essere un leader nel campo delle idee. In una democrazia, il suo compito è scoprire quali sono le opinioni condivise dai più, non mettere in circolazione opinioni nuove che forse, in un lontano futuro, diventeranno le opinioni della maggioranza.

Le opinioni che danno forza a una decisione politica sono sempre il risultato di una lenta evoluzione, che si estende per un lungo periodo, e procedono da molti e differenti livelli. Le idee nuove scaturiscono in mezzo a poche persone e gradualmente si diffondono fino a diventare patrimonio di una maggioranza che sa ben poco della loro origine. Nella società moderna, questo processo implica una divisione del lavoro tra chi è soprattutto interessato ai problemi particolari e chi si occupa di idee generali e che elabora e riconcilia i vari principi dell'azione, suggeriti

dall'esperienza del passato. I nostri punti di vista su quali saranno le conseguenze delle nostre azioni e su quali devono essere i nostri obiettivi sono essenzialmente regole che abbiamo acquisito come eredità sociale. Tali credenze politiche ed etiche, non meno dei nostri convincimenti scientifici, ci vengono da chi professionalmente si occupa di idee astratte. Da questa fonte, tanto l'uomo comune quanto il leader politico ottengono le convinzioni di base che danno vita alla struttura del loro pensiero e li guidano nella loro azione.

La credenza che alla lunga le idee (e quindi gli uomini che ne mettono in circolazione di nuove) regolino l'evoluzione sociale e la convinzione che in quel processo i passi individuali siano regolati da un sistema di idee coerenti hanno per molto tempo costituito una parte rilevante del credo liberale. È impossibile studiare la storia senza accorgersi della «lezione impartita all'umanità da ogni epoca e sempre trascurata: la speculazione filosofica, che al superficiale appare una cosa tanto remota dagli impegni della vita e dagli interessi visibili della gente, è in realtà ciò che sulla terra maggiormente influenza gli umani e che alla lunga sopraffà qualsiasi influenza, eccetto quelle a cui deve essa stessa obbedire»¹⁴. Forse oggi lo si comprende ancor meno di quando John Stuart Mill lo scrisse, ma senza dubbio tutto ciò vale in ogni tempo, lo si riconosca o meno. E lo si comprende poco, perché l'influenza del pensatore astratto opera solo indirettamente sulle masse. Le persone sanno poco o poco si preoccupano di sapere se le opinioni comuni dei loro tempi provengono da Aristotele o Locke, da Rousseau o da Marx, o da un qualche professore le cui idee erano di moda tra gli intellettuali di vent'anni fa. La maggior parte degli uomini non hanno mai letto le opere, né sentito i nomi degli autori le cui concezioni e i cui ideali sono diventati parte del loro modo di pensare.

Finché si tratti di influenza diretta sugli affari correnti, l'importanza del filosofo politico può essere trascurabile. E tuttavia, quando le sue idee divengono proprietà comune, attraverso l'opera di storici e pubblicisti, insegnanti, scrittori e intellettuali in genere, esse guidano efficacemente gli sviluppi. Ciò non significa soltanto che le nuove idee di solito cominciano a esercitare la loro influenza sull'azione politica solo una o più generazioni dopo aver avuto la loro formulazione originaria¹⁵, ma che, prima di poterla esercitare, esse devono passare attraverso un lungo processo di selezione e di modifica.

I mutamenti delle credenze politiche e sociali procedono necessariamente, in qualsiasi momento, da molti e differenti livelli. Dobbiamo considerare il processo non come un espandersi su di un unico piano, ma come un lento filtrare verso il basso, a partire dalla punta di una piramide i cui livelli più alti sono costituiti da maggiore generalità e astrattezza e non necessariamente da maggiore saggezza. Man mano che le idee si diffondono verso il basso, muta altresì il loro carattere. Quelle che in qualsiasi momento sono ancora a un livello più alto di generalità saranno in conflitto solo con altre di analogo carattere e solo fra gente interessata a visioni di tipo generale. La grande maggioranza degli uomini conoscerà tali concezioni solo attraverso la loro applicazione a problemi concreti e particolari. Quali di queste idee arriveranno fino a loro e si guadagneranno il loro appoggio, sarà determinato non da un'unica mente, ma da discussioni a un altro livello, tra persone interessate più alle idee generali che ai problemi particolari e che, di conseguenza, vedono queste ultime soprattutto alla luce di principi generali.

Salvo che in rare occasioni, come quelle delle assemblee costituenti, il processo democratico della discussione e della decisione maggioritaria sono necessariamente limitati a parte del sistema giuridico e amministrativo nel suo complesso. Il cambiamento a spizzichi che ne deriva darà desiderabili e utili risultati solo se guidato da una qualche visione generale dell'ordine sociale, da una qualche coerente immagine del tipo di mondo in cui si vuol vivere. Realizzare una tale immagine non è un compito semplice e persino lo studioso specializzato può solo cercare di vedere un po' più chiaramente dei suoi predecessori. L'uomo pratico, impegnato nei problemi immediati del giorno, non ha l'interesse né il tempo per esaminare la interrelazione delle diverse parti del complesso ordine della società. Si limita a scegliere tra i possibili ordini che gli sono offerti e in definitiva accetta una dottrina politica o una serie di principi elaborati e presentati da altri.

Se un popolo non fosse il più delle volte guidato da un qualche sistema di idee comuni, non sarebbe possibile una politica coerente e nemmeno una reale discussione su particolari problemi. C'è da dubitare che alla lunga una democrazia possa funzionare se la grande maggioranza non ha in comune almeno una concezione generale del tipo di società che desidera. Ma, anche quando tale concezione esiste, non si manifesterà necessariamente in tutte le decisioni della maggioranza. I gruppi non sempre agiscono secondo la loro migliore conoscenza, né sempre obbediscono alle norme morali, che essi

riconoscono in astratto; non fanno meglio dei singoli individui. Solo appellandoci a tali principi comuni, possiamo tuttavia sperare di raggiungere un accordo attraverso la discussione, di risolvere i conflitti di interessi con la ragione e gli argomenti, piuttosto che con la forza bruta.

8. Se le opinioni devono progredire, il teorico che offre la sua guida non deve considerarsi vincolato all'opinione della maggioranza. Il compito del filosofo politico è diverso da quello dell'esperto funzionario che esegue la volontà della maggioranza. Sebbene non debba arrogarsi la posizione di un "leader" che determina cosa la gente dovrebbe pensare, è suo dovere mostrare le possibilità e le conseguenze dell'azione comune, offrire fini comprensivi del corso politico globale, ai quali la maggioranza non ha ancora pensato. Solo dopo che è stato presentato un siffatto quadro comprensivo dei possibili risultati delle diverse politiche, la democrazia può decidere cosa vuole. Se la politica è l'arte del possibile, la filosofia politica è l'arte di rendere politicamente possibile quel che appare impossibile¹⁶.

Il filosofo politico non può assolvere al suo compito se si limita a questioni di fatto e ha paura di decidere tra valori in conflitto. Non può permanersi le limitazioni positivistiche degli scienziati, che circoscrivono le proprie funzioni alla dimostrazione di quale è il caso e si proibiscono ogni discussione su quel che dovrebbe essere. Se fa così, dovrà fermarsi molto prima di aver adempiuto alle sue più importanti funzioni. Nel suo sforzo volto a formare un quadro coerente, spesso troverà che ci sono valori in conflitto tra loro – fatto questo di cui i più non sono consapevoli – e che deve scegliere quali accettare e quali rigettare. Se non è pronto a difendere i valori che gli appaiono giusti, non raggiungerà mai quel risultato comprensivo che deve poi essere giudicato come un tutto.

Adempiendo a questo compito, il filosofo politico sovente serve meglio la democrazia esprimendo opposizione alla volontà della maggioranza. Soltanto un'interpretazione completamente sbagliata del processo attraverso cui le opinioni progrediscono può portare a eccepire che, nella sfera delle opinioni, egli dovrebbe assoggettarsi a quelle della maggioranza. Trattare l'esistente opinione maggioritaria come il criterio definitivo al quale l'opinione della maggioranza dovrebbe ispirarsi renderebbe circolare e stazionario l'intero processo. In effetti, il filosofo politico non ha mai tanta ragione di sospettare di non adempiere al proprio compito come quando si accorge che le sue opinioni sono molto popolari¹⁷.

Proprio insistendo su problemi che la maggioranza non desidera prendere in considerazione, proprio insistendo su principi che essa reputa scomodi e noiosi, egli mette alla prova il suo valore. Per gli intellettuali, inchinarsi a una convinzione perché essa è sostenuta dalla maggioranza è un tradimento non solo della loro particolare missione, ma dei valori stessi della democrazia.

La violazione da parte della democrazia dei principi dell'autolimitazione del potere della maggioranza non dimostra che tali principi sono errati, né la democrazia si dimostra indesiderabile se spesso adotta decisioni che il liberale considera sbagliate. Il liberale crede semplicemente di avere un argomento che, se esattamente inteso, indurrà la maggioranza a limitare l'esercizio dei propri poteri. E spera che tale argomento possa essere accolto come guida nella decisione dei problemi particolari.

9. La parte minore nelle argomentazioni liberali non è quella che vede nella violazione dei limiti all'esercizio del potere la causa che alla lunga distrugge non solo la prosperità e la pace ma la stessa democrazia. Il liberale crede che i limiti che egli vuole imporre alla democrazia siano anche i limiti entro cui essa può funzionare efficacemente ed entro i quali la maggioranza può realmente dirigere e controllare l'attività di governo. Finché costringe l'individuo solo con norme generali di propria creazione, la democrazia controlla il potere coercitivo. Se tenta di dirigerlo più specificamente, ben presto si troverà a non indicare altro che gli scopi da raggiungere, lasciando ai suoi esperti funzionari la decisione sui modi in cui dovranno essere raggiunti. E, una volta che sia generalmente accettato il principio che le decisioni della maggioranza possano indicare mere finalità e che il perseguimento di queste debba esser lasciato alla discrezione degli amministratori, ben presto si crederà anche che quasi tutti i mezzi atti a perseguirle siano legittimi.

L'individuo ha pochi motivi per temere una qualsiasi legge generale approvata dalla maggioranza, ma ha ben ragione di temere gli amministratori che la stessa maggioranza pone al di sopra del singolo per realizzare le proprie direttive. Oggi, il pericolo per la libertà individuale non è nei poteri di cui le assemblee democratiche possono effettivamente disporre, ma in quelli che esse conferiscono agli amministratori incaricati del perseguimento di particolari obiettivi. Accolto il principio che spetti alla

maggioranza prescrivere le regole cui obbediremo nel perseguimento dei nostri scopi individuali, ci troviamo sempre più soggetti agli ordini e all'arbitraria volontà dei suoi funzionari. È abbastanza significativo scoprire non solo che gran parte dei sostenitori della democrazia illimitata ben presto si fanno avvocati dell'arbitrio e della tesi secondo cui dovremmo affidare agli esperti ogni decisione sul bene della comunità, ma che i più entusiasti sostenitori di tali illimitati poteri della maggioranza spesso sono proprio quegli amministratori i quali meglio di tutti sanno che, una volta assunti tali poteri, saranno essi stessi e non la maggioranza a esercitarli. Se l'esperienza moderna è riuscita a dimostrare qualcosa in tale ambito è che, una volta concessi agli organi di governo ampi poteri coercitivi per fini particolari, siffatti poteri non possono essere efficacemente controllati dalle assemblee democratiche. Se queste non determinano esse stesse i mezzi da impiegare, le decisioni dei loro funzionari saranno sempre più o meno arbitrarie.

Considerazioni generali e recenti esperienze mostrano che la democrazia rimarrà efficace solo finché il governo, nella sua azione coercitiva, si limiterà a espletare compiti che possono essere democraticamente realizzati¹⁸. Se la democrazia è un mezzo per garantire la libertà, la libertà individuale è allora anch'essa una condizione essenziale per il funzionamento della democrazia. Sebbene la democrazia sia probabilmente la miglior forma di governo limitato, se si trasforma in un governo illimitato diventa un'assurdità. Chi professa la competenza della democrazia in tutti gli affari, o sostiene tutto quel che la maggioranza vuole in qualsiasi momento, lavora per la caduta della democrazia stessa, di cui il vecchio liberale è di fatto un amico molto migliore di quanto non sia il democratico dogmatico, perché il primo e non il secondo si preoccupa di conservare le condizioni che ne permettono il funzionamento. Non è «antidemocratico» cercare di persuadere la maggioranza che esistono limiti oltre i quali la sua azione cessa di essere benefica e che essa dovrebbe osservare certi principi che non sono stati da essa deliberatamente stabiliti. Se vuole sopravvivere, la democrazia deve riconoscere di non essere la fonte della giustizia e deve accettare un concetto della giustizia che non si manifesta necessariamente nell'opinione popolare su tutti i problemi particolari. Il pericolo è che confondiamo un mezzo attraverso cui realizzare la giustizia con la giustizia stessa. Chi tenta di persuadere le maggioranze a riconoscere gli esatti limiti al loro giusto potere è pertanto altrettanto

necessario al processo democratico di chi costantemente mira a nuovi obiettivi per l'azione democratica.

Nella seconda parte del presente volume, esamineremo ulteriormente quei limiti all'intervento del governo, che sembrano la condizione necessaria per il funzionamento della democrazia; limiti che i popoli dell'Occidente hanno sviluppato sotto il nome di governo della legge. Qui aggiungeremo solo che non c'è motivo per ritenere un popolo capace di far funzionare con successo e di conservare un meccanismo democratico, se il popolo stesso non avrà prima acquistato familiarità con le tradizioni del governo della legge.

* *Essays cit.*, I, p 125. Il concetto espresso nella citazione deriva dalle grandi controversie del secolo precedente. Nel frontespizio di *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution, 1638-1647*, New York 1934, vol. I, William Haller riproduce una stampa di Venceslav Hollar del 1641 e intitolata «The World is Ruled and Governed by opinion».

¹ Sull'origine del concetto di Stato «totale» e sull'opposizione del totalitarismo al liberalismo ma non alla democrazia, vedi una prima analisi di H.O. ZIEGLER, *Autoritärer oder totaler Staat*, Tübingen 1932, spec. pp. 6-14; cfr. inoltre F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, cit.; il punto di vista di coloro che lungo il capitolo chiameremo «i democratici dogmatici» appare chiaramente in E. MIMS, Jr., *The Majority of the People*, cit., e H.S. COMMAGER, *Majority Rule and Minority Rights*, New York 1943.

² Vedi, per esempio, J. ORTEGA Y GASSET, *Invertebrate Spain*, New York 1937, p. 125: «Liberalismo e democrazia sono due cose che all'inizio non hanno nulla da spartire, ma che finiscono con l'assumere, quanto alle loro tendenze, significati antagonisti. Sono due risposte a due domande del tutto diverse. La democrazia risponde alla domanda "Chi deve esercitare il potere pubblico?" nel modo seguente: "l'esercizio del potere pubblico spetta ai cittadini nel loro insieme". Ma tale domanda trascura di indagare quale debba essere la sfera di competenza del potere pubblico. Si preoccupa unicamente di determinare a chi spetti tale potere. La democrazia risponde che tutti governiamo; ossia, che in tutti gli atti sociali siamo sovrani. Il liberalismo risponde a un altro interrogativo: "Indipendentemente da chi lo esercita, quali dovrebbero essere i limiti del potere pubblico?". Ed ecco la sua risposta: "Sia nelle mani di un autocrate o in quelle del popolo, il potere pubblico non può essere assoluto: l'individuo ha dei diritti che sono al di sopra e al di là di qualsiasi interferenza dello Stato"». Cfr. anche, dello stesso autore, *The Revolt of Masses*, London 1932, p. 83. Non meno enfatico, nella sua posizione democratico-dogmatica è MAX LERNER, *Minority Rule and the Constitutional Tradition*, in C. Read (a cura di), *Constitution Reconsidered*, New York 1938, p. 199: «Quando qui parlo di democrazia, intendo distinguerla nettamente dal liberalismo. Oggi non c'è equivoco peggiore nel profano della tendenza a identificare le due cose». Cfr. anche H. Kelsen, *Foundations of Democracy*, cit., p. 3: «È importante essere consapevoli del fatto che il principio della democrazia e quello del liberalismo non sono la stessa cosa; anzi, tra i due esiste un certo antagonismo». Uno dei migliori resoconti storici della relazione fra i due principi si può trovare in F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, II, Freiburg 1933, p. 98: «Liberalismus und Demokratie waren also nicht sich ausschliessende Gegensätze, sondern handelten von zwei verschiedenen Dingen: der Liberalismus sprach vom Umfang der staatlichen Wirksamkeit, die Demokratie vom Inhaber der Staatlichen Souveränität». Cfr. anche A.L. LOWELL *Democracy and Liberty*, in *Essays on Government*, Boston 1889; C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des heutigen Parlamentarismus*, München 1923; G. RADBRUCH, *Rechtsphilosophie*, Stuttgart 1950,

pp. 137 ss., spec. p. 160; B. CROCE, *Liberalism as a Concept of Life, in Politics and Morals*, New York 1945, e L. VON WIESE, *Liberalismus und Demokratismus in ihren Zusammenhängen und Gegensätzen*, «Zeitschrift für Politik», IX (1916). Un'utile panoramica della letteratura sull'argomento è quella di J. THÜR, *Demokratie und Liberalismus in ihrem gegenseitigen Verhältnis*, tesi di laurea, Zürich 1944.

³ Cfr. F.A. HERMENS, *Democracy or Anarchy?*, Notre Dame 1941.

⁴ Vale la pena ricordare che, nel paese europeo in cui la democrazia è più antica e meglio riuscita, in Svizzera, le donne sono ancora escluse dal voto e lo sono evidentemente con l'approvazione della maggioranza di esse. Sembra anche possibile che, in condizioni non ancora sviluppate, solo un suffragio limitato (per esempio, ai proprietari terrieri) riesca a generare un corpo legislativo abbastanza indipendente dal governo da poterlo controllare in modo efficace.

⁵ Cfr. F.W. MAITLAND, *Collected Papers*, cit., I, p. 84: «Quanti hanno intrapreso la strada della democrazia come strada verso la libertà hanno scambiato il mezzo contingente per il fine ultimo». Anche J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1942, p. 242: «La democrazia è un *metodo* politico, vale a dire un certo tipo di assetto istituzionale avente lo scopo di arrivare a decisioni politiche (amministrative e legislative). Non può quindi costituire un fine in sé, indipendentemente dalle decisioni a cui dà origine in determinate condizioni storiche».

⁶ Vedi E.A. HOEBEL, *The Law of Primitive Man*, Cambridge (Mass.) 1954, p. 100; e F. FLEINER, *Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie*, Zürich 1933, ristampato in IDEM, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941; anche MENER, *Untersuchungen*, cit., p. 277.

⁷ Cfr., per esempio, il discorso di J. CHAMBERLAIN, tenuto allo «Eighty» Club il 28 aprile 1885 e riportato dal *Times* di Londra del 29 aprile 1885: «Quando il governo rappresentava solo l'autorità della corona e i punti di vista di una particolare classe, era ammissibile che il primo dovere degli uomini amanti della propria libertà fosse circoscriverne l'autorità e limitarne le spese. Ma tutto questo è cambiato. Oggi il governo costituisce l'espressione organizzata della volontà e dei bisogni del popolo; in simili circostanze, non può più essere guardato con sospetto. Il sospetto è il prodotto di epoche trascorse, di circostanze ormai da lungo tempo scomparse. Il nostro lavoro consiste ora nell'ampliare le funzioni del governo e vedere in quale modo l'attività di questo può venire utilmente estesa». Cfr. però J.S. MILL, che nel 1848 già contrastava tale opinione, in *Principles*, cit, libro V, cap. XI, sez. 3, p. 944, ed anche in *On Liberty*, cit., p. 3.

⁸ H. FINER, *Road to Reaction*, Boston 1945, p. 60.

⁹ Cfr. J.F. STEPHEN, *Liberty, Equality, Fraternity*, London 1873 p. 27: «Si è convenuto di misurare le nostre forze contando le teste anziché rompendole. [...] La parte vittoriosa non è la più saggia, bensì quella che al momento mostra di possedere una forza superiore (di cui senza dubbio la saggezza è un elemento), guadagnandosi l'appoggio della maggior parte di effettive simpatie. La minoranza non si arrende perché sia convinta di essere nel torto, bensì perché è convinta di essere una minoranza». Cfr. anche L. VON MISES, *Human Action*, New Haven 1949, p. 150: «Per amore della pace interna, il liberalismo mira al governo democratico. Pertanto, la democrazia non è un'istituzione rivoluzionaria. Al contrario, è il mezzo per evitare rivoluzioni e guerre civili. Essa fornisce un metodo per realizzare l'adattamento pacifico del governo alla volontà della maggioranza». Analogamente K.R. POPPER, *Prediction and Prophecy and Their Significance for Social Theory*, in *Proceedings of the 10th International Congress of Philosophy*, Amsterdam 1948, I, spec. p. 90; «Personalmente, definisco “democrazia” il governo che può essere rimosso senza violenza e chiamo “tirannide” l'altro».

¹⁰ SIR JOHN CULPEPPER, *An Exact Collection of All the Remonstrances, etc.*, London 1643, p. 266.

¹¹ Quanto i liberali razionalisti fossero affascinati dall'idea di un governo in cui i problemi politici non venissero decisi «attraverso il ricorso diretto o indiretto al giudizio o alla volontà di una massa non istruita, di gentiluomini o zoticoni che fossero, ma dalle opinioni deliberatamente formate di un gruppo relativamente ristretto di persone istruite a questo fine», è ben illustrato dal saggio giovanile *Democracy and Government* di J.S. MILL, da cui è preso questo frammento («London Review» 1835, ristampato in *Early Essays*, London 1897, p. 384). J.S. Mill prosegue sottolineando come «di tutti i governi, antichi e moderni, il solo a possedere in massimo grado detta qualità fosse quello della Prussia, un'aristocrazia, dall'organizzazione potentissima e altamente capace, formata dagli uomini più preparati del regno». Cfr. anche *On Liberty*, cit., il brano a p. 9. Riguardo alla possibilità di applicare libertà e democrazia ai popoli meno civilizzati, alcuni fra gli *old Whigs* erano molto più liberali dei radicali del periodo posteriore. T.B. Macaulay, per esempio, scriveva: «Molti politici del nostro tempo hanno l'abitudine di porre come autoevidente il fatto che nessun popolo debba essere libero, finché non è in grado di far buon uso della propria libertà. È un principio degno di quello sciocco della vecchia storia, che aveva deciso di non entrare in acqua se non avesse prima imparato a nuotare. Se gli uomini dovessero diventare liberi soltanto dopo aver imparato, da schiavi, la saggezza e la bontà, con tutta probabilità dovrebbero aspettare in eterno».

¹² Ciò sembra spiegare anche l'imbarazzante contrasto fra la costante acribia di Tocqueville verso quasi tutti i punti particolari dell'idea democratica e la sua empatica accettazione del principio.

¹³ Cfr. il brano di Dicey citato alla successiva nota 15.

¹⁴ J. S. MILL, *Bentham*, «London and Westminster Review», 1838, ristampato in *Dissertations and Discussions*, I, London 1875, p. 330. L'autore prosegue: «I due scrittori di cui parliamo [Bentham e Coleridge] non sono mai stati letti dalla massa del pubblico; anzi, tranne che per le opere meno ponderose, hanno avuto ben pochi lettori: ma sono stati maestri dei maestri. In Inghilterra non esiste quasi personalità di qualche importanza nel mondo intellettuale che non abbia imparato a pensare da uno di essi, comunque si sia svolto poi il suo pensiero. Sebbene l'influsso di questi due autori abbia appena cominciato a farsi sentire, attraverso la mediazione di altri, nella società latamente intesa, quasi nessuna pubblicazione di una certa importanza, tra quelle che si rivolgono alle classi colte, sarebbe stata com'è, se costoro non fossero esistiti». Cfr. anche un brano spesso citato di Keynes, il quale nella nostra generazione costituisce l'esempio più illustre di una simile influenza. Alla fine della *General Theory of Employment, Interest, and Money*, London 1936, p. 383, KEYNES afferma: «le idee degli economisti e dei filosofi politici, sia quando sono giuste sia quando sono errate, sono più potenti di quanto non si creda di solito. In realtà, il mondo è governato da poco altro. Gli uomini pratici, che si credono del tutto esenti da suggestioni intellettuali, sono abitualmente succubi di qualche economista defunto. I pazzi investiti d'autorità, che sentono "voci" nell'aria, distillano il loro delirio dall'opera di qualche accademico imbrattacarte vissuto anni prima. Sono sicuro che il potere degli interessi costituiti sia assai esagerato in confronto alla progressiva estensione delle idee. Certo, non immediatamente, ma dopo un certo periodo; nel campo della filosofia economica e politica non sono molti coloro che sono influenzati da nuove teorie dopo aver compiuto i venticinque o i trent'anni, sicché le idee che i funzionari statali, i politici, e persino gli agitatori, utilizzano per spiegare gli avvenimenti in corso non sono probabilmente le più nuove. Ma presto o tardi sono le idee, e non gli interessi costituiti, a rivelarsi nel bene e nel male pericolose».

¹⁵ La descrizione classica della maniera in cui a lungo andare le idee modificano la linea politica è ancor sempre quella di DICEY, *Law and Opinion*, cit., p. 28 ss., spec. p. 33: «L'opinione che modifica la legge è sotto un certo aspetto l'opinione dell'epoca in cui di fatto la legge viene modificata; ma, sotto un altro aspetto, in Inghilterra è stata spesso l'opinione prevalente una ventina o trentina d'anni prima; è stata cioè non l'opinione dell'oggi ma quella di ieri. L'opinione del legislatore dev'essere quella del momento. Infatti, quando le leggi vengono cambiate, la modifica viene necessariamente resa esecutiva da legislatori che agiscono in base alla credenza che il cambiamento sia un

miglioramento. Ma tale opinione è quella di ieri, perché quelle convinzioni, che solo adesso hanno sui legislatori un peso tale da spingerli a modificare una legge, sono generalmente nate da pensatori o scrittori la cui influenza si è fatta sentire molto tempo prima del momento in cui la legge viene modificata. Così, può accadere che un'innovazione venga portata a compimento quando i maestri che ne avevano argomentato le ragioni sono già sepolti o addirittura (e vale bene la pena di notarlo) allorché, nel mondo della riflessione intellettuale, si è già fatto avanti un movimento contrario a quelle idee, che solo ora stanno spiegando tutto il loro effetto nel campo dell'attività pratica e della legislazione».

¹⁶ Vedi H. SCHOECK, *What Is Meant by "Politically Impossible"?*, «Pall Mall Quarterly», I (1958); cfr. anche C. PHILBROOK, *"Realism" in Policy Espousal*, «A.E.R.», XLIII (1953).

¹⁷ Cfr. l'osservazione di A. MARSHALL, *Memorial of Alfred Marshall*, a cura di A.C. Pigou, London 1925, p. 89: «Gli studiosi di scienze sociali devono temere il consenso popolare: guai se tutti gli uomini parlano bene di loro. Se c'è un complesso d'opinioni sostenendo le quali un giornale può aumentare le sue vendite, lo studioso che desidera lasciare il mondo in genere e il suo paese in particolare migliori di quanto sarebbero stati senza di lui è costretto a insistere su eventuali limitazioni, difetti ed errori, di quel complesso di opinioni: senza mai patrocinarle incondizionatamente, neppure in una discussione *ad hoc*. Per uno scienziato è pressoché impossibile essere un vero patriota ed essere riconosciuto tale nell'epoca in cui vive».

¹⁸ Per una discussione più approfondita di questi temi, cfr. il capitolo 5 del mio libro *The Road to Serfdom*, cit. e W. LIPPMANN, *An Inquiry into the Principles of the Good Society*, Boston 1937, spec. p. 276: «[Il popolo] può governare solo quando capisce il modo in cui una democrazia può governarsi; cioè, soltanto nominando dei rappresentanti per decidere, applicare e rivedere leggi in cui vengono stabiliti i diritti, i doveri, i privilegi e le immunità delle persone, associazioni, comunità e degli stessi funzionari, ciascuno rispetto a tutti gli altri. Questa è la costituzione di uno Stato libero. Infatti, poiché non si sono chiaramente resi conto che un particolare sistema di governo è l'indispensabile corollario del governo rappresentativo, i filosofi democratici dell'Ottocento sono rimasti senza orientamento davanti ai possibili conflitti tra legge e libertà, tra controllo sociale e libertà individuale. Se il controllo sociale si realizza attraverso un ordine legale in cui i reciproci diritti vengano sanciti e adattati l'un l'altro, non c'è ragione per tali conflitti. Pertanto, in una società libera, lo Stato non gestisce gli affari dei cittadini. Amministra la giustizia tra cittadini che gestiscono i propri affari».

8. Lavoro subordinato e attività indipendente

Non per nascondarlo in una siepe, non per un sorvegliante di treni; ma per lo splendido privilegio di essere indipendente.

ROBERT BURNS*

1. Le idee e i principi messi a punto nei capitoli precedenti si svilupparono in una società che, sotto taluni importanti aspetti, era diversa dalla nostra. Era una società in cui una parte relativamente grande degli individui e quasi chiunque avesse importanza nella formazione dell'opinione erano indipendenti nelle attività lavorative che fornivano loro i mezzi di sussistenza¹. Fino a che punto sono allora validi i principi che operavano in quella società, se oggi siamo in molti a lavorare in qualità di impiegati di vaste organizzazioni, servendoci di risorse che non sono nostre e agendo per lo più in base alle istruzioni che ci vengono impartite da altri? In particolare, se gli indipendenti costituiscono oggi una porzione tanto più ridotta e meno influente della società, il loro contributo è forse diventato di conseguenza meno importante o è tuttora essenziale al benessere di una società libera?

Prima di occuparci del problema principale, dobbiamo liberarci di un mito relativo alla crescita della classe impiegatizia che, considerato nella sua forma più cruda soltanto dai marxisti, si è abbastanza diffuso tanto da confondere le idee di tutti. È questo il mito che l'apparire di un proletariato nullatenente sia il risultato di un processo di espropriazione, nel corso del quale le masse sono state private dei loro averi che prima permettevano loro di guadagnarsi la vita senza dipendere da nessuno. I fatti mostrano una storia ben diversa. Fino al sorgere del moderno capitalismo, la possibilità

per i più di crearsi una famiglia e di allevare dei figli dipendeva dall'eredità di una casa, di un pezzo di terra e degli attrezzi necessari alla produzione. Più tardi, anche senza ereditare terre e strumenti dai propri genitori, fu possibile sopravvivere e moltiplicarsi perché divenne per i ricchi fattibile e redditizio utilizzare il proprio capitale in modo da dare impiego a molti. Pertanto, se il capitalismo creò il proletariato, lo fece dando a molti la possibilità di sopravvivere e di procreare. Nel mondo occidentale di oggi, l'effetto di questo processo non è ovviamente l'aumento di un proletariato nel vecchio significato del termine, ma la crescita di una maggioranza di lavoratori dipendenti, sotto molteplici aspetti estranei e spesso ostili a molto di quanto costituisce la forza motrice di una società libera.

L'incremento della popolazione degli ultimi duecento anni consiste nella massima parte di lavoratori urbani e industriali. Il progresso tecnologico, favorendo l'organizzazione dell'impresa su larga scala e contribuendo alla creazione di una nuova vasta classe di impiegati, ha indubbiamente favorito la crescita della popolazione attiva. Ma a sua volta il sempre maggior numero di nullatenenti in grado di offrire i propri servizi ha probabilmente contribuito allo sviluppo dell'organizzazione su larga scala.

Il significato politico di questo sviluppo è stato accentuato dal fatto che, nel momento in cui il numero dei dipendenti e proletari andava rapidissimamente aumentando, fu loro accordato anche il diritto di voto, da cui erano stati fino allora quasi tutti esclusi. Di conseguenza, nei paesi dell'Occidente (salvo qualche eccezione) il punto di vista della grande maggioranza degli elettori si trovò determinata dalle posizioni dipendenti in cui essa si trovava. Poiché oggi è la sua opinione a dominare largamente la politica, vengono adottati provvedimenti che rendono relativamente migliori le posizioni dipendenti e sempre peggiori quelle indipendenti. Che i lavoratori dipendenti sfruttino così il loro potere politico è ovvio. Il problema è se alla lunga sia nel loro interesse che la società si trasformi progressivamente in un'unica vasta gerarchia di impiegati e salariati. Un simile risultato pare probabile, a meno che la maggioranza dei dipendenti non arrivi a riconoscere che sarebbe nel suo interesse garantire la conservazione di un importante numero di indipendenti. Perché, se ciò non sarà fatto, scopriremo tutti a un certo punto che la nostra libertà ne ha risentito e i lavoratori dipendenti scopriranno in particolare che, senza una

grande varietà di scelta tra datori di lavoro, la loro posizione non sarà più quella di un tempo.

2. Il problema è che molte opportunità offerte dalla libertà non interessano da vicino i lavoratori dipendenti e che spesso non è per loro facile comprendere quanto la loro libertà dipenda dalla possibilità altrui di prendere decisioni che non hanno immediata rilevanza nel complesso del loro modo di vivere. Poiché possono e devono vivere senza prendere decisioni, non sanno vederne la necessità e attribuiscono poca importanza alle possibilità d'azione che difficilmente si presentano nelle loro vite. Considerano non necessarie molte opportunità della libertà, che sono essenziali all'indipendente per dargli modo di espletare le sue funzioni; e sui compensi e sulle appropriate remunerazioni hanno opinioni del tutto diverse. La libertà è così oggi seriamente minacciata dalla tendenza che la maggioranza, fatta di dipendenti, ha d'imporre agli altri i suoi standard e i suoi punti di vista sulla vita. Il più difficile dei compiti può in verità dimostrarsi quello di persuadere le masse dipendenti che, nell'interesse generale della loro società e pertanto nel loro stesso interesse a lungo termine, esse dovrebbero preservare condizioni tali che permettano ai pochi di raggiungere posizioni che a loro appaiono irraggiungibili e per le quali a loro avviso non vale la pena fare sforzi o correre rischi.

Se nella vita dei lavoratori dipendenti certe opportunità rese possibili dalla libertà non hanno grande importanza, ciò non significa che essi non sono liberi. Qualsiasi scelta di un individuo relativa al suo modello di vita e al suo modo di guadagnarsi i mezzi di sostentamento implica, come risultato, che egli avrà ben poco interesse a fare certe cose. Moltissimi sceglieranno il lavoro dipendente perché offre loro migliori possibilità di vivere il tipo di vita che vogliono, più di quanto non farebbe una qualsiasi posizione autonoma. Persino per chi non vuole in particolare la relativa sicurezza e l'assenza di rischio e responsabilità proprie di una posizione impiegatizia, il fattore decisivo spesso non è l'irraggiungibilità dell'indipendenza ma la circostanza che il lavoro subordinato offre loro un'attività più soddisfacente e un reddito maggiore di quello che trarrebbero, per esempio, con attività indipendenti.

La libertà non significa che ci sia possibile avere tutto così come lo vogliamo. Nello scegliere un tipo di vita, dobbiamo sempre scegliere tra complessi di vantaggi e svantaggi e, una volta fatta la scelta, dobbiamo

esser pronti ad accettare taluni svantaggi in cambio del beneficio netto. Chiunque desideri un reddito regolare per il quale vende la sua fatica, deve dedicare le sue ore di lavoro ai compiti immediati determinati per lui da altri. Eseguire gli ordini di altri è per il lavoratore dipendente la condizione necessaria per realizzare il suo scopo. Eppure, anche se a volte lo troverà piuttosto noioso, in condizioni normali non è privo di libertà, nel senso che non subisce un potere coercitivo. È vero che il rischio o il sacrificio di rinunciare al suo lavoro può spesso essere tanto grande da spingerlo a conservare la sua occupazione anche se non gli piace affatto. Questo però può valere ugualmente per quasi tutte le altre occupazioni in cui un uomo è impegnato; e vale certamente per molte posizioni indipendenti.

Il fatto essenziale è che, in una società competitiva, il lavoratore dipendente non è alla mercé di un particolare datore di lavoro, eccetto che in periodi di forte disoccupazione. La legge saggiamente non riconosce contratti per la cessione permanente del lavoro di una persona e, in generale, non obbliga a mantenere in vita contratti per lavori specifici. Nessuno può essere costretto a continuare a lavorare per un particolare padrone, anche se ha firmato un contratto; e, in una società competitiva che funzioni normalmente, ci sarà sempre un'alternativa d'occupazione, seppure spesso meno remunerativa².

Che la libertà dei lavoratori subordinati dipenda dall'esistenza di un gran numero e di una gran varietà di datori di lavoro, diviene chiaro quando consideriamo la situazione che esisterebbe se ci fosse un unico datore di lavoro – ossia, lo Stato – e se il lavoro subordinato fosse l'unico mezzo di sostentamento. E una coerente applicazione dei principi socialisti, per quanto possa mascherarsi mediante il conferimento del potere d'impiego a istituzioni pubbliche nominalmente indipendenti e simili, porterebbe necessariamente alla presenza di un unico datore di lavoro. Sia che questo datore di lavoro agisse direttamente sia che agisse indirettamente, evidentemente disporrebbe sempre di illimitati poteri coercitivi sull'individuo.

3. La libertà dei lavoratori subordinati dipende pertanto dall'esistenza di un gruppo di persone la cui occupazione è diversa dalla loro. Eppure, in una democrazia in cui essi formino la maggioranza, è la loro concezione della vita a determinare se questi gruppi debbano o meno esistere e adempiere alle loro funzioni. I punti di vista dominanti saranno quelli della

gran maggioranza, costituita da masse di dipendenti delle organizzazioni gerarchiche; gente quasi tutta all'oscuro del genere di problemi e di conoscenze che determinano le relazioni tra le unità separate all'interno delle quali lavorano. Gli standard che tale maggioranza sviluppa permettono ai suoi componenti di essere membri effettivi della società, ma tali standard non possono essere applicati a tutta la società, se si vuole che questa rimanga libera.

È inevitabile che gli interessi e i valori dei lavoratori subordinati siano un po' diversi da quelli degli uomini che accettano il rischio e la responsabilità d'organizzare l'uso delle risorse. Un uomo che lavora sotto la direzione di un altro, con un salario o uno stipendio fisso, può essere altrettanto coscienzioso, ingegnoso e intelligente di uno che deve costantemente scegliere tra varie alternative; ma difficilmente può avere altrettanta inventiva o iniziativa, proprio perché nel suo lavoro la gamma delle scelte è più limitata³. Di regola, non ci si aspetta che il lavoratore subordinato compia atti che non possono essere prescritti o non sono convenzionali. Non può andare oltre il compito affidatogli, anche se sa fare di più. Un compito assegnato è necessariamente un compito limitato, confinato in una determinata sfera e basato su una preordinata divisione del lavoro.

Il fatto di essere subordinato non si farà risentire solo sull'iniziativa o l'inventiva di un uomo. Egli ha ben poca conoscenza delle responsabilità di chi controlla le risorse e che deve costantemente interessarsi di nuove soluzioni e combinazioni; non ha molta familiarità con le attitudini e i modelli di vita creati dalla necessità di prendere decisioni connesse con l'uso delle risorse. Per l'indipendente, non può esistere una distinzione netta tra la vita privata e la sua vita di lavoro, come esiste per il subordinato, che ha ceduto parte del suo tempo in cambio di un reddito fisso. Mentre per questo il lavoro è per lo più inserimento in una data struttura per un certo numero di ore, per quell'altro è invece un modo di plasmare e riplasmare un programma di vita, di trovare soluzioni a problemi sempre nuovi. Il subordinato e l'indipendente differiscono specialmente nelle valutazioni riguardanti quello che uno può propriamente considerare come reddito, sui rischi che si possono correre e su quale modello di vita si debba adottare per raggiungere il successo.

La maggior differenza tra i due è però data dalle loro opinioni su come debbano essere determinate le appropriate remunerazioni per i vari servizi.

Se una persona lavora secondo istruzioni e in qualità di membro di una vasta organizzazione, è difficile accertare il valore dei suoi servizi. Quanto fedelmente e intelligentemente egli abbia applicato le norme ed eseguito le istruzioni, fino a che punto sia riuscito a inserirsi nel meccanismo globale, dev'esser determinato dall'opinione di altri. Spesso dev'esser remunerato in base alla valutazione del suo merito, non in base al risultato. Se si vuole che nell'organizzazione tutti siano soddisfatti, è molto importante che la remunerazione sia generalmente riconosciuta come giusta, ossia conforme a norme conosciute e visibili, e che un'istituzione umana abbia la responsabilità di fissare per ciascuno la remunerazione che i suoi simili considerano gli sia dovuta⁴. Tuttavia, questo principio di ricompensa dell'uomo in base a quanto gli altri ritengono gli sia dovuto non può essere applicato a uomini che agiscono di propria iniziativa.

4. Quando è una maggioranza di lavoratori subordinati a determinare la legislazione e la politica, le condizioni tenderanno ad adattarsi agli standard di quel gruppo e a divenire meno favorevoli per l'indipendente. L'occupazione del primo diventerà di conseguenza sempre più attrattiva e la sua forza relativa sempre maggiore. Può anche darsi che i vantaggi che la grande organizzazione ha oggi nei confronti della piccola siano in parte un effetto della politica che ha reso le occupazioni subordinate più desiderabili, anche per molti che in passato avrebbero mirato all'indipendenza.

È comunque indubbio che il lavoro subordinato è diventato non solo l'effettiva ma anche la preferita occupazione della maggioranza, perché dà quel che essa soprattutto vuole: un reddito fisso sicuro per provvedere alle spese correnti, aumenti più o meno automatici e previdenze per la vecchiaia. Così, si è più o meno alleggeriti di alcune delle responsabilità della vita economica; e, con tutta naturalezza, si pensa che la sfortuna economica, quando arriva come risultato di un declino o fallimento dell'organizzazione datrice di lavoro, non sia ovviamente causata da un proprio errore, ma dall'errore di qualcun altro. Non può quindi sorprendere il desiderio di molti di un potere tutelare situato più in alto, incaricato di sorvegliare le attività direttive di cui i dipendenti non capiscono le ragioni, ma dal cui svolgimento dipende la loro sopravvivenza.

Dove questa classe predomina, il concetto di giustizia sociale si va largamente adattando alle sue necessità. Ciò vale non solo per la legislazione, ma anche per le istituzioni e per le imprese commerciali. La

tassazione viene a esser basata su una concezione del reddito che essenzialmente è quella del lavoratore subordinato. Le provvidenze paternalistiche dei servizi sociali sono adattate quasi esclusivamente alle necessità del lavoratore subordinato. Persino gli standard e le tecniche del credito al consumo sono adattati principalmente a quelle. E tutto ciò che riguarda il possesso e l'impiego di capitale come mezzo per guadagnarsi la vita viene trattato come l'interesse di un piccolo gruppo privilegiato contro cui è giusto discriminare.

Agli americani questo quadro può ancora sembrare esagerato, ma agli europei molti dei suoi aspetti sono anche troppo familiari. La deriva lungo tale direttrice è in generale molto accelerata; il che avviene non appena, tra i lavoratori subordinati, il gruppo più numeroso e più influente diventa quello degli statali e gli speciali privilegi di cui questi usufruiscono vengono richiesti da tutti gli altri come un diritto. Privilegi quali la sicurezza della stabilità del posto e l'automatica promozione per anzianità, accordati all'impiegato statale non nel suo interesse ma nell'interesse del pubblico, tendono a essere estesi ad altri gruppi. È ancor più vero della burocrazia governativa che di quella delle altre grandi organizzazioni che il valore specifico dei servizi resi da un individuo non si possa accertare e che pertanto egli vada remunerato in base al merito piuttosto che al risultato⁵. Gli standard che prevalgono nella burocrazia hanno tendenza a diffondersi soprattutto attraverso l'influenza che i pubblici funzionari hanno sulla legislazione e sulle nuove istituzioni che provvedono alle necessità dei lavoratori subordinati. In molti paesi europei, la burocrazia dei nuovi servizi sociali, è in particolare diventata un importantissimo fattore politico, strumento e creatore di una nuova concezione del bisogno e del merito, alla quale sempre più è stata assoggettata la vita sociale.

5. Che ci siano molteplici possibilità d'occupazione dipende in definitiva dall'esistenza di individui indipendenti, che possano prendere iniziative nel continuo processo di ristrutturazione e di riorientamento delle organizzazioni. Sulle prime, potrebbe sembrare che tale molteplicità possa essere anche fornita da numerose società azionarie, dirette da amministratori stipendiati e aventi alle spalle una grande schiera di azionisti; il che potrebbe spingere a pensare che siano superflui uomini con grosse fortune personali. Però, sebbene enti di questo tipo possano essere adatti a industrie solide, è del tutto improbabile che si possano mantenere

condizioni competitive o che si possa evitare una fossilizzazione dell'intera struttura organizzativa senza lo slancio volto verso nuove iniziative: qui l'individuo ricco, capace di affrontare i rischi, è pur sempre insostituibile. E questa superiorità dell'individuo sulle decisioni collettive non si limita alle iniziative nuove. Per adeguata che possa essere in molte occasioni la saggezza collettiva di un consiglio d'amministrazione, il successo clamoroso di enti, anche grandi e solidi, spesso è dovuto a un'unica persona, che ha raggiunto la sua posizione indipendente e influente mediante il controllo di larghi mezzi finanziari. Per quanto la costituzione di tali enti azionari possa aver oscurato la distinzione tra il proprietario dirigente e il dipendente, tutto il sistema di imprese separate, che offre ai lavoratori subordinati e ai consumatori sufficienti alternative e che priva ogni organizzazione dell'esercizio del potere coercitivo presuppone, per l'uso delle risorse, la proprietà privata e la decisione individuale⁶.

6. Il privato possessore di grosse fortune non è importante semplicemente perché la sua esistenza è condizione essenziale per la conservazione dell'impresa competitiva. L'uomo con mezzi indipendenti è una figura ancor più importante nella società libera, quando non impiega il suo capitale per ricavare profitti, ma se ne serve per fini che non comportano alcun utile materiale. Piuttosto che nella preservazione del mercato, l'uomo che dispone di mezzi indipendenti svolge il suo indispensabile ruolo in una società civilizzata, sostenendo il perseguimento di scopi di cui il meccanismo di mercato non si può dare carico⁷.

Il meccanismo di mercato è lo strumento più efficace per assicurare quei servizi che hanno un prezzo; ma ci sono altri importantissimi servizi che il mercato non potrà fornire, perché non possono essere venduti all'individuo che ne beneficia. Gli economisti hanno spesso dato l'impressione di considerare utile solo ciò che per il pubblico ha un prezzo o hanno indicato eccezioni soltanto per giustificare la necessità dell'intervento dello Stato laddove il mercato non riesce a fornire quanto si desidera. Ma, sebbene le limitazioni del mercato forniscano argomenti legittimi a favore di alcuni interventi pubblici, certamente non bastano ad asserire che solo lo Stato possa essere capace di fornire tali servizi. Lo stesso riconoscimento dell'esistenza di bisogni a cui il mercato non dà soddisfazione rende palese che lo Stato non deve essere l'unico soggetto capace di far cose che non danno un reddito e che non deve esserci un

monopolio nel settore; deve esserci il maggior numero possibile di centri indipendenti capaci di soddisfare tali necessità.

La guida di individui o gruppi che possono sostenere finanziariamente le loro credenze è soprattutto essenziale nel campo degli svaghi culturali, nelle arti, nell'istruzione e nella ricerca, nella conservazione delle bellezze naturali e dei tesori storici e, soprattutto, nella diffusione di nuove idee nel campo politico, morale e religioso. Se si vuole che i punti di vista della minoranza abbiano qualche probabilità di diventare punti di vista della maggioranza, è necessario non solo che gli uomini già altamente stimati dalla maggioranza abbiano la possibilità di agire, ma che i rappresentanti di tutte le opinioni e gusti divergenti possano sostenere coi loro mezzi e con la loro energia gli ideali non ancora condivisi dalla maggioranza.

Se non conoscessimo nulla di meglio per avere individui del genere, ci troveremmo di fronte al difficile problema di sceglierne a caso uno ogni cento o ogni mille da tutta la popolazione e dotarli di mezzi sufficienti per il perseguimento di fini da loro decisi. A condizione di rappresentare la maggior parte di gusti e opinioni e di accordare a ogni tipo d'interesse una possibilità, una tale selezione sarebbe certamente utile, anche se solo un individuo su cento o uno su mille dovesse sfruttare l'occasione in un modo destinato ad apparire retrospettivamente benefico. La selezione attraverso l'eredità patrimoniale dei genitori, che nella nostra società produce di fatto una tale situazione, ha per lo meno il vantaggio (anche senza tener conto della probabilità di una capacità ereditata) di far sì che in genere quelli a cui è data la speciale occasione siano preparati per essa e siano allevati in un ambiente in cui i benefici materiali della ricchezza sono familiari e, essendo considerati come acquisiti, non costituiscono più la maggior fonte di soddisfazione. I più grossolani piaceri a cui i nuovi ricchi spesso indulgono non hanno in genere molta attrazione per chi ha ereditato le proprie ricchezze. Se c'è una qualche validità nell'affermazione che il processo dell'ascesa sociale dovrebbe a volte estendersi nell'arco di varie generazioni e se ammettiamo che certe persone non dovrebbero sprecare la maggior parte delle loro energie a guadagnarsi la vita e dovrebbero invece avere il tempo e i mezzi per dedicarsi a uno scopo qualsiasi di loro scelta, non possiamo poi negare che il lascito ereditario sia forse il miglior mezzo di selezione a noi noto.

Il punto tanto spesso trascurato al riguardo è che l'azione fatta di comune accordo è limitata a casi in cui gli sforzi precedenti hanno già

creato un condiviso punto di vista, in cui i criteri di valore sono ormai stabiliti e in cui il problema è di scegliere tra possibilità già riconosciute comunemente e non di scoprirne nuove. Non è tuttavia l'uomo della strada a poter decidere la direzione verso cui dovrebbero essere diretti gli sforzi volti a stimolare l'opinione pubblica; e né lo Stato né altri gruppi organizzati esistenti dovrebbero avere il potere esclusivo di farlo. Gli sforzi organizzati devono essere messi in moto da pochi individui, che possiedono essi stessi i mezzi finanziari necessari o si guadagnano l'appoggio di chi li ha; senza questi uomini, le attuali opinioni di una piccola minoranza non avranno forse mai la possibilità di essere accolte dalla maggioranza. Quale piccola guida ci si possa aspettare dalla maggioranza è mostrato dall'inadeguato appoggio dato alle arti, dovunque essa abbia sostituito il ricco mecenate. E ciò vale a maggior ragione per i movimenti filantropici o idealistici attraverso i quali vengono modificati i valori morali della maggioranza.

Non possiamo tentare di raccontare in questa sede la lunga storia di tutte le buone cause, riconosciute tali solo dopo che solitari pionieri avevano dedicato la loro vita e fortuna a smuovere la coscienza pubblica, le lunghe campagne attraverso cui alla fine hanno ottenuto il consenso per l'abolizione della schiavitù, per la riforma penale e carceraria, per la prevenzione della crudeltà verso bambini e animali o per un trattamento più umano dei malati di mente. Tutte queste cose sono state per lungo tempo solo speranze di pochi idealisti, che hanno lottato per cambiare l'opinione della stragrande maggioranza su certi costumi tranquillamente accettati per buoni.

7. Coloro che detengono maggiore ricchezza possono con successo fare ciò solo se tutta la comunità non considera unico compito del ricco quello di utilizzare in modo redditizio e di accrescere le sue fortune e se la classe degli abbienti non è esclusivamente formata da uomini il cui predominante interesse sia l'impiego materialmente produttivo dei loro mezzi. In altre parole, dev'esserci una tolleranza per l'esistenza di un gruppo di ricchi inattivi: inattivi non perché non fanno nulla di utile, ma perché i loro scopi non rispondono interamente a considerazioni di utilità materiale. Se gran parte della gente deve guadagnarsi il proprio reddito, non per questo è meno opportuno che degli individui non siano costretti a farlo, che alcuni possano perseguire fini non apprezzati dagli altri.

Indubbiamente, non sarebbe corretto che per tale ragione la ricchezza fosse arbitrariamente tolta agli uni e data ad altri. Né vi sarebbe motivo che fosse la maggioranza a concedere il privilegio, perché sceglierebbe uomini i cui fini già approva. Come conseguenza, nascerebbe un'altra forma di lavoro subordinato o un'altra forma di ricompensa per un merito riconosciuto, ma non la possibilità di perseguire fini non ancora generalmente accettati come desiderabili.

Ammiro moltissimo la tradizione morale che disapprova l'inattività, allorché questa significa mancanza di un'occupazione intenzionale. Ma non lavorare per guadagnarsi un reddito non significa necessariamente inattività; né c'è ragione per considerare disonorevole un'occupazione che non comporta un reddito materiale. Se gran parte dei nostri bisogni possono essere soddisfatti dal mercato e se da tale circostanza deriva l'occasione per i più di guadagnarsi da vivere, ciò non deve significare che non si debba permettere a un uomo di dedicare tutte le sue energie a fini da cui non viene alcun reddito finanziario e non significa che solo la maggioranza o solo i gruppi organizzati possano perseguire quei fini. Che soltanto a pochi sia concessa questa possibilità, non rende meno opportuno che qualcuno l'abbia.

È dubbio che possa giustificarsi l'esistenza di una classe abbiente la cui particolare etica esiga che ogni componente di sesso maschile si dimostri utile attraverso la sempre maggiore accumulazione di ricchezza. Il proprietario indipendente, per quanta importanza possa avere per l'ordine economico di una società libera, forse ne ha una ancora maggiore nei campi del pensiero e dell'opinione, dei gusti e delle credenze. C'è senz'altro una grave lacuna in una società in cui tutti i leader intellettuali, morali e artistici appartengano alla classe dei lavoratori dipendenti, specie se quasi tutti sono dipendenti pubblici. Eppure, dappertutto si va verso tale direzione. Benché tra scrittori indipendenti e artisti e tra le professioni legale e medica emergano ancora leader autonomi, la gran maggioranza di quelli che dovrebbero fornire tale guida – i dotti in scienze e studi umanistici – occupano oggi, in quasi tutti i paesi, posizioni impiegate al servizio dello Stato⁸. Dal XIX secolo a oggi, c'è stato sotto questo aspetto un enorme cambiamento, se *gentlemen-scholars* come Darwin⁹ e Macaulay, Grote e Lubbock, Motley e Henry Adams, Tocqueville e Schliemann erano allora eminentissimi personaggi pubblici e se persino un critico eterodosso della società come Karl Marx poté trovare un ricco mecenate che gli permettesse

di dedicare la sua vita all'elaborazione e alla diffusione di dottrine sinceramente detestate dalla maggioranza dei suoi contemporanei¹⁰.

La quasi completa scomparsa di quella classe – e l'assenza di essa in quasi tutti gli Stati Uniti – ha prodotto una situazione in cui gli abbienti, oggi quasi esclusivamente un gruppo di uomini d'affari, non hanno una *leadership* intellettuale e neppure una filosofia della vita coerente e difendibile. Una classe ricca, che in parte è una classe agiata, dovrebbe includere in proporzione superiore alla media studiosi e statisti, letterati e artisti. Solo grazie alle interrelazioni nella loro stessa cerchia con uomini che condividevano il loro stile di vita, i ricchi uomini d'affari hanno potuto nel passato partecipare al movimento delle idee e alle discussioni che hanno modellato l'opinione. Per l'osservatore europeo, sempre colpito dalla manifesta impotenza di quella che in America è ancora considerata la classe dirigente, ciò sembrerebbe in gran parte dovuto al fatto che le sue tradizioni hanno impedito la crescita di un gruppo inattivo, un gruppo capace di usare l'indipendenza derivante dalla ricchezza per fini diversi da quelli comunemente definiti economici. Tale mancanza di élite culturale nell'ambito della classe abbiente oggi si nota però anche in Europa, dove gli effetti combinati dell'inflazione e della tassazione hanno quasi distrutto il vecchio gruppo agiato e impedito il sorgere di uno nuovo.

8. È innegabile che un tale gruppo agiato produrrà una molto maggior proporzione di *bons vivants* che di studiosi e di uomini politici e che i primi, con i loro vistosi sprechi, scandalizzeranno la coscienza pubblica. Ma questo spreco è dappertutto il prezzo della libertà; ed è difficile sostenere che la misura mediante cui il consumo del più inattivo dei ricchi inattivi è considerato spreco ed è criticato sia in realtà diversa da quella attraverso la quale il consumo delle masse americane viene considerato uno spreco dal *fellah* egiziano o dal *coolie* cinese. Quantitativamente, gli sprechi dovuti ai divertimenti dei ricchi sono in verità insignificanti rispetto a quelli dovuti ai divertimenti analoghi, e altrettanto «superflui», delle masse¹¹; questi distolgono molto più da quei fini che, secondo norme morali, possono sembrare importanti. Solo per la vistosità e il loro carattere non familiare, gli sprechi della vita dei ricchi appaiono tanto particolarmente riprovevoli.

È ugualmente vero che, anche quando le folli spese di certuni sono maggiormente invise agli altri, non possiamo essere del tutto sicuri che, in una qualche particolare circostanza, anche il più assurdo esperimento nel

modo di vivere non produrrà benefici risultati. Non può sorprendere che vivere a un nuovo livello di possibilità porti all'inizio a ostentazioni senza scopo. Non dubito però (anche se il dirlo provocherà certamente il ridicolo) che lo stesso buon uso dell'agiatezza ha bisogno di pionieri e che molti dei comuni modelli di vita odierni li dobbiamo a uomini che hanno dedicato tutto il loro tempo all'arte del saper vivere¹²; e molti dei giochi e attrezzi sportivi che sono poi divenuti strumenti di ricreazione delle masse sono stati inventati da gaudenti.

Il nostro giudizio sull'utilità delle varie attività è curiosamente distorto dall'ubiquità dello standard pecuniario. È incredibile quanto spesso le stesse persone che più si lamentano del materialismo della nostra civiltà accettino come criterio di utilità di un qualche servizio solo quel che gli uomini sarebbero disposti a pagare. Eppure, è proprio così ovvio che il professionista del tennis o del golf sia più utile dei ricchi dilettanti che dedicano il loro tempo a perfezionare quei giochi? o che il direttore stipendiato di un museo pubblico sia più utile di un collezionista privato? Prima che il lettore si affretti a rispondere a questi interrogativi, vorrei chiedergli di considerare che non sarebbero mai esistiti dei professionisti del tennis o del golf o dei direttori di museo, se non fossero stati preceduti da ricchi dilettanti. Non possiamo quindi sperare che altri nuovi interessi sorgano per essere stati sperimentati da dilettanti, i quali possono permettersi il lusso di occuparsene per quel breve periodo che è una vita umana? È più che naturale che lo sviluppo dell'arte di saper vivere e dei valori non materiali abbia tratto vantaggio dalle attività di chi non aveva preoccupazioni materiali¹³.

È una delle grandi tragedie dei nostri tempi che le masse siano giunte a credere di aver raggiunto il loro alto livello di benessere materiale come conseguenza del fatto di aver tirato giù i ricchi e che temano, con la conservazione o il rilancio di questa classe, di perdere qualcosa che altrimenti otterrebbero e che pensano sia loro dovuto. Abbiamo visto perché in una società progressiva non ci sia gran ragione di credere che la ricchezza di cui pochi godono esisterebbe se non fosse loro permesso di goderne. Essa non è presa né tolta ad altri. È il primo sintomo di un nuovo sistema di vita iniziato dall'avanguardia. È vero che quanti hanno il privilegio di usufruire di possibilità di cui solo i figli o i nipoti degli altri godranno non sono in genere gl'individui più meritevoli, ma semplicemente quelli posti dal caso nella posizione che desta l'invidia degli altri. Ma

questo fatto è inseparabile dal processo di crescita che va sempre più in là di quanto un uomo o un gruppo di uomini possano prevedere. Impedire ad alcuni di usufruire di certi vantaggi può per prima cosa impedire a tutti noi di usufruirne. Se, spinti dall'invidia, rendiamo impossibili alcune forme di vita eccezionali, tutti noi alla fine risentiremo di un impoverimento materiale e spirituale. Né possiamo eliminare le spiacevoli manifestazioni del successo individuale senza contemporaneamente distruggere le forze che rendono possibile l'avanzamento. Si può pienamente condividere il disgusto per l'ostentazione, il cattivo gusto e la mania di spreco dei nuovi ricchi pur riconoscendo che, se dovessimo impedire tutto quel che non ci piace, il bene imprevisto così impedito sarebbe forse maggiore del male. Un mondo in cui la maggioranza potesse impedire l'apparizione di quanto non le piace sarebbe un mondo stagnante e forse in declino.

* La citazione di Robert Burns è tratta da S. SMILES, *Self Help*, London 1859, p. 215, dove è parimenti utilizzata in apertura di capitolo.

¹ Vedi C.W. MILLS, *White Collar*, New York 1951, p. 63: «Benché manchino dati precisi, si può supporre che all'inizio dell'Ottocento i quattro quinti della popolazione occupata fossero costituiti da imprenditori in proprio; nel 1870, soltanto un terzo della popolazione e nel 1940 solo un quinto apparteneva ancora a questa vecchia classe media». Cfr. anche *op. cit.*, p. 65, dove si parla della misura in cui siffatta evoluzione è per lo più da imputarsi alla costante diminuzione della popolazione agricola. Ciò tuttavia non altera il suo significato politico.

² È importante ricordare che anche quanti per loro conto non possono seriamente considerare la possibilità di cambiare la loro situazione (a causa dall'età e del carattere specializzato delle loro funzioni) sono protetti dal bisogno del datore di lavoro di creare le condizioni di lavoro che assicurino il necessario afflusso di nuove reclute.

³ Cfr. l'interessante discussione di questi problemi in E. BIERI, *Kritische Gedanken zum Wohlfahrtsstaat*, «Schweizer Monatshefte», XXXV (1956), spec. p. 575: «Die Zahl der Unselbstständigerwerbenden hat stark zugenommen, sowohl absolut wie prozentuell zu den Beschäftigten. Nun ist das Gefühl der Verantwortung für sich und die Zukunft bei den Selbstständigerwerbenden aus naheliegenden Gründen lebhafter entwickelt; sie müssen auf lange Sicht planen und haben auch die Möglichkeit, durch Geschick und Initiative für schlechte Zeiten vorzusorgen. Die Unselbstständigerwerbenden hingegen, die in regelmässigen Abständen ihren Lohn erhalten, haben ein anderes, statisches Lebensgefühl; sie planen selten auf lange Sicht, und erschrecken bei der geringsten Schwankung. Ihr Sinnen und Trachten ist auf *Stabilität und Sicherheit gerichtet*».

⁴ Vedi la discussione in C.I. BARNARD, *The Functions of the Executive*, Cambridge (Mass.) 1938.

⁵ Sul nesso tra organizzazione, attività burocratiche e impossibilità del calcolo dei profitti e delle perdite, cfr. in particolare L. VON MISES, *Human Action*, cit., pp. 300-307.

⁶ Cfr. su tutto ciò J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cit., e l'ulteriore discussione sul carattere delle organizzazioni più vaste qui di seguito, al capitolo 17, paragrafo 8.

⁷ Vorrei possedere l'eloquenza con cui una volta ho udito il compianto Lord Keynes esaltare l'insostituibile ruolo dell'uomo finanziariamente indipendente in ogni società degna di questo nome. Per me fu una sorpresa sentir dire questo da chi un tempo aveva auspicato «l'eutanasia dell'uomo che vive di rendita». Sarei rimasto meno sorpreso se avessi saputo con quanta profondità Keynes stesso avesse sentito la necessità di ottenere un reddito personale indipendente, data la posizione a cui aspirava, e come fosse riuscito ad accumularla. Come ci dice il suo biografo, all'età di 36 anni Keynes «decise di non abbrutirsi nell'impiego stipendiato. Doveva essere finanziariamente indipendente. Sentiva di avere in sé ciò che poteva giustificare una tale indipendenza. Aveva molte cose da dire alla nazione. E voleva poter bastare a se stesso». Così si gettò nella speculazione e, cominciando praticamente da zero, in dodici anni mise insieme mezzo milione di sterline (R.F. HARROD, *The Life of John Maynard Keynes*, London 1951, p. 297). Pertanto, non avrei dovuto rimanere sorpreso dalla sua entusiastica apologia del ruolo svolto dal proprietario colto nella crescita della civiltà, apologia sollecitata dal mio invito ad affrontare l'argomento; posso soltanto rammaricarmi che questo riconoscimento, con i suoi copiosi esempi, non sia mai stato dato alle stampe.

⁸ Certamente, non ho nulla da obiettare contro l'esercizio di un'opportuna influenza da parte delle classi intellettuali, alle quali io stesso appartengo, ossia da parte del professore universitario, del giornalista o del pubblico funzionario. Riconosco però che costoro, in quanto stipendiati, hanno pregiudizi professionali che in alcuni punti di fondo contrastano con le esigenze di una società libera e che devono essere controbilanciati, o per lo meno mitigati, da un atteggiamento ispirato a una posizione diversa, dal punto di vista cioè di persone non inserite in una gerarchia organizzata e la cui posizione nella vita non dipenda dalla popolarità delle opinioni espresse; persone in grado di mescolarsi su un livello di parità con i ricchi e i potenti. Nella storia, questa funzione è stata occasionalmente svolta dall'aristocrazia terriera (come i gentiluomini di campagna della Virginia verso la fine del Settecento). Per creare questa classe, non è necessario alcun privilegio ereditario: sotto questo aspetto, le famiglie patrizie di molte città commerciali repubblicane hanno accumulato probabilmente meriti maggiori di tutta la nobiltà titolata. Tuttavia, se mancasse quella piccola quantità sparsa di uomini che restano liberi di dedicare la loro vita a un valore di propria scelta, senz'aver l'obbligo di render conto delle loro attività ai superiori o ai clienti, senza dover dipendere dalla remunerazione di meriti riconosciuti, rimarrebbero chiusi alcuni canali, particolarmente fecondi, dell'evoluzione. Se «l'indipendenza, la massima tra le benedizioni terrene», come la chiamò EDWARD GIBBON (*Autobiography*, London 1923, p. 176), è un «privilegio», nel senso che può appartenere soltanto a pochi, non per questo è meno desiderabile che sia goduta da alcuni. Possiamo soltanto sperare che questo raro vantaggio non sia concesso per volontà umana, bensì distribuito dal caso a pochi fortunati.

⁹ DARWIN stesso ne era ben consapevole (*The Descent of Man*, London 1946, p. 522): «L'importanza di un gruppo di uomini ben preparati culturalmente, non costretti a lavorare per il pane quotidiano, non sarà mai abbastanza esaltata; poiché tutto il lavoro altamente intellettuale viene compiuto da tale gruppo, dipende principalmente da esso ogni forma di progresso materiale, per tacere di altri vantaggi maggiori».

¹⁰ Sull'importante ruolo che i ricchi hanno avuto nell'America di oggi per la diffusione delle idee radicali, cfr. M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, in F. Morley (a cura di), *Essays on Individuality*, cit., p. 178; vedi anche L. VON MISES, *The Anti-capitalistic Mentality*, New York 1956, e il mio saggio, *The Intellectuals and Socialism*, «University of Chicago Law Review», XVI (1949).

¹¹ La spesa, in tabacco e bevande della sola popolazione degli Stati Uniti, si aggira sui 120 dollari l'anno per ogni adulto!

¹² Lo studio dell'evoluzione dell'architettura nazionale e delle abitudini di vita inglesi ha persino indotto un eminente architetto danese ad affermare che «nella civiltà inglese l'ozio è stato la radice di

ogni bene» (S.E. RASMUSSEN, *London, the Unique City*, London-New York 1937, p. 294).

¹³ Cfr. B. DE JOUVENEL, *The Ethics of Redistribution*, Cambridge, 1951, spec. p. 80.

Parte seconda

La libertà e la legge

All'inizio, dopo aver approvata una sorta d'irregimentazione, forse non seppero pensare ad altro modo di governare che affidare tutto alla saggezza e discrezione di chi doveva governare; finché, con l'esperienza, scoprirono che questo era molto scomodo per tutti, poiché la cosa che essi avevano divisato come rimedio non faceva che accrescere la piaga che avrebbe dovuto sanare. Si accorsero che vivere sotto la volontà di un solo uomo si trasforma nella causa di tutta la miseria umana. Ciò li costrinse a darsi delle leggi, sotto le quali tutti gli uomini potessero conoscere in anticipo i loro doveri e sapere le pene che il trasgredirle comporta.

RICHARD HOOKER^{*}

^{*} *The Laws of Ecclesiastical Polity* [1593], London 1954, I, p. 192.

9. Coercizione e Stato

È uno stato di assoluto vassallaggio quello in cui si rende un servizio incerto e indeterminato, in cui non si può sapere la sera che servizio si dovrà rendere al mattino, quello cioè in cui un individuo è legato a tutto quel che gli si ordina.

HENRY BRAC^{ON}*

1. Nella nostra precedente discussione abbiamo provvisoriamente definito la libertà come mancanza di coercizione. Ma la coercizione è un concetto quasi altrettanto insidioso quanto la libertà stessa e quasi per la stessa ragione: non distinguiamo chiaramente tra quanto ci viene fatto dagli altri uomini e l'effetto che le circostanze fisiche hanno su di noi. La lingua inglese ci fornisce due parole diverse per fare la necessaria distinzione: in inglese possiamo legittimamente dire che le circostanze *compel*, costringono qualcuno a fare qualcosa; ma per indicare il costringere che derivi dall'attività umana dobbiamo usare *to coerce*.

La coercizione ha luogo quando le azioni di un uomo sono poste in essere per servire la volontà di un altro uomo, non per uno scopo dell'attore ma per lo scopo dell'altro. Non che chi subisce la coercizione non abbia alcuna possibilità di scelta; se così fosse, non parleremmo del suo «agire». Se la mia mano è guidata da una forza fisica nel tracciare la mia firma o se il mio dito è spinto sul grilletto di un fucile dalla stessa forza, non sono io che agisco. La violenza che fa del mio corpo lo strumento fisico di un altro è evidentemente un male come la coercizione vera e propria e per la stessa ragione dev'esser evitata. Tuttavia, la coercizione implica che abbia ancora una scelta, ma che la mia mente sia ridotta a strumento di qualcun altro: perché mi si presentano alternative manipolate, in modo che il

comportamento a cui si vuole che io mi attenga diventi per me il meno penoso¹. Benché forzato a una scelta, sono ancora io a decidere quale sia in quelle circostanze il male minore².

Ovviamente, la coercizione non include tutte le influenze che l'uomo può esercitare sull'azione di altri. Non include nemmeno tutti i casi in cui una persona agisce o minaccia di agire in un modo che (egli sa) nuocerà a un'altra persona e la indurrà a mutare intenzioni. Una persona che mi ostruisce la strada e mi costringe a spostarmi, una persona che ha preso in prestito dalla biblioteca il libro che voglio io o anche una persona che, producendo rumori spiacevoli, mi costringe ad allontanarmi, non si può definire propriamente una persona che mi sottopone a coercizione. La coercizione implica sia la minaccia di infliggere un danno, sia l'intenzione di provocare così un certo comportamento.

Sebbene chi è sottoposto alla coercizione abbia ancora una scelta, le alternative che gli si presentano sono determinate da chi ve lo sottopone, così che il primo sceglierà quel che vuole il secondo. Egli non è del tutto privato dell'uso delle sue capacità, ma è privato della possibilità di usare la sua conoscenza per fini propri. L'uso efficace dell'intelligenza e della conoscenza di una persona nel perseguimento dei propri scopi richiede che questa abbia la possibilità di prevedere alcune condizioni prodotte dal suo contesto e di attenersi a un piano d'azione. La maggior parte dei fini umani possono essere realizzati solo attraverso una catena di azioni collegate, su cui si è deciso come su un tutto coerente, basato sulla premessa che i fatti saranno quali ci si aspetta che siano. Possiamo realizzare qualcosa solo perché e nella misura in cui possiamo prevedere gli eventi o per lo meno conoscere le probabilità. E, benché spesso imprevedibili, le circostanze fisiche non ostacoleranno di proposito i nostri scopi. Ma, se i fatti che incidono sui nostri piani sono sotto l'esclusivo controllo di un altro, analogamente sarà controllata la nostra azione.

Pertanto, la coercizione è un male: perché impedisce a una persona di utilizzare completamente le sue facoltà mentali e di conseguenza gl'impedisce di dare alla comunità il maggior contributo di cui è capace. Chi è sottoposto alla coercizione cercherà pur sempre di fare quanto meglio può per se stesso, ma l'unico piano dentro cui le sue azioni si possono collocare è quello concepito dalla mente di un altro.

2. I filosofi politici hanno discusso del potere più spesso di quanto non abbiano discusso della coercizione, perché in genere potere politico significa potere di servirsi della coercizione³. Ma, sebbene i grandi, da John Milton ed Edmund Burke a Lord Acton e Jacob Burckhardt, che hanno presentato il potere come il male per eccellenza⁴, avessero ragione in quel che volevano dire, è fuorviante parlare di potere semplicemente in quel senso. Male non è il potere come tale – la capacità di realizzare quel che uno vuole –, ma solo il potere di esercitare la coercizione, di forzare altri uomini a servire la propria volontà con la minaccia di far loro danno. Non c'è niente di male nel potere esercitato dal direttore di qualche grande impresa a cui degli uomini si sono volontariamente uniti per fini propri. Fa parte della forza della società civilizzata che, con una simile volontaria combinazione di sforzi sotto una direzione unificata, gli uomini possano aumentare moltissimo il loro potere collettivo.

Non è il potere nel senso di estensione delle nostre capacità a corrompere, ma l'assoggettamento di altre volontà umane alle nostre, l'utilizzazione di altri uomini, contro la loro volontà, per i nostri scopi. È vero che nelle relazioni umane il potere e la coercizione sono molto vicini l'uno all'altra, che il disporre di grandi poteri da parte di pochi può mettere questi in grado di esercitare la coercizione su altri, a meno che tali poteri non siano frenati da un potere ancor maggiore; ma la coercizione non è una conseguenza del potere tanto necessaria né tanto comune come in generale si crede. Né un Henry Ford, né la commissione per l'energia atomica, né il generale dell'esercito della salvezza, né (almeno fino a tempi recenti) il presidente degli Stati Uniti, hanno poteri che si estendano all'esercizio, per finalità da loro esclusivamente decise, della coercizione sul singolo individuo.

Sarebbe meno fuorviante se a volte i termini «forza» e «violenza» fossero usati al posto di coercizione, poiché la minaccia della forza o della violenza è la più importante forma di coercizione. Ma non sono sinonimi di coercizione, perché la minaccia della forza fisica non è il solo modo in cui la coercizione può essere usata. Del pari, l'«oppressione», che è forse l'opposto della libertà, esattamente come lo è la coercizione, dovrebbe riferirsi soltanto a una situazione di continui atti di coercizione.

3. La coercizione dovrebbe essere accuratamente distinta dalle condizioni o dai termini in base a cui i nostri simili si prestano a rendere

specifici servizi o benefici. È solo in circostanze del tutto eccezionali che l'esclusivo controllo di un servizio o di risorse a noi essenziali conferiscono a un altro il potere di esercitare una vera coercizione. La vita nella società significa necessariamente che per il soddisfacimento di molte delle nostre necessità dipendiamo dai servizi di alcuni nostri simili; in una società libera, questi reciproci servizi sono volontari e ciascuno può decidere a chi vuole rendere i servizi e a quali condizioni. I benefici e le occasioni che i nostri interlocutori ci offrono, potremo averli solo se soddisferemo le loro condizioni.

Questo è vero tanto per i rapporti sociali quanto per quelli economici. Poniamo che una padrona di casa m'inviti a uno dei suoi ricevimenti solo se mi conformo a certi modelli di comportamento e d'abbigliamento; oppure che il mio vicino mi rivolga la parola solo se osservo modi convenzionali: né l'una né l'altra cosa è un esempio di coercizione. Né si può legittimamente definire «coercizione» il fatto che un produttore o un negoziante rifiuti di fornirmi quel che voglio, se non accetto il suo prezzo. È certamente così in un mercato competitivo dove, se le condizioni della prima offerta non mi soddisfano, posso rivolgermi a qualcun altro; ma di regola non è meno vero se mi trovo davanti a un monopolista. Per esempio, se desiderassi moltissimo farmi ritrarre da un famoso pittore, che rifiutasse di farlo a un prezzo che non fosse altissimo, sarebbe ovviamente assurdo dire che subisco un potere coercitivo. Lo stesso vale per qualsiasi altra merce o servizio di cui posso fare anche a meno. Finché i servizi di una data persona non sono cruciali per la mia esistenza o per la conservazione di ciò che per me ha il massimo valore, le condizioni richieste per rendere quei servizi non si possono propriamente definire «coercizione».

Un monopolista potrebbe tuttavia esercitare un vero e proprio potere coercitivo se fosse, diciamo, il proprietario di una sorgente d'acqua in un'oasi. Immaginiamo che altre persone vi vadano a stare, con l'idea che l'acqua possa essere sempre disponibile a prezzo ragionevole e poi scoprano, poniamo perché un'altra sorgente si è inaridita, che per sopravvivere non hanno altra scelta che fare quanto esige il proprietario monopolista: sarebbe un caso evidente di coercizione. Si possono immaginare diversi altri casi analoghi di controllo monopolistico di un bene essenziale, da cui la gente sia del tutto dipendente. Ma, solo se è in grado di rifiutare una fornitura indispensabile, il monopolista può esercitare la

coercizione, per quanto spiacevoli possano essere le sue richieste per chi fa assegnamento sui suoi servizi.

Vale la pena notare, in vista di quanto diremo in seguito sugli strumenti idonei a frenare il potere coercitivo dello Stato, che ogniqualvolta un monopolista abbia la possibilità di acquisire poteri coercitivi, il mezzo migliore e più efficace per evitarlo è probabilmente esigere che esso tratti tutti i clienti alla stessa stregua, insistere cioè che i suoi prezzi siano gli stessi per tutti e vietargli ogni discriminazione. È lo stesso principio mediante cui abbiamo imparato a reprimere il potere coercitivo dello Stato.

Il singolo datore di lavoro non può di regola esercitare la coercizione, così come non può esercitarla il fornitore di una particolare merce o servizio. Finché può eliminare solo una delle molte possibilità di guadagnarsi la vita, finché può solo smettere di pagare gente che non abbia speranza di guadagnare altrettanto altrove, egli non può esercitare la coercizione, anche se può causare un danno. Innegabilmente, vi sono casi in cui le condizioni di lavoro creano possibilità di vera coercizione. In periodi di acuta disoccupazione, la minaccia di licenziamento può servire a imporre prestazioni diverse da quelle pattuite. E, in condizioni come quelle proprie di una città mineraria, il datore di lavoro può benissimo esercitare una tirannide del tutto arbitraria e capricciosa su un uomo che gli sia antipatico. Ma tali condizioni, sebbene non impossibili in una società prospera e competitiva, alla peggio sarebbero solo rare eccezioni.

Poteri illimitati di coercizione esisterebbero in caso di monopolio completo dei posti di lavoro, quale si avrebbe in uno Stato pienamente socialista, in cui il governo fosse l'unico datore di lavoro e proprietario di tutti gli strumenti di produzione. Come scoprì Lev Trockij: «In un paese dove l'unico datore di lavoro è lo Stato, l'opposizione significa la morte per lenta inedia. Il vecchio principio “chi non lavora non mangia” è stato sostituito da un altro: chi non obbedisce non mangia»⁵.

Salvo che nei casi di monopolio di servizi essenziali, il mero potere di negare un vantaggio non è coercitivo. L'uso di un simile potere da parte di un altro uomo altera in realtà il panorama sociale a cui ho adattato i miei piani e mi obbliga a riconsiderare tutte le mie decisioni, a cambiare forse tutto il mio modello di vita e a preoccuparmi di molte cose che consideravo acquisite. Sebbene le alternative che mi si presentano appaiano poche e incerte e sebbene ciò sia preoccupante per me, non è però un'altra volontà a guidare la mia azione. Posso agire in un certo modo sotto una forte

pressione, ma non si può dire che agisca perché sottoposto a coercizione. Anche se la minaccia, per me e la mia famiglia, di morir di fame mi costringe ad accettare un lavoro che non mi piace, con uno stipendio bassissimo, anche se sono «alla mercé» dell'unico uomo che acconsenta a darmi un impiego, né lui né altri esercitano su di me una coercizione. Finché l'atto che mi ha messo in questa difficile situazione non mira a farmi fare o non fare determinate cose, finché l'intento dell'atto che mi nuoce non è quello di costringermi a servire i fini di un'altra persona, i suoi effetti sulla mia libertà non sono diversi da quelli di una qualsiasi calamità naturale, un incendio o un'inondazione che distruggano la mia casa o un incidente che nuoccia alla mia salute.

4. La vera coercizione sopravviene quando bande armate di conquistatori obbligano i popoli assoggettati a faticare per loro, quando criminali organizzati estorcono un tributo per la «protezione», quando uno che è al corrente del segreto vergognoso di una persona la ricatta e, ovviamente, quando lo Stato minaccia d'infliggere una punizione e di usare la forza fisica per costringerci a obbedire ai suoi ordini. Molti sono i gradi della coercizione, dal caso limite del padrone sugli schiavi o del tiranno sul cittadino, dove l'illimitato potere di punire implica la completa sottomissione alla volontà del dominante, fino ai casi di minaccia individuale d'infliggere un male a cui il minacciato preferirebbe qualsiasi altra cosa.

Che i tentativi di esercitare la coercizione su una data persona riescano o non riescano, dipende molto dalla forza morale di questa persona: la minaccia di morte può essere meno efficace per distogliere un dato uomo dai suoi scopi della minaccia di un qualsiasi male minore rivolta a un altro uomo. Ma, se possiamo aver pietà del debole o della persona molto sensibile che un semplice aggrottamento di ciglia può «costringere» a fare quanto altrimenti non farebbe, quel che c'interessa è la coercizione con cui può essere piegato l'uomo medio, normale. Di regola, consisterà in una qualche minaccia di male fisico alla persona costretta o ai suoi cari o di danni a una proprietà preziosa e amata, ma non necessariamente nell'uso della forza o della violenza. Si può vanificare ogni tentativo di azione spontanea, mettendo sul cammino di un uomo un'infinita varietà di piccoli ostacoli: l'astuzia e la cattiveria sanno trovare facilmente i modi di esercitare la coercizione su un essere fisicamente più robusto. A una banda

di uomini scaltri non è impossibile costringere una persona da loro malvista ad andarsene da una città.

Entro certi limiti, tutte le relazioni tra uomini legati l'uno all'altro dall'affetto, dalle necessità economiche o da circostanze fisiche (quali l'essere sulla stessa nave o partecipare alla stessa spedizione) presentano possibilità di coercizione. I rapporti familiari, come tutte le relazioni intime, offrono indubbiamente occasioni di coercizione di un tipo particolarmente oppressivo e, di conseguenza, sono sentite come restrizione della libertà individuale. E un marito scontroso, una moglie petulante o una madre isterica possono rendere la vita insopportabile, qualora un qualche loro capriccio non sia soddisfatto. Ma in questi casi la società può fare poco per proteggere l'individuo, se non garantire che questa forma d'associazione sia veramente volontaria. Ogni ulteriore tentativo di regolare questi rapporti intimi implicherebbe ovviamente restrizioni di tale portata sulla scelta e il comportamento da provocare una coercizione ancora maggiore: se l'uomo deve poter esser libero di scegliersi i propri interlocutori e le persone intime, la coercizione determinata dall'associazione volontaria non può interessare i pubblici poteri.

Il lettore penserà forse che abbiamo dedicato più spazio del necessario alla distinzione tra cosa possa essere legittimamente definito «coercizione» e cosa non possa esserlo, nonché alla distinzione tra le più gravi forme di coercizione che dovremmo evitare e le forme minori che non dovrebbero essere di competenza delle autorità. Ma è accaduto al concetto di coercizione, come a quello di libertà, d'essere stato a poco a poco esteso, tanto da perdere quasi ogni valore. Si può definire la libertà in modo tale da renderne impossibile la realizzazione. Analogamente, si può definire la coercizione in modo tale da presentarla come fenomeno inevitabile e onnipervasivo⁶. Non possiamo evitare tutto il male che una persona può fare a un'altra e neppure tutte le forme più lievi di coercizione a cui ci espone la vita a stretto contatto con altri uomini; ma ciò non significa che non dovremmo tentare di evitare tutte le più gravi forme di coercizione o che non dovremmo definire la libertà come l'assenza della coercizione stessa.

5. In quanto controllo sui dati essenziali dell'azione di un individuo da parte di un altro, la coercizione si può evitare solo permettendo al soggetto di assicurarsi una qualche sfera privata in cui sfuggire a tali interferenze.

Solo un'autorità munita del necessario potere può dargli la sicurezza di poter contare su taluni fatti non deliberatamente determinati da altri. In questo senso, diciamo che la coercizione di un individuo da parte di un altro si può evitare solo con la minaccia della coercizione.

L'esistenza di una tale sfera di sicurezza e libertà ci pare una condizione della vita così normale che siamo tentati di definire la «coercizione» con termini quali «l'interferenza con le legittime aspettative», o «la violazione dei diritti», o «l'interferenza arbitraria»⁷. Ma, nel definirla, non possiamo dare per scontati i provvedimenti intesi a impedirla. La «legittimità» delle proprie aspettative o «i diritti» dell'individuo sono il risultato del riconoscimento di questa sfera privata. La coercizione non solo esisterebbe, ma sarebbe molto più estesa, se non vi fosse alcuna di queste sfere di protezione dell'individuo. Solo in una società che abbia già tentato d'impedire la coercizione delimitando in qualche modo una sfera protetta, un concetto come «interferenza arbitraria» può avere un significato preciso.

Tuttavia, perché il riconoscimento di tali sfere individuali non diventi esso stesso uno strumento di coercizione, non se ne deve determinare la portata e il contenuto con una deliberata concessione di certe cose a dati individui. Se quanto va incluso nella sfera privata di un uomo dovesse esser determinato dalla volontà di qualsiasi uomo o gruppo di uomini, ciò non farebbe che trasferire il potere coercitivo a quella volontà. Né sarebbe opportuno fissare una volta per tutte i contenuti particolari della sfera privata di un uomo. Se le persone devono poter utilizzare, nel migliore dei modi, la loro conoscenza, le loro capacità e la loro abilità previsiva, è bene che abbiano esse stesse voce in capitolo nel determinare cosa vada incluso nella propria sfera personale garantita.

La soluzione trovata dagli uomini a questo problema si basa sul riconoscimento di norme generali che regolano le condizioni in cui gli oggetti e le circostanze diventano parte della sfera garantita di una persona. L'accettazione di tali norme permette a ogni consociato di modellare il contenuto della sua sfera garantita e di riconoscere cosa sta dentro e cosa sta fuori.

Non si deve credere che questa sfera sia esclusivamente, o anche essenzialmente, costituita da beni materiali. In verità, dividere gli oggetti materiali del nostro ambiente in quel che è mio e quel che è d'altri è il loro scopo principale, ma le norme che delimitano le sfere individuali ci

garantiscono anche molti altri «diritti», come la sicurezza nell'uso di date cose o una generica protezione contro interferenze d'altri nelle nostre azioni.

6. Il riconoscimento della proprietà privata o individuale⁸ è così una condizione essenziale per impedire la coercizione, sebbene non sia affatto la sola. Raramente ci troviamo in condizioni di realizzare un piano d'azione coerente, se non siamo sicuri del nostro esclusivo dominio su certi oggetti materiali; e, quando non li dominiamo, se dobbiamo collaborare con altri, è per noi necessario sapere chi li domina. Il riconoscimento della proprietà è chiaramente il primo passo nella delimitazione della sfera privata, che ci protegge contro la coercizione; e da tempo è stato riconosciuto che «un popolo contrario all'istituzione della proprietà privata è privo del primo elemento della libertà»⁹ e che «nessuno può permettersi di attaccare le proprietà individuali affermando contemporaneamente di apprezzare la civiltà. La storia delle due cose non può essere scissa»¹⁰. L'antropologia moderna conferma che «la proprietà privata appare già pienamente definita agli stadi primitivi della civiltà» e che «le radici della proprietà quale principio giuridico per determinare le relazioni fisiche tra l'uomo e il suo ambiente, naturale e artificiale, sono la premessa di una qualsiasi azione ordinata in senso culturale»¹¹.

Nella società moderna, per altro, il requisito essenziale della garanzia dell'individuo contro la coercizione non è che egli possieda una proprietà, ma che i mezzi materiali, che gli permettono di perseguire un piano d'azione, non siano tutti sotto l'esclusivo controllo di un altro soggetto. È una delle realizzazioni della società moderna il fatto che possa godere della libertà una persona che praticamente non ha niente di suo (eccetto cose come indumenti, i quali però possono anche essere presi in affitto)¹² e che possiamo lasciare in gran parte ad altri la cura della proprietà necessaria ai nostri bisogni. Il punto importante è che la proprietà sia abbastanza diffusa, sicché l'individuo non dipenda da particolari persone, uniche e sole in grado di fornirgli il necessario o di dargli lavoro.

Se la proprietà altrui può essere utile alla realizzazione dei nostri scopi, ciò dipende essenzialmente dall'obbligatorietà dei contratti. Tutta la rete di diritti creata per via contrattuale è una parte della nostra sfera garantita, altrettanto importante, come base dei nostri piani, quanto qualsiasi nostra proprietà. La condizione decisiva per una vantaggiosa collaborazione

reciproca tra gli uomini, basata sul consenso volontario invece che sulla coercizione, è che molti possano servire le necessità degli altri, sicché nessuno dipenda da persone specifiche per le essenziali condizioni della vita o per la possibilità di sviluppo in una certa direzione. La concorrenza resa possibile dalla diffusione della proprietà priva di tutti i poteri coercitivi i proprietari individuali di particolari cose.

In considerazione di un comune malinteso a proposito di una famosa massima¹³, è opportuno ricordare che siamo indipendenti dalla volontà di quelli dei cui servizi abbiamo bisogno, perché essi ci servono per fini loro propri e di norma sono poco interessati all'uso che faremo dei loro servizi. Dipenderemmo molto dalle credenze dei nostri simili, se essi fossero disposti a venderci i loro prodotti solo a condizione di poter approvare i nostri fini e non per trarne un proprio vantaggio. Possiamo fare assegnamento sull'aiuto di gente del tutto estranea, e servircene per qualsiasi scopo, in gran parte perché, nei rapporti d'affari della vita quotidiana, siamo solo mezzi impersonali per il nostro prossimo, che ci aiuta per fini suoi propri,¹⁴.

Le norme sulla proprietà e sui contratti sono necessarie per delimitare la sfera individuale privata, ovunque le risorse o i servizi per il perseguimento degli scopi del singolo siano scarse e, di conseguenza, siano inevitabilmente sotto il controllo di qualcun altro. Ma, se ciò è vero per la maggior parte dei vantaggi che traiamo dagli sforzi degli uomini, non è vero per tutto. Ci sono alcuni servizi, quali gli impianti igienici o le strade, che una volta forniti sono di norma sufficienti per chiunque voglia servirsene. Provvedere a tali servizi è da tempo riconosciuta pertinenza dell'autorità pubblica e il diritto di usufruirne è una parte rilevante della sfera garantita all'individuo. Basterà ricordare il ruolo che ha avuto nella storia il sicuro «accesso alla strada del re» per rendersi conto dell'importanza che questi diritti possono avere per la libertà individuale.

Non possiamo enunciare in questa sede tutti i diritti o gli interessi tutelati che servono a garantire giuridicamente alla persona una libera sfera d'azione riconosciuta. Ma, poiché su questo punto l'uomo moderno è alquanto insensibile, sarà forse bene ricordare che il riconoscimento di una sfera individuale protetta include di norma, in periodi di libertà, il diritto alla *privacy* e alla segretezza, l'idea che la casa di un uomo sia il suo castello¹⁵ e che nessuno abbia il diritto di interferire minimamente in tale ambito.

7. Il carattere delle norme generali e astratte che si sono sviluppate per limitare la coercizione di altri individui e dello Stato, sarà argomento del prossimo capitolo. Qui vedremo come in generale può essere eliminato quasi ogni aspetto dannoso e biasimevole della minaccia di coercizione tramite cui lo Stato può prevenire la coercizione di un individuo sull'altro.

Tale minaccia ha un effetto molto diverso rispetto alla reale e inevitabile coercizione, perché si riferisce a circostanze prevedibili che possono essere evitate da chi della coercizione altrimenti costituirebbe l'oggetto. La maggior parte delle minacce di coercizione indispensabili in una società libera sono di tale tipo. La maggioranza delle norme in vigore nella nostra società, particolarmente quelle di diritto privato, non costringono il soggetto privato (come soggetto distinto dai pubblici funzionari) a compiere azioni specifiche. Le sanzioni della legge sono intese solo a impedire che una persona faccia qualcosa o sono volte a indurla all'adempimento di obbligazioni volontariamente assunte.

Se so in anticipo che mettendomi in una particolare situazione sarò sottoposto a coercizione e posso evitare di mettermi in tale situazione non sarò mai sottoposto alla coercizione. Almeno finché non riguardano me personalmente, ma sono fatte in modo da essere applicabili in modo uniforme a tutte le persone che si trovino in circostanze analoghe, le norme relative alla coercizione non sono affatto diverse da qualsiasi ostacolo naturale che si trovi davanti ai miei piani. In quanto si limitano a dirmi cosa accadrà se faccio qualcosa o qualcos'altro, le leggi dello Stato hanno per me lo stesso valore delle leggi naturali; e posso servirmi della mia conoscenza di esse per raggiungere i miei scopi, così come mi servo della mia conoscenza delle leggi di natura.

8. Ovviamente, per indurci a compiere, in dati rapporti, certe particolari azioni, lo Stato si serve della coercizione. Le cose più importanti sono qui l'imposizione fiscale e i vari servizi obbligatori, specie nelle forze armate. Benché non possano essere evitati, tali obblighi per lo meno sono prevedibili e sono applicati senza tener conto dell'uso che l'individuo farebbe altrimenti delle proprie energie. Questa circostanza neutralizza in gran parte gli aspetti peggiori della coercizione. Se la necessità a me nota di pagare un certo ammontare di imposte diventa la base di tutti i miei piani, se un periodo di servizio militare è parte prevedibile della mia carriera, allora posso seguire un programma generale di vita di mio gradimento e

sono indipendente dalla volontà altrui, almeno nella misura in cui gli uomini hanno imparato a esserlo nella vita sociale. Il servizio militare obbligatorio implica per tutta la sua durata un'indubbia grave coercizione: un individuo coscritto a vita non potrebbe mai esser definito libero. Ma un periodo prevedibile di servizio militare limita la possibilità di modellare la propria vita sicuramente meno di quanto farebbe, per esempio, la costante minaccia di arresto, utilizzata da un potere arbitrario per garantire quel che esso ritiene un buon comportamento.

Quando non è evitabile e prevedibile, l'interferenza dei pubblici poteri coercitivi nelle nostre vite è molto spiacevole. Nei casi in cui questa coercizione diventa necessaria anche in una società libera, come succede quando siamo chiamati a fare i giurati o a svolgere funzioni speciali di polizia, tali effetti vengono mitigati dal fatto che non viene permesso ad alcuno di detenere un arbitrario potere di coercizione. Al contrario, si decide chi dovrà svolgere quei servizi sulla base di un procedimento che lascia tutta la responsabilità al caso, come l'estrazione a sorte. Gli imprevedibili atti coercitivi, che fanno seguito a eventi imprevedibili ma conformi alle norme, colpiscono la nostra vita come altri eventi che non dipendono dalla volontà umana, ma non ci assoggettano alla volontà arbitraria di un'altra persona.

9. Si può giustificare la minaccia di coercizione da parte dello Stato solo con la necessità di prevenire la coercizione? Probabilmente possiamo includere nella coercizione tutte le forme di violenza o almeno affermare che riuscire a prevenire la coercizione significa impedire qualsiasi tipo di violenza. Rimangono però altri tipi di comportamento dannoso che generalmente si ritiene desiderabile prevenire e che a prima vista possono apparire di diversa natura: la frode e l'inganno. Certo, definirli «coercizione» sarebbe forzare il significato delle parole, ma una più attenta analisi mostra che le ragioni per cui vogliamo prevenirli sono le stesse che valgono contro la coercizione. L'inganno, come la coercizione, è un modo di manipolare quei dati su cui facciamo affidamento, per indurci a fare quel che altri, ingannandoci, vogliono. Anche qui, se l'inganno riesce, l'ingannato diventa lo strumento involontario dei fini di un altro uomo ed è ridotto nell'impossibilità di perseguire i propri. Non disponiamo di una unica parola per indicarli entrambi, ma quanto abbiamo detto della coercizione vale parimenti per la frode e l'inganno.

Con questo chiarimento, sembra che la libertà esiga solo che siano prevenute la coercizione, la violenza, la frode e l'inganno, fermo restando l'uso della coercizione da parte delle pubbliche autorità, all'unico scopo di applicare norme note in precedenza e intese a garantire le migliori condizioni nelle quali l'individuo possa informare le proprie attività a un modello coerente e razionale.

Il problema del limite della coercizione non è lo stesso di quello relativo alle appropriate funzioni delle pubbliche autorità. Le attività coercitive non sono affatto gli unici compiti di quelle autorità. È vero che le attività non coercitive o i semplici servizi che esse gestiscono sono di norma finanziati con mezzi coercitivi. Lo Stato medioevale, che finanziava le proprie attività soprattutto con i redditi delle sue proprietà, probabilmente poteva provvedere ai servizi senza ricorrere alla coercizione. Oggi appare però poco praticabile che lo Stato possa provvedere a servizi quali quelli relativi all'assistenza degli invalidi o dei menomati e provvedere alla viabilità o alla diffusione delle informazioni, senza poter finanziare tali servizi tramite i poteri coercitivi di cui dispone.

Non possiamo mai aspettarci di raggiungere l'unanimità completa su quanto sia bene estendere siffatti servizi e non è per lo meno ovvio che possa giustificarsi moralmente l'uso della coercizione su qualcuno perché questi contribuisca alla realizzazione di fini a cui non è interessato. Entro certi limiti, gran parte di noi ritiene tuttavia utile contribuire, con l'intesa però che potremo a nostra volta usufruire di analoghi contributi altrui per la realizzazione dei nostri scopi.

Al di fuori dell'ambito fiscale, probabilmente sarebbe bene accettare il principio che solo la necessità di prevenire una coercizione più grave può giustificare l'uso della coercizione da parte dello Stato. Forse non è un criterio valido per ogni singola norma giuridica, ma solo per il sistema giuridico complessivo. La tutela della proprietà privata come garanzia contro la coercizione, per esempio, può richiedere provvedimenti speciali che non servono singolarmente a ridurre la coercizione, ma soltanto a garantire che la proprietà privata non ostacoli inutilmente un atto innocuo per il proprietario. Però tutta l'idea dell'interferenza o non interferenza dello Stato si basa sulla premessa di una sfera privata delimitata da norme generali applicate dallo Stato; e il vero problema è se lo Stato debba limitare la sua azione coercitiva all'applicazione di tali norme o andare oltre.

Spesso si è cercato – notevole il tentativo di John Stuart Mill¹⁶ – di definire la sfera privata, che dovrebbe essere immune dalla coercizione, in base alla distinzione tra le azioni i cui effetti toccano solo chi le compie e quelle che si ripercuotono su altri. Ma non c'è quasi azione pensabile che non si ripercuota su altri e questa distinzione non si è quindi dimostrata molto utile. È solo delimitando la sfera tutelata di ogni individuo che la distinzione assume un certo rilievo. Il suo fine non può essere quello di garantire il soggetto contro tutte quelle azioni altrui che possano essergli dannose¹⁷, ma solo evitare che alcuni presupposti delle azioni cadano sotto il controllo di altri. Nel determinare dove siano da tracciare i confini delle sfere tutelate, il problema importante è se le azioni altrui, che desideriamo vedere impedito, interferirebbero effettivamente con le ragionevoli attese della persona protetta.

In particolare, il dolore o il piacere che la conoscenza di azioni altrui può cagionare non si dovrebbe mai considerare come causa legittima di coercizione. Il conformismo religioso, per esempio, era obiettivo legittimo dello Stato, allorché si credeva alla responsabilità collettiva della comunità verso una divinità e si pensava che i peccati di ognuno sarebbero ricaduti su tutti. Quando però la condotta privata si può ripercuotere unicamente su chi, adulto, volontariamente agisce, la sola avversione per l'azione altrui o anche il sapere che altri coi propri atti nuocciono a se stessi, non fornisce ragione legittima per l'impiego della coercizione¹⁸.

Abbiamo visto che le occasioni per conoscere le nuove possibilità che la crescita della civiltà continuamente offre forniscono uno dei principali argomenti a favore della libertà. Sarebbe quindi del tutto contrario alla causa della libertà se, per invidia¹⁹ o per non disturbare radicati modi di pensare, dovessimo essere ostacolati nel perseguire talune attività. Mentre c'è evidentemente una ragione per imporre norme di comportamento nei luoghi pubblici, il puro fatto che un'azione non piaccia a qualcuno fra quanti ne vengono a conoscenza non può essere una ragione sufficiente per proibirla.

In generale, ciò significa che la moralità dell'azione nell'ambito della sfera privata non è oggetto che si presti a controlli coercitivi da parte dello Stato. Forse una delle più importanti caratteristiche che distinguono una società libera da una non libera è infatti che, in materia di comportamenti privi di ripercussione diretta sulla sfera protetta da altri, le norme di fatto osservate dai più sono di carattere volontario e non sono imposte tramite la

coercizione. Recenti esperienze di regimi totalitari hanno messo in evidenza l'importanza del principio secondo cui «non si deve identificare mai la causa dei valori morali con quella dello Stato»²⁰. È in verità probabile che uomini intenzionati a fare del male abbiano cagionato meno danno e dolore di uomini decisi a servirsi della coercizione per evitare il male morale.

10. Eppure, se il comportamento nell'ambito della sfera privata non può costituire oggetto di coercizione da parte dello Stato, ciò non significa necessariamente che in una società libera un simile comportamento debba essere esente da pressioni o dalla disapprovazione dell'opinione pubblica. Un centinaio d'anni fa, nella rigidissima atmosfera morale dell'età vittoriana, quando la coercizione da parte dello Stato era minima, John Stuart Mill diresse il suo più forte attacco contro una tale «coercizione morale»²¹. È probabile che, perorando così la causa della libertà, esagerasse. Comunque sia, forse giova alla chiarezza non rappresentare come coercizione la pressione esercitata dall'approvazione o disapprovazione pubblica per assicurarsi l'obbedienza alle norme morali.

Abbiamo già visto come, in ultima analisi, la coercizione sia una questione di gradi e come quella che lo Stato deve ora prevenire, ora minacciare nell'interesse della libertà, sia solo la coercizione nelle sue forme più severe: quella capace di impedire a una persona di normale forza di perseguire un obiettivo che la stessa giudica importante. Si voglia o meno definire coercizione quella più lieve forma di pressione che la società esercita nei confronti dei non conformisti, è indubbio che queste norme morali, dotate di minore potere vincolante rispetto al diritto, svolgono una funzione importante e anzi indispensabile; probabilmente, facilitano la vita sociale quanto le norme giuridiche in senso stretto. Sappiamo che saranno osservate solo nella generalità dei casi e non in tutti, ma il saperlo basta a fornire un'utile guida e a ridurre l'incertezza. Il generale rispetto di queste norme, se non impedisce a volte comportamenti disapprovati, li limita però a casi in cui per il soggetto è abbastanza importante ignorarle. A volte, queste norme non coercitive possono costituire uno stadio sperimentale di quanto in seguito, in forma modificata, può trasformarsi in legge. Più spesso, offrono un retroscena flessibile di abitudini più o meno inconscie che servono da guida alle azioni dei più. Nell'insieme, i costumi e le norme dello scambio sociale e del comportamento individuale non apportano gravi infrazioni alla libertà individuale, ma garantiscono quel minimo di

uniformità di azione che aiuta gli sforzi individuali più di quanto non li ostacoli.

* In M. Polanyi, *The Logic of Liberty*, cit., p. 158. L'idea principale del capitolo è stata espressa bene anche da F.W. MAITLAND, *Historical Sketch of Liberty and Equality as Ideals* (1875), in *Collected Papers*, cit., I, p. 80: «Il potere esercitato in modi imprevedibili causa le maggiori restrizioni, perché la restrizione è maggiormente sentita, ed è quindi più grande allorché è meno prevedibile. Ci sentiamo meno liberi quando sappiamo che in un qualsiasi momento una nostra azione può essere sottoposta a restrizioni, ma non sappiamo prevedere tali restrizioni [...]. Le leggi generali e già note, per quanto cattive, interferiscono con la libertà meno delle decisioni adottate in forza di norme non rese note prima».

¹ Cfr. F.H. KNIGHT, *Conflict of Values: Freedom and Justice*, cit., p. 208: «La coercizione è la manipolazione “arbitraria” da parte di una persona dei termini o delle alternative di scelta di un altro: potremmo dire che è solitamente un’interferenza “ingiustificata”». Vedi anche R.M. MCIVER, *Society: A Textbook of Sociology*, New York 1937, p. 342.

² Cfr. la massima giuridica *etsi coactus tamen voluit* (*Corpus juris civilis*, Digesta, L, IV, ii). Per uno studio del suo significato, cfr. U. VON LÜBTOW, *Der Ediktstitel “Quod metus causa gestum erit”*, Greifswald 1932, pp. 61-71.

³ Cfr. F. WIESER, *Das Gesetz der Macht*, Wien 1926; B. RUSSELL, *Power: A New Social Analysis*, London 1930; G. FERRERO, *The Principles of Power*, London 1942; B. DE JOUVENEL, *Power: The Natural History of Its Growth*, cit.; G. RITTER, *Vom sittlichen Problem der Macht*, Bern 1948; IDEM, *Machtstaat und Utopie*, München 1940; LORD RADCLIFFE, *The Problem of Power*, London 1952; e LORD MACDERMOTT, *Protection from Power under English Law*, London 1957.

⁴ La rappresentazione del potere come qualcosa di demoniaco è antica quanto la riflessione politica. Già Erodoto faceva dire a Otano, nel suo famoso discorso sulla democrazia, che «anche il migliore degli uomini, assunto a tale posizione [del potere irresponsabile] potrebbe soltanto cambiare in peggio» (*Histories*, III, p. 80); J. MILTON considera probabile che «una lunga permanenza al potere corrompa gli uomini migliori» (*The Ready and Easy Way, etc.*, in *Milton's Prose*, a cura di M.W. Wallace, London 1925, p. 459); per MONTESQUIEU, «la lunga esperienza mostra che ogni uomo investito del potere è indotto ad abusarne e a estendere sempre più la propria autorità» (*Spirit of the Laws*, cit., I, p. 150); secondo I. KANT, «il possesso del potere corrompe inevitabilmente il libero giudizio della ragione» (*Zum ewigen Frieden*, Leipzig 1920, seconda appendice, ultimo capoverso); a detta di E. BURKE, «molti dei peggiori tiranni che la storia ricordi hanno iniziato il loro regno nel modo più onesto. La verità è però che questo potere innaturale corrompe sia il cuore sia l'intelletto» (*Thoughts on the Causes of Our Present Discontents*, in *Works*, cit., II, p. 307); per J. ADAMS, «si abusa sempre del potere illimitato e privo di contrappeso» (*Works*, a cura di C.F. Adams, Boston 1851 VI, p. 73), e «il potere assoluto intossica ugualmente despoti, monarchi, aristocratici, democratici, giacobini e *sans culottes*» (*op. cit.*, p. 477); stando a J. MADISON, «ogni potere lasciato agli uomini è suscettibile di abuso» o, più esattamente, «il potere, a chiunque venga affidato, sarà in maggiore o minore misura suscettibile di abuso» (*The Complete Madison*, a cura di S.K. Padover, New York 1953, p. 46; J. BURCKHARDT non si stanca di ripetere che il potere è in se stesso un male (*Force and Freedom*, New York 1953, p. es. p. 102); ovviamente, c'è la massima di LORD ACTON: «Il potere tende a corrompere e il potere assoluto corrompe in modo assoluto» (*Historical Essays*, cit., p. 504).

⁵ L. TROTSKY, *The Revolution Betrayed*, New York 1937, p. 76.

⁶ Un esempio caratteristico è costituito da una recensione di B.F. WILLCOX, in «*Industrial and Labor Relations Review*», XI (1957-58), p. 273, che mi è capitata per caso fra le mani: per

giustificare «la pacifica coercizione economica» esercitata dai sindacati, l'autore sostiene che «la concorrenza pacifica, basata sulla libertà di scelta, manda già un certo sentore di coercizione. Fissando il prezzo, il libero fornitore di beni o servizi esercita una coercizione su chi vuol comprare: lo costringe o a pagare o a rinunciare a quei beni o a rivolgersi altrove. Se il venditore di beni o servizi stabilisce la condizione che nessun cliente di X può comprare da lui, esercita una coercizione su chi vuol comprare: lo costringe a rinunciare all'acquisto oppure ad andare altrove e, impedendogli di comprare da X, esercita in tal modo una coercizione anche su X». Questo abuso della parola «coercizione» deriva in gran parte da J.R. COMMONS (cfr. il suo *Institutional Economics*, New York 1934, spec. p. 336); vedi anche R.L. HALE, *Coercion and Distribution in a Supposedly Noncoercive State*, «Political Science Quarterly», XXXVIII (1923).

⁷ Cfr. il brano di F.H. KNIGHT citato alla nota 1 di questo capitolo.

⁸ L'espressione «proprietà individuale» usata da Sir Henry Maine (cfr. la nota 10 del presente capitolo) è sotto molti aspetti più appropriata dell'altra, più comune, «proprietà privata»; ce ne serviremo di tanto in tanto al posto di quest'ultima.

⁹ ACTON, *History of Freedom*, cit., p. 297.

¹⁰ SIR HENRY MAINE, *Village Communities*, New York 1880, p. 230.

¹¹ B. MALINOWSKY, *Freedom and Civilization*, cit., pp. 132-133.

¹² Non intendo dire che questa forma di vita sia desiderabile. Può essere tuttavia abbastanza importante che oggi una parte non trascurabile degli uomini che influenzano l'opinione pubblica, come giornalisti e scrittori, spesso vivano per lunghi periodi con un minimo di beni personali e siano senza dubbio orientati da questa situazione. Alcune persone sembrano essere arrivate a considerare il possesso di beni materiali più un ostacolo che un vantaggio, purché siano in grado di comprare quanto è loro necessario.

¹³ I. KANT, *Critique of Practical Reason*, a cura di L.W. Beck, Chicago 1949, p. 87: «Agisci in modo da trattare l'umanità, sia nella tua stessa persona sia in un altro, sempre come fine e mai soltanto come un mezzo». Nella misura in cui significa che non si debba costringere nessuno a fare una cosa che sia utile unicamente ad altra persona, ciò è solo un altro modo per dire che la coercizione dovrebbe essere evitata. Tuttavia, se s'intende che, quando collaboriamo con altri, dovremmo farci guidare non solo dai nostri ma anche dai loro fini, la massima ci fa ben presto, se i nostri fini sono diversi, entrare in conflitto con la loro libertà. Per un esempio di una interpretazione in tal senso, cfr. J.M. CLARK, *The Ethical Basis of Economic Freedom*, Kazanijan Foundation Lecture, Westport 1955, p. 26, e la letteratura tedesca commentata nell'opera citata alla nota seguente.

¹⁴ Cfr. L. VON MISES, *Socialism*, cit., pp. 193, 430-441.

¹⁵ A proposito della presunta mancanza di libertà individuale nella Grecia classica, è giusto ricordare che, nell'Atene del V secolo a.C., il carattere sacro del focolare domestico era così pienamente riconosciuto che persino sotto il governo dei Trenta Tiranni un uomo «poteva salvarsi la vita restando in casa» (cfr. J.W. JONES, *The Law and the Legal Theory of the Greeks*, Oxford 1956, p. 91, con riferimento a DEMOSTENE, XXIV, 52).

¹⁶ J. S. MILL, *On Liberty*, cit., cap. IV.

¹⁷ Cfr. *op. cit.*, p. 84: «In molti casi, nel perseguire un fine legittimo, un individuo provoca necessariamente (e pertanto legittimamente) una pena o una perdita ad altri o s'interpone tra gli altri e un bene che essi potevano ragionevolmente sperare di ottenere». Vedi anche la significativa modifica apportata all'equivoca formulazione nella *Déclaration des Droits* del 1789 «La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui», così corretta nell'articolo VI della *Déclaration* del

1793: «La liberté est le pouvoir qui appartient à l'homme de faire tout ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui».

¹⁸ Nella nostra società, l'esempio più rilevante è il modo di trattare l'omosessualità. Come ha osservato B. RUSSELL (*John Stuart Mill*, «Proceedings of the British Academy», XLI, 1955, p. 55): «Se ancora si credesse, come un tempo, che la tolleranza di tale comportamento potesse esporre la comunità al destino di Sodoma e Gomorra, la comunità avrebbe tutto il diritto d'intervenire». Tuttavia, se simili convinzioni non prevalgono, la pratica dell'omosessualità fra individui adulti e in privato, per quanto contraria possa essere ai costumi della maggioranza, non costituisce materia per un'azione coercitiva da parte di uno Stato la cui finalità sia quella di ridurre al minimo la coercizione.

¹⁹ C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., p. 206.

²⁰ La dichiarazione citata è attribuita a Ignazio Silone. Cfr. anche J. BURKHARDT, *Force and Freedom*, cit., p. 105: «È una degenerazione, è un abuso filosofico e burocratico che lo Stato cerchi di realizzare direttamente un fine morale: soltanto la società ne ha la possibilità e la capacità». Cfr. anche H. STEARNS, *Liberalism in America*, New York 1919, p. 69: «La coercizione nell'interesse della virtù è altrettanto insopportabile quanto la coercizione nell'interesse del vizio. Se i liberali americani non vogliono combattere il principio della coercizione presente nel proibizionismo, soltanto perché a loro personalmente non interessa se il paese sia o no astemio, perderanno ogni credito quando vorranno combattere la coercizione in un caso in cui *saranno* interessati a farlo». Il tipico atteggiamento socialista nei confronti di questi problemi è espresso con la massima chiarezza in R.L. HALL, *The Economic System in a Socialist State*, London 1937, p. 202, in cui, riguardo al dovere di incrementare le risorse del paese, è detto: «La necessità di usare parole quali “obbligo morale” e “dovere” mostra che non si tratta di calcoli accurati; le decisioni con le quali abbiamo a che fare non solo possono essere, ma dovrebbero essere, prese dalla comunità nel suo complesso: sono cioè decisioni politiche». Per una difesa da parte conservatrice dell'uso del potere politico per obbligare a dati principi morali, cfr. W. BERNIS, *Freedom, Virtue, and the First Amendment*, Baton Rouge 1957.

²¹ MILL, *On Liberty*, cit., cap. III.

10. Diritto, comandi e ordine

L'ordine non è una pressione imposta alla società dall'esterno, ma un equilibrio che si crea all'interno.

J. ORTEGA Y GASSET*

1. «Il diritto è la regola che fissa la linea del confine individuale entro cui è data alla vita e all'attività di ciascun individuo una sfera libera e sicura»¹. Così uno dei grandi giuristi del secolo scorso formulava il principio-base del diritto liberale. Questa concezione del diritto, che lo ha reso fondamento di libertà, da allora si è in gran parte persa. Sarà lo scopo principale di questo capitolo riscoprire e rendere più precisa la concezione giuridica su cui è stato costruito l'ideale della libertà sotto il governo della legge e che ha reso possibile parlare del diritto come della «scienza della libertà»².

La vita dell'uomo in società, o anche quella degli animali socievoli in gruppi, è resa possibile dal fatto che gli individui agiscono secondo certe regole. Con la crescita dell'intelligenza, queste tendono a svilupparsi da abitudini inconsce in dichiarazioni esplicite e articolate e, al tempo stesso, a diventare più astratte e generali. La nostra familiarità con le istituzioni giuridiche c'impedisce di vedere quale sottile e complesso meccanismo sia quello che delimita con norme astratte le sfere individuali. Se fosse stato deliberatamente progettato, meriterebbe di essere annoverato tra le più grandi invenzioni umane. Ma ovviamente non è stato concepito da una mente umana più di quanto non lo siano stati il linguaggio o il denaro o la maggior parte delle abitudini e delle convenzioni sociali su cui la vita è basata³.

Anche in società di animali, si riscontra un tipo di delimitazione delle sfere individuali attraverso norme. Un certo grado di ordine, che impedisce lotte troppo frequenti o interferenze nella ricerca del cibo ecc., nasce spesso dal fatto che il singolo animale, quando si allontana dalla sua tana, è meno pronto a lottare. Di conseguenza, quando due animali s'incontrano in un certo luogo neutro, l'uno o l'altro se ne andrà generalmente senza tentare prove di forza. Si determina in tal modo una sfera che appartiene a ciascun individuo, non contraddistinta da un confine concreto bensì dall'osservanza di una norma – una norma, beninteso, non conosciuta come tale dal singolo animale ma rispettata nell'azione. L'esempio mostra anche come tali abitudini inconse implicino una sorta di astrattezza: una condizione generale come la distanza da casa determinerà la reazione di un individuo nell'incontrarne un altro. Se tentassimo di definire alcune tra le più vere abitudini sociali, che permettono la vita di gruppo degli animali, dovremmo parlare spesso di norme astratte.

Che tali norme astratte siano regolarmente osservate nell'azione, non significa che siano note all'individuo, nel senso che lo stesso potrebbe comunicarle. L'astrattezza della norma si produce quando un individuo risponde nella medesima maniera in circostanze che di comune hanno solo qualche aspetto⁴. In generale, gli uomini agiscono secondo norme astratte molto prima di poterle formulare⁵. Anche quando hanno acquisito il potere di astrazione cosciente, il loro pensiero e la loro azione coscienti probabilmente sono ancora guidati da molte di quelle norme astratte a cui essi obbediscono senza esser capaci di formularle. Il fatto che, agendo, generalmente si obbedisca a una norma non significa perciò che la si debba saper scoprire e formulare mediante parole.

2. La natura di queste norme astratte che in senso stretto chiamiamo «leggi», si mostra meglio attraverso il confronto con i comandi specifici e particolari. Se prendiamo la parola «comando» nella sua più vasta accezione, le norme generali regolative del comportamento umano si possono in verità considerare anche come comandi. Leggi e comandi differiscono in quanto alle dichiarazioni di fatto, ma appartengono alla stessa categoria logica. Una norma generale a cui tutti obbediscono, al contrario di un comando propriamente detto, non presuppone necessariamente una persona che l'abbia emesso. Differisce da un comando anche per la sua generalità e per la sua astrattezza⁶. Il grado di questa

generalità o astrattezza va dall'ordine che intima a un uomo di fare una particolare cosa qui e adesso alla disposizione che, in certe condizioni, qualsiasi cosa egli faccia dovrà rispettare certe condizioni. Nella sua forma ideale, la legge si può definire come un comando dato «una volta per sempre», diretto a ignoti e che fa completa astrazione dalle particolari circostanze di tempo e di luogo, riferendosi solo a condizioni suscettibili di verificarsi dappertutto in qualsiasi momento. Tuttavia, sarà bene non confondere le leggi coi comandi, anche se occorre riconoscere che gradualmente le leggi si trasformano in comandi, a misura che il loro contenuto diventa più specifico.

La differenza di rilievo tra i due concetti sta nel fatto che, quando ci portiamo dai comandi alle leggi, la fonte della decisione della particolare azione si sposta progressivamente da chi emette la disposizione a chi agisce. L'idealtipo del comando determina l'atto da compiere e non lascia al destinatario la possibilità di giovare della propria conoscenza o di seguire le proprie preferenze. L'atto compiuto secondo tale comando serve esclusivamente agli scopi di chi l'ha emesso. L'idealtipo della legge fornisce invece a chi agisce mere informazioni aggiuntive da prendere in considerazione.

La più importante distinzione tra leggi generali e comandi specifici verte quindi su come gli scopi e le conoscenze che guidano una particolare azione siano distribuiti tra l'autorità e l'esecutore. Lo si può esemplificare con i diversi modi in cui il capo di una tribù primitiva o il capo famiglia può regolare le attività dei suoi subordinati. A un estremo c'è il capo che si affida completamente a ordini specifici, senza permettere ai propri sudditi di agire altrimenti che secondo l'ordine ricevuto. Se il capo prescrive in ogni occasione tutti i particolari delle azioni dei suoi subordinati, essi sono solo strumenti, senza nessuna possibilità di giovare della propria conoscenza e della propria capacità di giudizio; tutti gli scopi perseguiti e tutta la conoscenza utilizzata appartengono al capo. Il quale però nella maggior parte dei casi perseguirà meglio i suoi scopi se darà semplici istruzioni generali sul tipo di azione da compiere o sui fini da realizzare in determinati periodi, lasciando ai vari individui il compito di completare i particolari a seconda delle circostanze: ossia in base alla loro conoscenza. Tali istruzioni generali costituiranno già di per se stesse un certo tipo di norma e l'azione completa in conformità a esse sarà in parte guidata dalla conoscenza del capo e in parte da quella degli esecutori. Sarà il capo a decidere gli scopi da

perseguire, quando, da chi, e forse con quali mezzi; ma il particolare modo in cui detti scopi vengono conseguiti sarà deciso dagli individui responsabili. I domestici di una grande famiglia o i lavoratori subordinati di una fabbrica saranno in tal modo principalmente occupati a eseguire ordini permanenti, adattandoli continuamente alle circostanze e ricevendo solo occasionalmente comandi specifici.

È così che i fini verso cui è diretta ogni attività sono ancor sempre quelli del capo; che però può anche permettere a membri del gruppo di perseguire, entro certi limiti, fini loro propri. Ciò presuppone l'indicazione dei mezzi che ciascuno può usare per i suoi scopi. Tale assegnazione dei mezzi può assumere la forma di un'attribuzione di particolari cose che l'individuo può usare per i propri fini o di occasioni in cui può farlo. Una simile enunciazione dei diritti di ciascun individuo si può modificare solo con ordini specifici del capo. Può anche accadere che la sfera di azione libera di ciascun individuo possa essere determinata e modificata secondo le norme generali stabilite *a priori* per lunghi periodi e tali norme possono permettere a ciascun individuo, con la propria azione (quale praticare baratti con altri membri del gruppo o guadagnarsi premi offerti dal capo secondo il merito), di modificare o modellare la sfera in cui egli può dirigere la sua azione per i propri scopi. Così, dalla delimitazione di una sfera privata mediante norme, emergerà un diritto come è quello di proprietà.

3. Un analogo passaggio dalla specificità e concretezza a una crescente generalità e astrattezza ritroviamo anche nell'evoluzione che conduce dalle norme consuetudinarie alla legge nel senso moderno. Confrontate con le leggi di una società che coltiva la libertà individuale, le norme di comportamento di una società primitiva sono relativamente concrete. Non limitano semplicemente il campo in cui l'individuo può modellare la propria azione, ma spesso prescrivono specificamente come comportarsi per ottenere particolari risultati o che cosa fare in determinate circostanze e luoghi. Nelle società primitive, la manifestazione della conoscenza in base alla quale taluni risultati saranno prodotti da un particolare procedimento e la richiesta di seguire tale procedimento nelle condizioni appropriate sono ancora indifferenziate. Per dare un solo esempio: limitano in larga misura la scelta dell'individuo le norme osservate dal bantù quando si muove tra le quattordici capanne del suo villaggio secondo linee ben determinate dalla sua età, dal suo sesso o dalla sua condizione⁷. Benché non obbedisca alla

volontà di un altro uomo ma a usi impersonali, per il fatto di dover osservare un rituale per raggiungere un dato punto, il bantù è limitato nella sua scelta del metodo più di quanto sia necessario per garantire un'analogia libertà agli altri.

La «costrizione della consuetudine» diventa un ostacolo solo quando il modo consuetudinario di fare qualcosa cessa di essere l'unico noto all'individuo e quando questi, per perseguire uno scopo desiderato, può pensare ad altri modi. Si deve in gran parte allo sviluppo dell'intelligenza individuale e alla tendenza a liberarsi dei modi abituali di agire, la rinascita del bisogno di statuire espressamente o riformare le norme e ridurre, a poco a poco, le prescrizioni positive alla delimitazione, essenzialmente negativa, di una serie di azioni che non interferiscano con sfere altrui analogamente riconosciute.

Il passaggio da specifiche consuetudini alla legge (meglio ancora che il passaggio dal comando alla legge) illustra quel che, in mancanza di termini più esatti, abbiamo chiamato «carattere astratto» della vera legge⁸. Le norme generali e astratte specificano che, in date circostanze, l'azione deve soddisfare certe condizioni, ma permettono tutti i numerosi tipi di azione che le soddisfano; insomma, forniscono semplicemente il quadro entro cui l'individuo deve muoversi con decisione autonoma.

Fino a che si tratta delle sue relazioni con un'altra persona particolare, i divieti hanno quasi tutti carattere negativo, a meno che la persona, a cui si riferiscono non abbia creato con la sua azione le condizioni da cui nascono obblighi positivi. Questi hanno carattere strumentale, sono mezzi posti a sua disposizione e forniscono parte dei dati che, insieme con la sua conoscenza delle particolari circostanze di tempo e di luogo, egli può utilizzare come base per le sue decisioni.

Poiché le leggi determinano solo parte delle condizioni che le azioni dell'individuo dovranno soddisfare e poiché esse si applicano a persone sconosciute, senza preoccuparsi della maggior parte dei fatti del caso particolare, il legislatore non può prevedere quale sarà il loro effetto sui singoli individui o per quali scopi essi se ne serviranno. Quando le diciamo «strumentali», intendiamo dire che obbedendo a esse l'individuo persegue pur sempre i propri fini e non quelli del legislatore. Infatti, gli scopi specifici, essendo sempre individuali, non rientrano nelle norme generali. La legge vieterà di uccidere un altro individuo o di uccidere solo in casi

particolari (determinati in modo che possano prodursi in ogni tempo o luogo), ma non vieterà l'uccisione di particolari individui.

Sottomettendoci a tali norme, non serviamo gli scopi di un'altra persona, né si può affermare che siamo soggetti alla sua volontà. Non si può considerare la mia azione come soggetta alla volontà di un altro se io, per i miei fini, mi servo delle sue norme, così come mi servirei della mia conoscenza di una legge naturale e se quella persona non sa della mia esistenza o non conosce le particolari circostanze in cui le norme mi si applicheranno o l'effetto che avranno sui miei progetti. Almeno in tutti i casi in cui si può evitare la minaccia di coercizione, la legge si limita a mutare i mezzi a mia disposizione, ma non determina mai gli scopi che devo perseguire. Sarebbe ridicolo dire che obbedisco alla volontà di un altro, quando concludo un contratto che non avrei potuto concludere senza una norma in forza della quale le promesse vanno mantenute o quando accetto le conseguenze giuridiche di una qualsiasi altra azione che ho intrapreso con piena conoscenza della legge.

Per l'individuo, sapere che talune norme sono universalmente osservate è importante, perché da ciò segue che i diversi scopi e le diverse forme di azione acquistano per lui proprietà nuove. Egli conosce le relazioni di causa ed effetto imputabili all'uomo e di cui può servirsi per tutti i fini che vuole. Gli effetti di queste leggi, prodotto umano, sulle sue azioni sono esattamente dello stesso tipo di quelli delle leggi di natura: la conoscenza di entrambe gli permette di prevedere quali saranno le conseguenze delle sue azioni e lo aiutano a predisporre fiduciosamente i suoi piani. C'è poca differenza per lui tra il sapere che, se accenderà un falò sul pavimento del suo salotto, la sua casa brucerà e il sapere che, se darà fuoco alla casa del suo vicino, si ritroverà in prigione. Come le leggi di natura, le leggi dello Stato presentano caratteristiche stabili nell'ambiente in cui l'individuo deve muoversi; sebbene eliminino talune scelte a lui possibili, di regola non limitano la scelta a un'azione specifica che qualcuno pretenda da lui.

4. La concezione della libertà sotto il governo della legge, che è la principale preoccupazione di questo libro, si basa sull'asserzione che quando obbediamo alle leggi, intese come norme generali e astratte stabilite senza tener conto della loro applicazione a noi, non siamo soggetti alla volontà di altri e pertanto siamo liberi. Poiché il legislatore non conosce tutti i casi individuali, a cui la legge sarà applicata, e il giudice che le

applica non ha nessuna possibilità di scelta nel tirare le conclusioni (che derivano dalle leggi vigenti e dagli aspetti specifici del caso in giudizio), si può affermare che le leggi e non gli uomini governano. La legge non è arbitraria proprio perché la norma è stabilita nell'ignoranza del caso particolare e nessuna volontà umana decide la coercizione usata per garantirla⁹. Tuttavia, ciò è vero solo se per «legge» intendiamo le norme generali che si applicano uniformemente a tutti. Questa generalità è probabilmente il più rilevante aspetto di quel carattere della legge che abbiamo definito «astrattezza». Una vera legge come non dovrebbe nominare alcunché di particolare, così non dovrebbe nemmeno indicare specificamente una persona o un gruppo di persone.

L'importanza di un sistema in cui tutti gli atti coercitivi dello Stato si limitano all'esecuzione di norme generali e astratte si trova spesso affermata nelle parole di uno dei più grandi storici del diritto: «Il movimento delle società progressive è stato finora un graduale passaggio dallo *status* al contratto»¹⁰. Il concetto di *status*, di un posto assegnato che ciascun individuo occupa nella società, corrisponde in realtà a una situazione in cui le norme non sono del tutto generali, ma indicano particolari persone o gruppi di persone e conferiscono loro speciali diritti e doveri. L'accento posto sul contratto come opposto allo *status* è tuttavia un po' fuorviante, poiché indica solo il più rilevante degli strumenti che il diritto fornisce all'individuo per modellare la propria posizione. Il vero opposto dello *status* è il regno delle leggi generali, delle norme uguali per tutti o, potremmo dire, del governo delle *leges* nel senso originario del termine latino: ossia *leges* come opposte a *privi-leges*.

L'esigenza che le norme della vera legge siano generali non significa che talvolta norme speciali non possano applicarsi alle diverse categorie sociali, se si riferiscono a caratteristiche proprie di particolari persone. Possono esservi norme applicabili solo alle donne o ai ciechi o a individui che hanno passato una certa età (in quasi tutti questi casi non sarebbe nemmeno necessario indicare la categoria sociale a cui la norma si applica: per esempio, solo una donna può essere violentata o essere incinta). Tali distinzioni non saranno arbitrarie, non assoggetteranno un gruppo alla volontà di altri, se sono ugualmente riconosciute come giustificate sia all'interno del gruppo sia fuori di esso. Ciò non significa che debba esserci l'unanimità sulla desiderabilità della distinzione, ma semplicemente che i punti di vista individuali non dipendono dal fatto che un individuo sia o no

in un gruppo. Se, per esempio, alla distinzione è favorevole la maggioranza sia all'interno che all'esterno del gruppo, c'è una forte presunzione che essa serva agli scopi di entrambi i campi. Quando tuttavia la sostiene solo chi è ricompreso nel gruppo, evidentemente siamo in presenza di un privilegio; mentre, se la sostiene solo chi ne è fuori, siamo in presenza di una discriminazione. Quel che per gli uni è un privilegio è per gli altri ovviamente una discriminazione.

5. Non si può negare che pure le norme generali e astratte applicabili a tutti possono a volte restringere gravemente la libertà. Tuttavia, se riflettiamo, vediamo quanto ciò sia improbabile. La principale garanzia è che le norme abbiano vigenza nei confronti di chi le pone e di tutto il resto della società – cioè i governanti come i governati – e che nessuno abbia il potere di accordare deroghe. Se ogni divieto e ogni ordine è tale per tutti, senza eccezioni (salvo quelle che provengono da un'altra norma generale) e se persino l'autorità non ha alcun potere speciale oltre il potere di applicare la legge, poco di quanto ragionevolmente si può voler fare è probabile che sia vietato. Un gruppo religioso di fanatici può eventualmente voler imporre ad altri restrizioni che i suoi componenti saranno felici di osservare, ma che per gli altri costituiranno ostacoli al perseguimento di loro importanti scopi. Ma, se è vero che spesso la religione è stata il pretesto per norme estremamente oppressive e che pertanto la libertà religiosa è considerata molto importante per la libertà in generale, è anche significativo che le credenze religiose sembrano costituire quasi l'unico terreno in cui norme generali gravemente restrittive della libertà sono state imposte. Malgrado ciò sono relativamente innocue, pur se irritanti, molte restrizioni imposte letteralmente a tutti, come per esempio l'obbligo del riposo settimanale scozzese, rispetto a quelle che possono essere imposte solo a pochi. È significativo che molte restrizioni su quelle che consideriamo nostre faccende private (si pensi alla legislazione suntuaria) sono state di solito imposte solo a un ristretto gruppo di persone o si sono rese applicabili, come nel caso del proibizionismo, solo perché lo Stato si riservava il diritto di accordare deroghe.

Si dovrebbe ricordare che, finché ci si occupa di azioni umane nei confronti di altri, non esiste altra libertà all'infuori di quella limitata dall'esistenza di norme generali. Poiché non esiste tipo d'azione che non possa interferire con la sfera giuridicamente tutelata di un altro, né la

stampa, né la parola, né la pratica religiosa possono essere completamente libere. In ogni campo (e, come vedremo in seguito, in campo contrattuale) la libertà significa e può significare solo che quanto possiamo fare non dipende dall'approvazione di una qualche persona o autorità e che la nostra azione può essere limitata soltanto da certe norme astratte, ugualmente applicabili a tutti.

Ma, se è la legge a renderci liberi, ciò è vero solo della legge intesa come norma generale e astratta o di quella che viene definita «la legge in senso materiale», che differisce dalla legge nel suo significato puramente formale per il carattere delle norme e non per la loro origine¹¹. La «legge», quando è un comando specifico, un ordine chiamato «legge» solo perché emanato dall'autorità legislativa, è il principale strumento di oppressione. L'equivoco su questi due concetti di legge e la caduta della credenza nel governo delle leggi, l'idea che gli uomini, emanando e ponendo in vigore le leggi nel primo senso, non attuano la loro volontà sono tra le principali cause del declino della libertà, declino a cui la teoria giuridica ha contribuito tanto quanto la dottrina politica.

Dovremo tornare in seguito su come la moderna teoria giuridica ha sempre più oscurato queste distinzioni. Qui possiamo solo indicare il contrasto tra le due concezioni della legge attraverso esempi delle posizioni estreme assunte su di esse. L'opinione classica è espressa dalla famosa dichiarazione di John Marshall, presidente della Corte Suprema: «Il potere giudiziario, in quanto opposto al governo delle leggi, non esiste. I tribunali sono meri strumenti del diritto e non possono volere nulla»¹². Al contrario, la dichiarazione più citata di un giurista moderno, che ha incontrato enorme favore tra i cosiddetti progressisti, quella del giudice Holmes, afferma: «Le proposizioni generali non decidono dei casi concreti»¹³. La medesima posizione è stata così espressa da uno scienziato politico contemporaneo: «La legge non può governare. Solo gli uomini possono esercitare il potere su altri uomini. Dire che sono le leggi e non gli uomini a governare può conseguentemente significare che dev'essere nascosto il fatto che gli uomini governano gli uomini»¹⁴.

In realtà, se «governare» significa rendere obbedienti gli uomini alla volontà di un altro, il governo non ha un simile potere in una società libera. Il cittadino come tale non può essere governato in tal senso e non gli si può comandare di far questo o quello, qualunque possa essere la sua posizione nel lavoro da lui prescelto per i propri fini o mentre, in conformità alla

legge, egli si trova temporaneamente a essere un pubblico funzionario. Può essere tuttavia governato, se per «governare» s'intende applicare norme generali, stabilite senza tener conto del caso particolare e applicabili a tutti nello stesso modo. Perché qui non sarà necessaria alcuna decisione umana; nella maggior parte dei casi in cui le norme si applicano e anche quando un organo giudiziario ha determinato come devono essere applicate le norme generali a un caso particolare, a decidere sono le implicazioni di tutto il sistema normativo e non la volontà del giudice.

6. La ragione per assicurare a ciascun individuo una sfera entro cui egli possa decidere della sua azione consiste nel permettergli il pieno uso della sua conoscenza, in ispecie della sua concreta e spesso unica conoscenza delle particolari circostanze di tempo e di luogo¹⁵. La legge gli dice su quali fatti può contare, estendendo in tal modo il campo entro cui egli può prevedere le conseguenze delle sue azioni. Al tempo stesso, gli dice quali sono le possibili conseguenze delle azioni che egli deve prendere in considerazione o di cosa sarà ritenuto responsabile. Ciò significa che quanto gli si permette o si esige da lui dipende esclusivamente dalle circostanze che si presume egli conosca o possa accertare. Nessuna norma può essere efficace o può lasciarlo libero di decidere, se fa dipendere il suo ambito di scelta da conseguenze remote delle sue azioni, che vadano oltre la sua capacità di previsione. Anche di quegli effetti che si possono presumere a portata delle sue previsioni, le norme ne sceglieranno alcuni che egli dovrà prendere in considerazione, pur permettendogli di trascurarne altri. In particolare, tali norme non si limiteranno a esigere che egli non faccia qualcosa in danno di altri, ma saranno – o dovrebbero essere – espresse in modo tale che, quando applicate a una particolare situazione, permettano chiaramente di capire quali effetti debbano essere presi in considerazione e quali no.

La legge così formulata consente all'individuo di agire efficacemente per le proprie finalità e in base alla propria conoscenza, che viene accresciuta dalla legge, perché questa include anche conoscenza o risultati della passata esperienza, utilizzati dagli individui quando agiscono sotto quelle norme. La collaborazione tra individui soggetti a norme comuni si basa in realtà su una sorta di divisione della conoscenza¹⁶, in cui l'individuo deve badare a circostanze particolari e la legge deve garantire che gli effetti di queste circostanze siano adattati a talune caratteristiche, generali o

permanenti, della società. L'esperienza incorporata nella legge, e di cui gl'individui si giovano osservandone le norme, difficilmente può essere messa in discussione, poiché in genere non è nota né a loro né ad alcun altro. Quasi tutte queste norme non sono mai state deliberatamente ideate ma si sono sviluppate attraverso un processo graduale di tentativi ed errori, nel quale l'esperienza di successive generazioni ha contribuito a renderle quel che sono. In quasi tutti i casi, nessuno quindi sa, o ha mai saputo, tutte le ragioni e le considerazioni che hanno fatto sì che una norma assumesse una particolare forma. Dobbiamo così tentare spesso di *scoprire* la funzione che realmente una norma svolge. Se non conosciamo la ragione di una particolare norma, come sovente accade, dobbiamo cercare di comprenderne la funzione generale o lo scopo, se vogliamo migliorarla attraverso una deliberata legislazione.

Le norme in conformità alle quali i cittadini agiscono sono perciò un adattamento di tutta la società al proprio contesto e alle caratteristiche generali dei propri componenti. Esse servono, o dovrebbero servire, ad aiutare gli individui a farsi i piani d'azione che essi avranno buone probabilità di realizzare. Forse l'esistenza delle norme è dovuta al semplice fatto che, in un certo tipo di situazione, tra gli individui si producono facilmente attriti a proposito di quanto ciascuno ha diritto di fare; attriti che si possono evitare solo se esiste una norma che dica chiaramente quali sono i diritti di ognuno. È solo necessario che una norma nota copra il tipo di situazione e non ha molta importanza quale ne sia il contenuto.

Ci sono tuttavia spesso diverse norme possibili, che pur soddisfacendo tutte a quest'esigenza, non lo faranno tutte allo stesso modo. Quanto esattamente debba essere incluso in quel fascio di diritti che chiamiamo «proprietà», specie quando si tratta di terra, quali altri diritti debba includere la sfera individuale giuridicamente tutelata; quali i contratti che lo Stato deve garantire: sono tutti problemi di cui solo l'esperienza potrà mostrare la soluzione migliore. Non c'è nulla di «naturale» in nessuna particolare definizione di diritti di questo genere, come la concezione romana della proprietà quale diritto di usare o abusare di un bene come più piace (che è idea spesso ripetuta, ma di fatto quasi inattuabile nella sua forma più rigorosa). E tuttavia le principali caratteristiche di tutti gli ordini giuridici un po' più progrediti sono abbastanza simili da sembrare semplici elaborazioni di quanto David Hume definiva le «tre fondamentali leggi di

natura: *la stabilità del possesso, la cessione per comune consenso e l'adempimento delle promesse*»¹⁷.

Qui però non ci può interessare il contenuto particolare, ma solo certi caratteri generali che le norme dovrebbero avere in una società libera. Non potendo prevedere quale uso gli interessati faranno delle sue norme, il legislatore può soltanto mirare a renderle benefiche nel loro insieme o nella maggior parte dei casi. Poiché però operano attraverso le aspettative che creano, è necessario che siano sempre applicate, senza tener conto del fatto che le conseguenze possano o meno sembrare buone in un caso particolare¹⁸. Che il legislatore si limiti a porre norme generali piuttosto che comandi particolari, è conseguenza della sua necessaria ignoranza delle speciali circostanze a cui le leggi si applicano; tutto quel che può fare è fornire certi dati fissi a uso di chi deve fare piani particolari di azione. Nel fissare solo alcune delle condizioni dell'azione, egli può fornire possibilità e occasioni, ma non certezze sui risultati dei tentativi posti in essere dagli attori.

La necessità di sottolineare che è proprio delle norme giuridiche astratte essere benefiche probabilmente solo nella maggioranza dei casi in cui si applicano, e che di fatto esse sono uno dei mezzi attraverso cui l'uomo ha imparato a rimediare alla sua costituzionale ignoranza, ci è stata imposta da talune interpretazioni razionalistiche dell'utilitarismo. È abbastanza vero che la giustificazione di una norma giuridica particolare dev'essere la sua utilità, anche se tale utilità non si può dimostrare con argomenti logici, ma conoscere solo per il fatto che la norma si è in pratica dimostrata più adatta di qualsiasi altra. Parlando in via generale, si può dire che solamente la norma come tale dev'essere così giustificata e non anche tutte le applicazioni di essa¹⁹. L'idea che ogni contrasto sul diritto o sulla morale debba essere risolto nel modo che pare più vantaggioso a qualcuno, che comprenda tutte le conseguenze di tale decisione, implica la negazione della necessità di qualsiasi norma. «Solo una società di onniscienti potrebbe dare a ciascun individuo la completa libertà di soppesare ogni azione particolare secondo ragioni generali utilitarie»²⁰. Un simile «estremo» utilitarismo porta all'assurdo; e soltanto quello che è stato definito utilitarismo «ristretto» ha quindi una qualche importanza per il nostro problema. Eppure, poche idee sono state più distruttive per il rispetto delle norme giuridiche e morali dell'idea che una norma è vincolante solo se si

può riconoscere il benefico effetto prodotto dalla sua adozione in un caso particolare.

La più antica forma di questo equivoco è stata associata alla formula (spesso erroneamente citata) *salus populi suprema lex esto* («il bene del popolo dovrebbe essere – non “è” – la legge suprema»)²¹. Correttamente interpretata, significa che lo scopo della legge dovrebbe essere il bene del popolo, che le norme generali dovrebbero essere fatte in modo da servirlo, ma *non* che una qualche concezione di un fine sociale particolare possa giustificare l’infrazione di tali norme generali. Un fine specifico, un concreto risultato da raggiungere, non può mai essere una legge.

7. I nemici della libertà hanno sempre basato i loro discorsi sulla premessa che l’ordine nelle cose umane esige che qualcuno comandi e che gli altri obbediscano²². Gran parte dell’opposizione a un sistema di libertà basato su leggi generali nasce dall’incapacità di concepire un efficace coordinamento delle attività umane senza un’organizzazione stabilita da un’intelligenza che comanda. Una delle realizzazioni della teoria economica è stata quella di spiegare come un simile reciproco adattamento delle attività spontanee individuali si ottenga con il mercato, purché esista una riconosciuta limitazione della sfera di controllo di ogni individuo. La comprensione di quel meccanismo di reciproco adattamento degli individui costituisce la parte più rilevante della conoscenza che dovrebbe presiedere all’elaborazione delle norme generali che limitano l’azione individuale.

L’ordine dell’attività sociale si manifesta nel fatto che l’individuo può realizzare un coerente piano d’azione, basato quasi in ogni suo stadio sull’attesa di certi contributi dei suoi simili. «Che vi sia nella vita sociale un qualche ordine, coerenza e costanza è cosa ovvia. Se non ci fosse, nessuno di noi potrebbe star dietro ai suoi affari o soddisfare le sue più elementari necessità»²³. Se vogliamo che gl’individui adattino le loro azioni alle particolari circostanze solo a loro ben note e mai conosciute per intero da un’unica mente, tale ordine non può essere il risultato di una direzione unica. Con riferimento alla società, ciò significa essenzialmente che l’atto individuale è guidato da una corretta previsione, che gli individui non solo utilizzano in modo efficace la loro conoscenza, ma che possono anche prevedere, con una certa sicurezza, la collaborazione che possono aspettarsi dagli altri²⁴.

Un simile ordine fatto di adattamenti a circostanze, la cui conoscenza è dispersa tra moltissimi individui, non può essere deciso da una direzione centrale. Può solo nascere dai reciproci adattamenti degli elementi e dalla loro risposta agli avvenimenti che agiscono immediatamente su di essi. È quello che Polanyi ha definito la formazione spontanea di un «ordine policentrico»: «Quando, tra gli esseri umani, l'ordine è ottenuto permettendo loro di interagire con ogni altro su loro iniziativa – soggetta solo a leggi d'uniforme applicazione nei confronti di tutti – abbiamo nella società un sistema di ordine spontaneo. Possiamo allora dire che gli sforzi di questi individui sono coordinati dall'esercizio della loro iniziativa individuale e che questo autocoordinamento giustifica su base sociale la loro libertà. Gli atti di tali individui sono definiti liberi, perché non sono determinati da nessun comando *specifico* di un'autorità superiore o pubblica; la costrizione a cui sono soggetti è impersonale e generale»²⁵.

Coloro che hanno più dimestichezza con il modo in cui gli uomini ordinano gli oggetti fisici trovano spesso la formazione di questi ordini spontanei di difficile comprensione, ma ovviamente esistono molti casi in cui, per produrre un ordine fisico, dobbiamo analogamente fare assegnamento sugli adattamenti spontanei di elementi individuali. Non potremmo mai produrre un cristallo o un complesso organico composto, se dovessimo collocare ogni molecola o atomo nel posto giusto rispetto agli altri. Dobbiamo fidarci del fatto che, in certe condizioni, essi si comporranno da soli in una struttura che possiede certe caratteristiche. L'uso di queste forze spontanee, costituenti in quei casi il nostro unico mezzo per ottenere il risultato desiderato, implica quindi che molti aspetti del processo di creazione dell'ordine saranno al di là del nostro controllo; in altre parole, non possiamo fidarci di quelle forze e al tempo stesso essere sicuri che nella struttura finale particolari atomi occuperanno specifici posti.

Analogamente, possiamo produrre le condizioni per la formazione di un ordine sociale, ma non possiamo predefinire il modo in cui, nelle condizioni appropriate, i suoi elementi si ordineranno tra loro. In questo senso, il compito del legislatore non è di costituire un ordine particolare, ma semplicemente di creare le condizioni in cui un assetto ordinato possa stabilirsi e rinnovarsi. Come nella natura, produrre la formazione di un tale ordine non ci richiede la capacità di prevedere il comportamento del singolo atomo: questo dipenderà dalle particolari, ignote circostanze in cui esso si trova. Tutto quel che si richiede è una limitata regolarità del suo

comportamento; e lo scopo delle leggi umane che applichiamo è di assicurare tale limitata regolarità, in modo da rendere possibile il formarsi di un ordine.

Laddove gli elementi di un siffatto ordine sono esseri umani intelligenti dei quali desideriamo utilizzare le capacità individuali il meglio possibile per il perseguimento dei loro fini, la principale condizione per la sua formazione è che ognuno sappia su quali circostanze del proprio ambiente può contare. Questa necessità di protezione contro interferenze imprevedibili è a volte presentata come un privilegio della «società borghese»²⁶. Ma, a meno che per «società borghese» non s'intenda qualsiasi società in cui individui liberi cooperano sulla base della divisione del lavoro, tale punto di vista limita la necessità a ben pochi accorgimenti sociali. L'esigenza di protezione contro interferenze imprevedibili è condizione essenziale della libertà individuale e garantirla è la principale funzione del diritto²⁷.

* *Mirabeau o el político* (1927), in *Obras completas*, Madrid 1947, III, p. 603. J.C. CARTER, *The Ideal and the Actual in the Law*, in *Report of the Thirteenth Annual Meeting of the American Bar Association* (1890), p. 235: «Il diritto non è un insieme di comandi imposti alla società dall'esterno, da un singolo sovrano o superiore, o da un corpo sovrano formato da rappresentanti della società stessa. Esiste sempre, come elemento della società che scaturisce direttamente dalle usanze e dai costumi. Pertanto, il diritto è creazione inconsapevole della società, costituisce insomma una crescita». L'affermazione di una priorità del diritto rispetto allo Stato, che è lo sforzo organizzato per formulare e imporre il diritto stesso, risale almeno a D. HUME (*Treatise*, cit., libro III, parte II).

¹ F.C. VON SAVIGNY, *System des heutigen römischen Rechts*, Berlin 1840, I, pp. 331-332. Il brano citato è la versione condensata di due frasi che meritano di essere riportate nel loro contesto: «Der Mensch steht inmitten der äusseren Welt, und das wichtigste Element in dieser seiner Umgebung ist ihm die Berührung mit denen, die ihm gleich sind durch ihre Natur und Bestimmung. Sollen nun in solcher Berührung freie Wesen neben einander bestehen, sich gegenseitig fördernd, nicht hemmend, in ihrer Entwicklung, so ist dieses nur möglich durch Anerkennung einer unsichtbaren Grenze, innerhalb welcher das Dasein und die Wirksamkeit jedes Einzelnen einen sichern, freien Raum gewinne. Die Regel, wodurch jene Grenze und durch die dieser freie Raum bestimmt wird, ist das Recht. Damit ist zugleich die Verwandtschaft und die Verschiedenheit zwischen Recht und Sittlichkeit gegeben. Das Recht dient der Sittlichkeit, aber nicht indem es ihr Gebot vollzieht, sondern indem es die freie Entfaltung ihrer, jedem einzelnen Willen inwohnenden Kraft sichert. Sein Dasein aber ist ein selbstsändiges, und darum ist es kein Widerspruch, wenn im einzelnen Fall die Möglichkeit unsittlicher Ausübung eines wirklich vorhandenen Rechts behauptet wird» (l'ortografia di questo passaggio è stata modernizzata).

² C. BEUDANT, *Le Droit individuel et l'état*, Paris 1891, p. 5: «Le Droit, au sens le plus général du mot, est la science de la liberté».

³ Cfr. C. MENDER, *Untersuchungen*, cit., appendice VIII.

⁴ L'«astrattezza» non appare solo nelle espressioni verbali. Si manifesta anche nella maniera analoga in cui una persona risponde a tutti gli eventi di una stessa classe, che pure sotto certi aspetti

possano essere diversi l'uno dall'altro, e nei sentimenti che vengono evocati da questi eventi e che guidano l'azione, si tratti di un senso di giustizia o di approvazione o di disapprovazione morale o estetica. Probabilmente, molti altri principi generali che governano le nostre menti non possono essere formulati, ma guidano il nostro modo di pensare: per esempio, le leggi della struttura della mente, troppo generali per poter essere articolate all'interno di quella struttura. Anche quando parliamo di una regola astratta che ispira certe decisioni, non intendiamo necessariamente una regola espressa verbalmente, ma semplicemente una regola che potrebbe essere formulata in tal modo. Su tutti questi problemi, cfr. il mio libro, *The Sensory Order*, cit.

⁵ Cfr. E. SAPIR, *Selected Writings*, cit., p. 548: «Per esempio, un aborigeno dell'Australia trova facilissimo dire con quale termine di parentela egli chiami Tizio o Caio, oppure se egli possa o no intrattenere relazioni di un certo tipo con una data persona. Gli è pressoché impossibile esprimere la regola generale di cui quei casi specifici di comportamento non sono altro che l'illustrazione esemplificativa, sebbene egli si comporti sempre come se la regola gli fosse perfettamente nota. *In un certo senso, la conosce benissimo*. Ma questa conoscenza non è suscettibile di elaborazione cosciente in termini di simboli verbali. È piuttosto un sentimento, dalle sfumature molto delicate, di rapporti estremamente sottili, sperimentati e possibili».

⁶ La trattazione del diritto come una specie di comando (derivata da Thomas Hobbes e John Austin) era in origine finalizzata a sottolineare l'affinità logica di questi due tipi di proposizioni, distinguendole, per esempio, dalle affermazioni di fatto. Ciò non dovrebbe però mettere in ombra, come è spesso avvenuto, le differenze essenziali. Cfr. K. OLIVECRONA, *Law as Fact*, Copenhagen-London 1939, p. 43, dove le leggi vengono descritte come «imperativi indipendenti [...] comandi che non sono stati emanati da nessuno, quantunque espressi nel linguaggio caratteristico del comando»; vedi anche R. WOLLHEIM, *The Nature of Law*, «Political Studies», II (1954).

⁷ Sono qui debitore nei confronti di J. ORTEGA Y GASSET, *Del imperio romano* (1940), in *Obras Completas*, cit., VI, p. 76, che probabilmente ha a sua volta mutuato l'esempio da un qualche antropologo.

⁸ Se non ci fosse pericolo di confusione con gli altri significati di questi termini, sarebbe preferibile parlare di leggi «formali» e non di «leggi astratte», intendendosi il termine «formale» nel senso in cui è usato nelle discussioni della logica (cfr. K.R. POPPER, *Logik der Forschung*, Wien 1935, pp. 85, 29-32). Purtroppo, «formale» è anche la legge promulgata da un organo legislativo; ma, solo quando la promulgazione assume la forma di una norma astratta, la legge in senso formale diventa legge anche nel senso sostanziale o materiale. Per esempio, quando M. WEBER, nel suo *Law in Economy and Society*, a cura di M. Rheinstein, Cambridge (Mass.) 1954, pp. 226-229, parla di «giustizia formale», allude alla giustizia determinata dal diritto non in senso puramente formale ma sostanziale. Su questa distinzione nel diritto costituzionale tedesco e francese, cfr. oltre, nota 10 del capitolo 16.

⁹ Cfr. G.C. LEWIS, *An Essay on The Government of Dependencies*, London 1841, p. 16n.: «Quando una persona adegua volontariamente il proprio agire a una norma o a una massima alla quale ha dichiarato in precedenza di volersi conformare, si pensa che in quel singolo atto egli rinunci al proprio *arbitrium* o libero arbitrio, discrezione, *willkühr*. Pertanto, allorché in un singolo caso un governo non si conforma a una legge o regola di condotta preesistente e stabilita dal governo stesso, si dice che il suo comportamento è arbitrario». Anche *op. cit.*, p. 24: «Tutti i governi, siano essi monarchici, aristocratici o democratici, possono agire in modo arbitrario, senza conformarsi alle norme generali. Nella forma di governo, non esiste né può esistere alcun elemento capace di garantire ai governati una protezione legale contro l'esercizio arbitrario e improprio della sovranità. Tale protezione si può trovare soltanto nell'influenza esercitata dall'opinione pubblica e negli altri freni di carattere morale che costituiscono il criterio principale per giudicare della bontà dei governi».

¹⁰ SIR HENRY MAINE, *Ancient Law*, London 1861, p. 151; cfr. R.H. GRAVESON, *The Movement from Status to Contract*, «Modern Law Review», IV (1940-41).

¹¹ Cfr. sopra la nota 8 e la successiva discussione a cui si riferisce.

¹² Il presidente John Marshall, nella causa *Osborn v. Bank of the United States*, 22 U.S. (9 Wheaton) 736, 866 (1824).

¹³ O.W. HOLMES, Jr., nella causa *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45, 76 (1905).

¹⁴ F. NEUMANN, *The Concept of Political Freedom*, «Columbia Law Review» LIII (1953), p. 910, ristampato in *The Democratic and the Authoritarian State*, cit., pp. 160-200.

¹⁵ Cfr. SMITH, *Wealth of Nations*, cit., I, p. 421: «È evidente che ogni individuo, nella propria condizione locale, può giudicare molto meglio di quanto possa fare in sua vece qualunque legislatore o statista in quale ramo di attività investire il proprio capitale e quale produca beni di maggior valore» (corsivo aggiunto).

¹⁶ Cfr. L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, cit., p. 193: il liberale classico «propone quasi una divisione del lavoro: lo Stato dovrà prescrivere che cosa i singoli debbano astenersi dal fare per non intralciarsi l'un l'altro, mentre il cittadino dovrà essere libero di fare tutto quanto non viene così vietato. Il compito dello Stato sarà determinare le norme formali, mentre al singolo rimane la responsabilità della sostanza dell'azione specifica».

¹⁷ D. HUME *Treatise*, cit., parte II, paragrafo 6 (*Works*, II, p. 293); cfr. anche J.W. JONES, *Historical Introduction to the Theory of Law*, Oxford 1940, p. 114: «Scorrendo il Codice francese, senza tener conto del diritto di famiglia, Duguit trova solo tre norme fondamentali: la libertà di stipulare contratti, l'inviolabilità della proprietà e l'obbligo di compensare l'altro dei danni arrecati per colpa propria. Tutto il resto si risolve in direzioni sussidiarie verso uno o l'altro organo dello Stato».

¹⁸ Cfr. D. HUME, *Treatise*, cit., libro III, parte II, paragrafi 2-6, in cui esiste tuttora l'analisi più soddisfacente dei problemi considerati qui; vedi spec. II, p. 269: «Un atto isolato di giustizia è spesso contrario all'interesse pubblico, e se restasse isolato, senza essere seguito da altri atti, potrebbe di per sé risultare molto dannoso per la società. [...] Né ogni singolo atto di giustizia considerato di per sé stesso conduce all'interesse privato più di quanto conduca all'interesse pubblico; [...]. Ma, sebbene singoli atti di giustizia possano essere contrari all'interesse pubblico o a quello privato, è certo che il piano o lo schema nel suo complesso è estremamente utile, anzi assolutamente necessario, tanto come sostegno per la società quanto per il benessere di ogni individuo. È impossibile separare il bene dal male. La proprietà deve essere stabile e bisogna fissarla con regole generali. Benché in un certo caso si possa andare a scapito dell'interesse pubblico, questo male momentaneo è ampiamente compensato da una costante osservanza delle regole e dalla pace e dall'ordine che esse stabiliscono nella società». Cfr. anche *Enquiry*, in *Essays*, cit., II, p. 273: «Il beneficio che ne deriva [dalle virtù sociali della giustizia e della lealtà] non consegue da ciascun atto preso singolarmente; nasce dallo schema o sistema globale, a cui concorre la totalità o la maggior parte della società [...] Qui, in molti casi, dagli atti singoli derivano conseguenze esattamente contrarie a quelle dell'intero complesso di azioni; e le prime possono essere molto dolorose, mentre le seconde sono vantaggiose al massimo grado. Un patrimonio lasciato in eredità da un genitore a un uomo malvagio diventa strumento di sopraffazione. Il diritto di successione può dunque in un singolo caso risultare dannoso. Il beneficio risulta solo dall'osservanza delle regole generali; e sarà sufficiente che esso compensi tutti i mali e gli inconvenienti dovuti a persone e situazioni particolari». Anche *op. cit.*, p. 274: «Tutte le leggi di natura che regolano la proprietà, come le leggi civili, sono generali e prendono in esame soltanto alcuni aspetti essenziali del caso, senza considerare le caratteristiche, le situazioni e le connessioni della persona interessata o le conseguenze specifiche che possano derivare dall'applicazione di tali leggi in un qualsiasi caso particolare. Esse non si fanno scrupoli di privare un uomo benefico di tutti i suoi averi, se acquisiti per errore, senza un titolo valido; e le conferiscono a un avaro egoista, che ha già accumulato immense riserve di ricchezze superflue. L'utilità pubblica esige che la proprietà sia regolata da norme generali inflessibili; e, sebbene tali norme siano adottate per servire nel modo

migliore a quello stesso fine di utilità pubblica, è impossibile che riescano a evitare tutti i particolari sacrifici o provochino conseguenze benefiche in ciascun caso individuale. Basta che il piano o schema globale preveda quanto è necessario alla vita della società civile e che nel complesso il bene prevalga di gran lunga sul male». Vorrei a questo proposito riconoscere il mio debito di gratitudine verso Sir Arnold Plant, che per primo, molti anni fa, ha richiamato la mia attenzione sull'importanza dell'analisi svolta in proposito da Hume.

¹⁹ Cfr. J.S. MILL, *On Liberty*, cit., p. 68.

²⁰ Cfr. J. RAWLS, *Two Concept of Rules*, «Philosophical Review», LXIV (1955); J.J.C. SMART, *Extreme and Restricted Utilitarianism*, «Philosophical Quarterly», VI (1956); H.J. MCCLOSKEY, *An Examination of Restricted Utilitarianism*, «Philosophical Review», LXVI (1957); J.O. URMSON, *The Interpretation of the Moral Philosophy of J.S. Mill*, «Philosophical Quarterly», III (1953); J.D. MABBOTT, *Interpretations of Mill's Utilitarianism*, «Philosophical Quarterly», VI (1956); e S.E. TOULMIN, *An Examination of the Place of Reason in Ethics*, Cambridge 1950, spec. p. 168.

²¹ J. SELDEN, *Table Talk*, Oxford 1892, p. 131, osserva: «Non c'è motto al mondo di cui si sia abusato quanto *salus populi suprema lex esto*». Cfr. C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca 1947, p. 149 e, sul problema in generale, F. MEINECKE, *Die Idee der Staatsräson*, München 1924, tr. ingl., *Machiavellism*, London 1957; anche L. VON MISES, *Socialism*, cit., p. 400.

²² Cfr., per esempio, l'opinione di re Giacomo I, citata da F.D. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, New York 1949, p. 51, secondo cui «l'ordine riposa sulla relazione tra comando e obbedienza. Un'organizzazione deriva dal rapporto tra sovraordinazione e subordinazione».

²³ Mi scuso con l'autore di cui sto citando le parole, ma ne ho dimenticato il nome. Avevo riferito questo brano a E.E. EVANS-PRITCHARD, *Social Anthropology*, cit., p. 19, ma in quella sede il medesimo concetto è espresso con parole diverse da quelle citate.

²⁴ Cfr. K. JAHRREISS, *Mensch und Staat*, Köln 1957, p. 22: «Sozial-Ordnung ist Sozial-Berechenbarkeit».

²⁵ M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, cit., p. 159.

²⁶ M. WEBER, *Theory of Social and Economic Organization*, London 1947, p. 386, è incline a considerare la necessità «della calcolabilità e dell'affidabilità dell'ordine legale» come una peculiarità del «capitalismo» o «fase borghese» della società. Il che è esatto soltanto se tali termini vengono assunti come descrittivi di una società libera, basata sulla divisione del lavoro.

²⁷ Cfr. E. BRUNNER, *Justice and the Social Order*, New York 1945, p. 22: «Il diritto è un ordine previsto. Questo è il servizio che rende agli esseri umani; e questo è anche il suo fardello e il suo pericolo. Offre protezione contro l'arbitrio, dà un sentimento di fiducia, di sicurezza, illumina la minacciosa oscurità del futuro».

11. Le origini del governo della legge*

Finalità della legge non è abolire o limitare la libertà, ma preservarla ed estenderla. Infatti, in tutte le società di esseri capaci di leggi, dove esse non esistono non esiste libertà. Perché libertà significa esser liberi da costrizione e violenza di altri; il che non può essere dove non c'è legge. E non è, come si dice, la libertà di ognuno di fare quel che desidera (chi potrebbe essere libero se il capriccio di qualsiasi altro uomo potesse tiranneggiarlo?); ma è la libertà che ognuno ha di disporre e di ordinare come desidera la propria persona, le proprie azioni, i propri beni e tutto il proprio patrimonio, entro i limiti delle leggi sotto cui vive e di non esser soggetto all'arbitraria volontà di un altro, ma seguire la propria entro quei limiti di libertà.

JOHN LOCKE**

1. È difficile far risalire l'idea moderna di libertà individuale oltre l'Inghilterra del XVII secolo. Inizialmente apparve, forse come sempre, sotto forma di effetto di una lotta per il potere più che sotto forma di raggiungimento di uno scopo deliberato¹. Rimase però abbastanza a lungo perché se ne potessero riconoscere i vantaggi. E, per più di duecento anni, la preservazione e il perfezionamento della libertà individuale divennero l'ideale di quel paese, le cui istituzioni e tradizioni furono d'esempio per tutto il mondo civile².

Ciò non significa che l'eredità del Medioevo non abbia influito sulla libertà moderna. Ma la sua influenza non equivale esattamente a ciò che

spesso si pensa. È vero che, sotto molti aspetti, l'uomo del Medioevo godeva di maggiore libertà di quanto comunemente si creda. Non c'è però ragione di ritenere che le libertà inglesi fossero allora molto maggiori di quelle di molti popoli continentali³. In verità, se gli uomini del Medioevo conobbero molte libertà nel senso di privilegi accordati a ceti sociali o persone, quasi non conoscevano la libertà quale condizione di tutti i consociati. Sotto certi aspetti, le concezioni generali, allora prevalenti sulla natura e le fonti del diritto e dell'ordine, impedivano che sorgesse il problema della libertà nella sua forma moderna. Eppure, si può senz'altro affermare che l'Inghilterra poté dar inizio allo sviluppo moderno della libertà, proprio perché aveva conservato un maggior numero di ideali medioevali sulla supremazia della legge, altrove distrutti dal sorgere dell'assolutismo⁴.

Questo punto di vista medioevale, tanto importante come retroterra degli sviluppi moderni, benché completamente accolto forse solo nell'alto Medioevo, contemplava che «lo Stato non potesse esso stesso creare o fare il diritto e ovviamente nemmeno abolirlo o violarlo, perché ciò avrebbe significato abolire la stessa giustizia, sarebbe stata un'assurdità, un peccato, una ribellione verso Dio che ne è il solo creatore»⁵. Per secoli, fu dottrina comunemente accolta che i re o qualsiasi altra autorità umana potessero soltanto dichiarare, rinvenire il diritto esistente, o modificare gli abusi che vi si erano introdotti, e non crearlo⁶. Solo a poco a poco, durante il basso Medioevo, si accettò l'idea della creazione deliberata di nuovo diritto, la legislazione come noi la conosciamo. È così che in Inghilterra il Parlamento, da organo dichiaratore del diritto quale era stato essenzialmente, venne sviluppandosi in un organo creatore di nuovo diritto. Infine, proprio nella disputa sul potere di legiferare, durante la quale le parti in lotta si rinfacciavano a vicenda di agire arbitrariamente (di non seguire, cioè, le leggi generali riconosciute) si pose inavvertitamente il problema della libertà individuale. Il nuovo potere del ben organizzato Stato nazionale, sorto nel XV e nel XVI secolo, si servì per la prima volta della legislazione come strumento di politica deliberata. Per un certo tempo, sembrò che questo nuovo potere dovesse portare in Inghilterra, così come sul continente, alla monarchia assoluta, che avrebbe distrutto le libertà medioevali⁷. L'idea di governo limitato che nacque dalla lotta inglese del XVII secolo fu pertanto un nuovo punto di partenza, con problemi nuovi. L'antica dottrina inglese e i grandi documenti medioevali, dalla *Magna*

Charta, la grande *constitutio libertatis*⁸, in poi, furono importanti per quegli sviluppi, perché servirono da armi in quella lotta.

Ai nostri fini, non è necessario soffermarci più a lungo sulla dottrina medioevale, ma dobbiamo esaminare un po' più da presso l'eredità classica, riesumata all'inizio del periodo moderno. È importante non solo per la grande influenza esercitata sul pensiero politico del XVII secolo, ma anche per il significato diretto che l'esperienza degli antichi ha sui nostri tempi⁹.

2. Benché l'influenza della tradizione classica sull'ideale moderno di libertà sia indiscutibile, spesso se ne interpreta male la natura. Si è spesso affermato che gli antichi non conoscevano la libertà come libertà individuale. È un discorso vero rispetto a molti luoghi e tempi, anche dell'antica Grecia, ma non certo rispetto ad Atene nell'epoca della sua grandezza (o all'ultimo periodo della Roma repubblicana); può esser vero rispetto alla democrazia degenerata dei tempi di Platone, ma certo non per quegli ateniesi ai quali Pericle diceva: «La libertà di cui godiamo nel nostro sistema di governo si estende anche alla nostra vita quotidiana [in cui], lungi dall'esercitare una gelosa sorveglianza l'uno sull'altro, non ci sentiamo in obbligo di essere irritati col nostro vicino perché fa quel che vuole»¹⁰; né per quei soldati ateniesi ai quali, nel momento del supremo pericolo durante la spedizione siciliana, il generale ricordò che prima di tutto combattevano per un paese in cui avevano «l'assoluta libertà di vivere come meglio credevano»¹¹. Quali erano le caratteristiche salienti di quella libertà del «più libero dei paesi liberi» (secondo le parole con cui Nicia, in quella medesima occasione, definì Atene), come la vedevano gli stessi greci e gli inglesi dell'epoca conclusiva dei Tudor e del periodo degli Stuart?

La risposta è suggerita da una parola che gli elisabettiani presero a prestito dai greci, ma che da allora è andata in disuso¹². «Isonomia» fu importata in Inghilterra dall'Italia alla fine del XVI secolo, come parola che significava «uguaglianza della legge per qualsiasi tipo di persona»¹³; poco dopo, venne usata liberamente dai traduttori di Livio, nella forma anglicizzata di *isonomy*, per indicare una situazione di uguaglianza davanti alla legge e di responsabilità dei magistrati¹⁴. Si continuò a usarla durante il XVII secolo¹⁵, finché «l'uguaglianza davanti alla legge», «il governo della legge», o «la regola della legge» gradualmente la sostituirono.

La storia di tale concetto nell'antica Grecia ci fornisce un'interessante lezione, perché forse rappresenta il primo esempio di un ciclo che le civiltà

sembrano ripetere. Quando apparve per la prima volta¹⁶, esso indicava una situazione creata anticamente ad Atene da Solone, il quale aveva dato al popolo «leggi uguali per i nobili e gli umili»¹⁷, ossia non aveva dato «tanto il controllo della politica pubblica quanto la certezza di essere governati legalmente secondo norme già note»¹⁸. Contrastava l'isonomia il governo arbitrario dei tiranni, per cui la parola divenne un'espressione familiare nelle *chansons à boire* che celebravano l'assassinio di uno di quei tiranni¹⁹. Il concetto sembra più antico di quello di *demokratia* e l'esigenza di un'uguale partecipazione di tutti al governo pare ne sia stata una delle conseguenze. Per Erodoto, più che la democrazia, l'isonomia è il «più bello di tutti i nomi di un ordine politico»²⁰. Il termine continuò a essere usato ancora per qualche tempo dopo l'avvento della democrazia, dapprima per giustificarla e poi, come è stato detto²¹, sempre più per mascherare il carattere che essa assunse, poiché il governo democratico ben presto cominciò a ignorare proprio quell'uguaglianza davanti alla legge da cui aveva tratto la sua ragion d'essere. I greci compresero chiaramente che i due ideali, benché connessi, non erano uguali. Tucidide parla senza esitare di una «oligarchia isonomica»²² e Platone usa persino il termine «isonomia» in deliberato contrasto con la democrazia, piuttosto che a sua giustificazione²³. Verso la fine del IV secolo era ormai necessario sottolineare che «in una democrazia le leggi dovrebbero essere sovrane»²⁴.

Su questo sfondo, certi celebri passi di Aristotele, benché non vi ricorra più il termine «isonomia», appaiono un'apologia di quell'ideale tradizionale. Nella *Politica* si sottolinea come sia «più giusto che governi la legge, piuttosto che un qualsiasi cittadino», come i detentori del potere supremo «dovrebbero essere nominati solo quali guardiani e servitori della legge» e come «chi volesse porre il potere supremo in una mente, lo porrebbe in Dio e nelle leggi»²⁵.

Aristotele condanna lo Stato in cui «governano gli uomini e non la legge» e in cui «tutto è determinato dal voto della maggioranza e non dalla legge». Questo, a suo dire, non è uno Stato libero «perché, quando il governo non sta alla legge, non esiste uno Stato libero, perché la legge dovrebbe essere al di sopra di tutto». Un governo che «accentri tutti i poteri nel voto popolare non può propriamente essere una democrazia: poiché i suoi decreti non possono essere generali»²⁶. Se vi aggiungiamo un passo della *Retorica*, abbiamo davvero un'affermazione quasi completa

dell'ideale del governo della legge²⁷: «È molto importante che leggi ben redatte regolino direttamente tutto ciò che sia possibile e lascino il minimo spazio alla discrezionalità dei giudici, [poiché] la decisione del legislatore non è particolare ma prevedibile e generale, mentre i membri dell'assemblea e la giuria si sentono in dovere di decidere sui casi particolari portati a loro conoscenza»²⁸.

Vi è pertanto una chiara prova che l'uso moderno della frase «governo della legge e non degli uomini» proviene direttamente da questa dichiarazione di Aristotele. Thomas Hobbes riteneva fosse «proprio un altro errore della politica di Aristotele che in una comunità ben organizzata dovesse governare la legge e non dovessero governare gli uomini»²⁹; ma James Harrington replicò che «l'arte attraverso cui, sulle fondamenta di diritti e d'interessi comuni, si istituisce una società libera [...] [è], per seguire Aristotele e Livio, il governo delle leggi e non degli uomini»³⁰.

3. Nel corso del XVII secolo, l'influenza degli scrittori latini sostituì l'influenza diretta dei greci. Getteremo perciò un breve sguardo sull'eredità culturale della Roma repubblicana. Le famose leggi delle dodici tavole, presumibilmente compilate su consapevole imitazione delle leggi di Solone, costituiscono le basi della libertà romana. La prima delle leggi pubbliche stabilisce che «nessun privilegio o statuto sarà emesso a favore di privati a detrimento di altri, in contrasto con la legge comune a tutti i cittadini e di cui i singoli, di qualunque rango siano, hanno il diritto di giovare»³¹. Fu questa la concezione sotto cui gradualmente si formò, attraverso un processo assai simile a quello da cui è nata la *common law*³², il primo sistema di diritto privato pienamente sviluppato, in uno spirito molto diverso dal successivo codice giustiniano, a cui è legato il pensiero giuridico continentale.

Lo spirito delle leggi della Roma libera ci è stato tramandato soprattutto dalle opere degli storici e degli oratori di quell'epoca, che divennero nuovamente influenti nel XVII secolo. Livio (il cui traduttore rese familiare al popolo il termine «isonomia», non usato dallo stesso Livio), che fornì a Harrington la distinzione tra il governo della legge e il governo degli uomini³³, Tacito e soprattutto Cicerone divennero i principali autori che diffusero la tradizione classica. Cicerone divenne in verità la maggiore autorità del liberalismo moderno³⁴ e a lui dobbiamo molte efficaci formulazioni della libertà sotto il governo della legge. A lui è dovuta l'idea

delle norme generali o *leges legum*, che regolano la legislazione³⁵, l'idea che obbediamo alla legge per poter essere liberi³⁶ e quella secondo cui il giudice dovrebbe essere solo la bocca attraverso cui parla la legge³⁷. Nessun altro autore mostra più chiaramente che, nel periodo classico del diritto romano, ci fu piena comprensione del fatto che non c'è contrasto tra legge e libertà e che la libertà dipende da certi caratteri della legge, dalla sua generalità e certezza e dalle restrizioni che essa pone al potere dell'autorità.

Il periodo classico fu anche un periodo di completa libertà economica, a cui Roma molto dovette per la sua prosperità e il suo potere³⁸. Dal II secolo a.C., la politica degli interventi pubblici progredì però rapidamente³⁹. In tale evoluzione, la libertà creata dall'uguaglianza di fronte alla legge fu gradualmente distrutta, via via che sorgevano richieste di un altro tipo di uguaglianza. Sulla fine dell'impero, la rigidità della legge fu indebolita a misura che, nell'interesse di una nuova politica sociale, lo Stato aumentò il suo controllo sulla vita economica. Il risultato di questo processo, giunto al suo apice sotto Costantino, fu, secondo un eminente studioso di diritto romano, che «l'impero assoluto proclamava insieme il principio di uguaglianza e la prevalenza del volere contingente, slegato dai limiti posti dalla legge. Giustiniano, con i suoi dotti professori, portò a conclusione tale processo»⁴⁰. In seguito, per circa un millennio, l'idea che la produzione legislativa dovesse servire per garantire la libertà dell'individuo è andata perduta. E, quando l'arte della legislazione fu riscoperta, il codice di Giustiniano, con la sua idea di un principe posto al di sopra della legge⁴¹, servì da esempio al continente europeo.

4. In Inghilterra, la vasta influenza degli autori classici durante il regno di Elisabetta contribuì però ad aprire la strada a sviluppi diversi. Poco dopo la morte della regina, ebbe inizio la grande lotta tra re e Parlamento e, come effetto imprevisto, ne emerse la libertà dell'individuo. È significativo che i contrasti si aprissero in gran parte su problemi di politica economica molto simili a quelli che ci troviamo di fronte oggi. Allo storico del XIX secolo, le misure adottate da Giacomo I e da Carlo I che provocarono il conflitto potevano apparire vecchie faccende prive d'attualità. Per noi, i problemi provocati dai tentativi dei re di istituire monopoli industriali hanno un suono familiare. Carlo I tentò persino di nazionalizzare l'industria

carbonifera e fu dissuaso dal farlo solo quando gli si disse che ne sarebbe potuta nascere una ribellione⁴².

Da quando un tribunale stabilì, nel famoso *case of monopolies*⁴³, che la concessione di diritti esclusivi di produrre qualsiasi articolo era «contraria alla *common law* e alla libertà del suddito», la richiesta di leggi uguali per tutti i cittadini divenne la principale arma del Parlamento nella sua opposizione alle finalità perseguite dal re. Gli inglesi comprendevano allora, meglio di quanto comprendano oggi, che il controllo della produzione significa sempre la creazione di privilegi, perché a Tizio è così permesso di fare quanto è invece vietato a Caio.

Ma un altro tipo di regolamentazione economica costituì l'occasione della prima grande dichiarazione del principio fondamentale. La *Petition of Grievances* del 1610 fu provocata dalle nuove regolamentazioni emanate dal re per l'edilizia a Londra e dal divieto di produrre l'amido col grano. Questa celebre petizione della Camera dei Comuni afferma che, tra tutti i diritti tradizionali dei sudditi britannici, «non ce n'è alcuno da loro considerato più caro e prezioso di quello di essere guidati e regolati dal sicuro governo della legge, che dà al capo e alle membra quanto appartiene loro per diritto, senza lasciarsi andare ad alcuna forma di governo arbitraria e incerta[...]. Da queste radici, è nato l'indubbio diritto del popolo di questo regno, di non essere soggetto a nessuna punizione relativa a vita, terre, corpi o beni che non sia quella stabilita dal diritto comune di questa terra o dalle leggi fatte per comune consenso in Parlamento»⁴⁴.

Infine, nella discussione provocata dal regolamento dei monopoli del 1624, Sir Edward Coke, la grande fonte dei principi *whig*, sviluppò la sua interpretazione della *Magna Charta*, quell'interpretazione che sarebbe diventata una delle pietre angolari della nuova dottrina. Nella seconda parte del suo *Institutes of the Laws of England*, ben presto edito dalla Camera dei Comuni, non solo egli contestava (riferendosi al *case of monopolies*) che, «se si concede a un uomo di essere il solo fabbricante di carte, o l'unico a occuparsi di altri commerci, tale concessione è contraria alla libertà del suddito che prima faceva, o legalmente avrebbe potuto fare, tale commercio e di conseguenza è contraria a questa grande Carta»⁴⁵, ma andava oltre questa opposizione alla prerogativa reale con l'ammonire lo stesso Parlamento «a lasciare che tutte le cause fossero misurate dall'aureo e retto regolo del diritto e non dall'incerta e distorta corda dell'arbitrio»⁴⁶.

Dall'estesa e continua discussione svoltasi durante la guerra civile, gradualmente emersero tutti gli ideali politici che avrebbero d'allora in poi governato l'evoluzione della politica inglese. Non possiamo qui tentare di tracciarne lo sviluppo attraverso i dibattiti e le pubblicazioni dell'epoca, la cui straordinaria ricchezza di idee è stata riconosciuta solo dopo la loro recente ristampa⁴⁷. Possiamo solo elencare le idee principali che apparvero sempre più spesso finché, nell'età della Restaurazione, divennero parte di una tradizione consolidata e, dopo la Gloriosa Rivoluzione del 1688, parte della dottrina del partito vittorioso.

Il grande evento che per le ultime generazioni assurse a simbolo delle permanenti realizzazioni della guerra civile fu l'abolizione, nel 1641, dei tribunali speciali e in particolare della Camera Stellata che era diventata, nelle parole sovente citate di F. W. Maitland, «una corte di uomini politici che impongono una politica e non una corte di magistrati che amministrano la giustizia»⁴⁸. Quasi contemporaneamente vi fu il primo tentativo di garantire l'indipendenza dei giudici⁴⁹. Nei dibattiti dei vent'anni che seguirono il problema principale divenne sempre più quello di prevenire l'arbitrio del governo. Benché i due significati di «arbitrario» rimanessero per lungo tempo confusi, quando il Parlamento cominciò ad agire altrettanto arbitrariamente che il re⁵⁰, si arrivò a riconoscere che il carattere arbitrario di un atto non dipendeva dalla fonte del potere, ma dalla difformità rispetto ai preesistenti principi generali del diritto. Veniva frequentemente messo in rilievo che non dovesse esserci nessuna pena senza una precedente previsione di legge⁵¹; che i provvedimenti legislativi dovessero avere solo effetti nel futuro e non anche effetti retroattivi⁵²; che il potere discrezionale di tutti i magistrati dovesse essere strettamente circoscritto dalla legge⁵³. L'idea dominante fu sempre che la legge dovesse essere sovrana o, come è scritto in un opuscolo polemico dell'epoca, *Lex, Rex*⁵⁴.

Gradualmente emersero due idee importantissime sul modo di garantire questi ideali fondamentali; l'idea di una costituzione scritta⁵⁵ e il principio della separazione dei poteri⁵⁶. Quando nel gennaio del 1660, poco prima della Restaurazione, nella *Declaration of Parliament Assembled at Westminster* si tentò per l'ultima volta di proclamare in un documento ufficiale i principi di base di una costituzione, vi fu incluso questo passo impressionante: «Non essendoci per la libertà di uno Stato nulla di più essenziale del principio secondo cui il popolo dev'essere governato dalle

leggi e la giustizia dev'essere amministrata solo da chi possa essere ritenuto responsabile, si dichiara qui inoltre che tutti i procedimenti giuridici, che tocchino la vita, la libertà e i beni del libero popolo di questo Stato, saranno conformi alle leggi del paese e che il Parlamento non s'immischierà nell'amministrazione ordinaria o nella parte esecutiva della legge: poiché è principio [*sic*] di questo Parlamento, così come lo è stato di tutti i Parlamenti precedenti, provvedere alla libertà del popolo contro l'arbitrio del governo»⁵⁷. Se in seguito la separazione dei poteri forse non fu del tutto «un principio accettato del diritto costituzionale»⁵⁸, è almeno rimasta parte della dottrina politica prevalente.

5. Tutte queste idee avrebbero esercitato un'influenza decisiva, nei successivi cento anni, non solo in Inghilterra ma anche in America e sul continente europeo, nella forma sommaria data loro dopo la definitiva cacciata degli Stuart nel 1688. Benché in quel momento ci fossero altre opere ugualmente o forse più autorevoli⁵⁹, il *Second Treatise on Civil Government* di John Locke è importante per il carattere duraturo dei suoi effetti; occorre perciò rivolgere a tale lavoro la nostra attenzione.

L'opera di Locke è nota soprattutto come comprensiva giustificazione filosofica della Gloriosa Rivoluzione⁶⁰; e il suo contributo originale si trova in particolare nelle sue ampie riflessioni sul fondamento filosofico del governo. Sul valore di tali riflessioni, le opinioni possono divergere. Tuttavia, l'aspetto dell'opera che allora fu perlomeno altrettanto importante, e che più che altro interessa qui, è la sua codificazione della dottrina politica vincitrice, dei principi pratici che, si concordava, avrebbero limitato i poteri del governo⁶¹.

Mentre nella sua discussione filosofica Locke si preoccupa soprattutto della fonte che legittima il potere e in genere dei fini del governo, il problema pratico che lo assilla è come impedire che il potere, da chiunque esercitato, divenga arbitrario: «La libertà degli uomini sotto un governo consiste nell'aver una regola stabile secondo cui vivere, comune a tutti gli appartenenti a quella società e fatta dal potere legislativo ivi istituito; la libertà di seguire in tutto la propria volontà laddove quella norma non prescrive nulla; e di non essere soggetti all'incostante, incerta, arbitraria volontà di un altro uomo»⁶². Il discorso è diretto soprattutto contro «l'irregolare e incerto esercizio del potere»⁶³; il punto importante è che «chiunque detenga il potere legislativo o supremo di una qualsiasi società

deve governare attraverso leggi stabili, promulgate e note a tutti, non con decreti estemporanei; e attraverso giudici imparziali e retti, che abbiano il potere di decidere le controversie in base a tali leggi e di impiegare la forza pubblica solo in esecuzione di esse»⁶⁴. Persino il legislativo non ha «il potere arbitrario assoluto»⁶⁵, «non può avocare a sé il potere di governare con arbitrari decreti estemporanei, ma è obbligato ad amministrare la giustizia e decidere sui diritti del suddito con leggi promulgate e stabili e giudici precostituiti»⁶⁶, mentre il «supremo esecutore della legge [...] non ha alcuna volontà, alcun potere, oltre quello della legge»⁶⁷. Locke è restio a riconoscere qualsiasi potere sovrano e il *Treatise* è stato descritto come un attacco all'idea stessa di sovranità⁶⁸. La principale garanzia pratica da lui proposta contro l'abuso è la separazione dei poteri, che egli espone con minore chiarezza e in forma meno familiare di quanto abbiano fatto certi suoi predecessori⁶⁹. Si preoccupa specialmente della maniera di limitare la discrezionalità di «chi ha il potere esecutivo»⁷⁰, ma non sa offrire nessuna speciale garanzia. Il suo fine ultimo è sempre ciò che oggi chiamiamo spesso «addomesticamento del potere»; lo scopo, per il quale gli uomini «scelgono e autorizzano un corpo legislativo è per fare leggi e stabilire norme, che servano da guardia e da barriera difensiva per la proprietà di tutti i membri della società, che servano a limitare il potere e a moderare il dominio di ogni parte e di ogni membro di quella società»⁷¹.

6. Tra l'accoglimento di un ideale da parte dell'opinione pubblica e la completa realizzazione di esso nella politica, la strada è lunga; e forse l'ideale del governo della legge non era stato ancora completamente messo in pratica quando il processo, duecento anni dopo, fu invertito. In ogni caso, il periodo di consolidamento più importante, durante il quale esso progressivamente penetrò nella vita quotidiana, fu quello della prima metà del XVIII secolo⁷². Nell'arco di tempo che va dalla conferma definitiva dell'indipendenza dei giudici con l'*Act of Settlement* del 1701⁷³ fino all'occasione offerta dall'ultimo *bill of attainder* approvato dal Parlamento nel 1706, c'è non solo una completa riformulazione di tutti gli argomenti contro un simile atto arbitrario del legislativo⁷⁴, ma anche la riaffermazione del principio della separazione dei poteri⁷⁵; il periodo vide un lento ma costante estendersi di quasi tutti i principi per i quali avevano lottato gli inglesi del XVII secolo.

Citiamo qui alcuni significativi eventi del periodo, quale il caso di un membro della Camera dei Comuni che (in un tempo in cui Samuel Johnson faceva la cronaca dei dibattiti) riaffermò il principio secondo cui *nulla poena sine lege*, di cui ancor oggi si dice talvolta che non faccia parte del diritto inglese⁷⁶: «Che laddove non c'è legge non ci sia trasgressione, è una massima non solo stabilita col consenso generale, ma in se stessa evidente e innegabile; ed è certo non meno valida del fatto che, laddove non c'è trasgressione, non può esserci punizione»⁷⁷. Un'altra occasione fu quella in cui Lord Camden, nel caso Wilkes, dichiarò che i tribunali devono interessarsi solo delle norme generali e non dei particolari scopi del governo o di giustizia⁷⁸. Sotto altri aspetti, il progresso fu più lento; il che significa che non si possono invocare, a seconda di come viene interpretata la posizione del governo, argomenti politici davanti alle corti e probabilmente è vero che, dal punto di vista del più povero, l'ideale di uguaglianza davanti alla legge rimase per lungo tempo un fatto alquanto dubbio. Eppure, sebbene il processo di riforma del diritto nello spirito di quegli ideali fosse lento, i principi in se stessi cessarono di costituire oggetto di disputa: non erano più l'opinione di un partito, ma erano ormai pienamente accolti dai conservatori⁷⁹. Da un certo punto di vista, l'evoluzione, più che avvicinarsi, si allontanava dall'ideale. In particolare, il principio della separazione dei poteri, sebbene considerato durante tutto il secolo la più distintiva caratteristica della costituzione britannica⁸⁰, quanto più si sviluppava il moderno governo di gabinetto tanto più restava fuori dalla realtà. E il Parlamento, con la sua rivendicazione di potere illimitato, doveva ben presto allontanarsi anche da un altro principio.

7. Nella seconda metà del XVIII secolo, vi furono coerenti esposizioni degli ideali che molto incisero sul clima dell'opinione dei cento anni successivi. Come spesso accade, queste idee si diffusero fra il pubblico meno per effetto dell'esposizione fattane dai filosofi politici e dai giuristi e più per effetto dell'interpretazione degli eventi fornita dagli storici. Il più influente fra tutti fu David Hume, che nei suoi scritti continuò a mettere in rilievo i punti cruciali⁸¹ e del quale s'è giustamente detto che vedeva il vero senso della storia d'Inghilterra nell'evoluzione da un «governo arbitrario a un governo della legge»⁸². Almeno uno dei passi caratteristici della sua *History of England* merita di essere citato. Parlando dell'abolizione della *star chamber*, scrive: «In quel tempo, non c'era governo al mondo, né forse

lo si può trovare negli annali di qualsiasi storia, che continuasse a esistere senza un pizzico di arbitrio posto nelle mani di una qualche autorità; può dirsi già in anticipo dubbio che la società possa mai raggiungere quella situazione di perfezione in cui si sostenga esclusivamente con le rigide massime generali della legge e dell'equità. Ma il Parlamento giustamente pensò che il re fosse un'autorità troppo eminente per potergli affidare un potere discrezionale, che egli avrebbe potuto facilmente trasformare in distruzione della libertà. E in pratica si è scoperto che, sebbene dalla massima della stretta adesione alla legge possano sorgere inconvenienti, i vantaggi sono però di gran lunga preponderanti, tanto da rendere gli inglesi per sempre grati alla memoria dei loro antenati che, dopo ripetuti conflitti, hanno alla fine stabilito quel nobile principio»⁸³.

Verso la fine del secolo, tali ideali furono più spesso dati per scontati che esplicitamente affermati, sicché il lettore moderno, se vuole comprendere cosa intendevano per «libertà» uomini come Adam Smith⁸⁴ e i suoi contemporanei, deve dedurli. Solo occasionalmente, come nei *Commentaries* di Blackstone, troviamo tentativi di elaborazione di alcuni punti particolari, quali l'importanza dell'indipendenza dei giudici e della separazione dei poteri⁸⁵, o tentativi di spiegare il significato di «legge», definendola come «norma, non ordine imprevisto e momentaneo di un superiore o rivolto a una particolare persona; ma qualcosa di permanente, uniforme e universale»⁸⁶.

Molte delle più note espressioni di quegli ideali si possono ovviamente trovare nei ben noti brani di Edmund Burke⁸⁷. Probabilmente, la più ampia esposizione della dottrina del governo della legge si trova nell'opera di William Paley, il «grande codificatore del pensiero nell'epoca della codificazione»⁸⁸. Merita di esser citato ampiamente: «La prima massima di uno Stato libero», scrive Paley, «è che le leggi devono esser fatte da un gruppo di uomini e amministrate da un altro; in altre parole, che la funzione legislativa e giudiziaria devono esser tenute separate. Quando quelle funzioni sono riunite nella stessa persona o assemblea, vengono fatte leggi speciali per speciali casi, dovute a volte a motivi parziali e dirette a fini privati; quando invece sono tenute separate, le leggi generali sono fatte da un gruppo di uomini, che non prevedono su chi esse si ripercuoteranno e, una volta fatte, devono essere applicate dall'altro gruppo, lasciando che si ripercuotano su chiunque [...]. Quando le parti e gli interessi su cui si ripercuotevano le leggi erano note, la tendenza dei legislatori era

inevitabilmente quella di attaccare l'una o l'altra parte; e laddove non c'erano né norme fisse per regolare le loro determinazioni, né un potere superiore per controllare le loro procedure, tali inclinazioni interferivano con l'integrità della giustizia pubblica. Era conseguenza necessaria che chi fosse soggetto a tale costituzione vivesse senza leggi costanti, cioè senza norme note e prestabilite su qualsiasi giudizio o sotto leggi fatte per determinate persone e partecipi delle contraddizioni e delle iniquità dei motivi a cui dovevano la loro origine».

«Con la divisione delle funzioni legislative e giudiziarie, in questo paese ci si è efficacemente premuniti contro tali pericoli. Il Parlamento non conosce l'individuo su cui si ripercuoteranno le sue leggi; non ha dinanzi a sé nessun caso o parte; nessun disegno privato da servire; di conseguenza, le sue decisioni saranno suggerite da considerazioni di effetti e tendenze generali, che producono sempre regole imparziali e di comune vantaggio»⁸⁹.

8. Con la fine del XVIII secolo, i più importanti contributi dell'Inghilterra ai principi di libertà si esauriscono. Sebbene Macaulay abbia fatto di nuovo, per il XIX secolo, quel che Hume aveva fatto per il XVIII⁹⁰, e sebbene l'intelligenza liberale della «Edinburgh Review» e gli economisti della tradizione di Smith, quali J.R. MacCulloch e N.W. Senior, continuassero a pensare alla libertà in termini classici, scarso fu l'ulteriore sviluppo. Il nuovo liberalismo che gradualmente soppiantò il *whiggism*, risentì sempre più dell'influenza delle tendenze razionalistiche dei filosofi radicali e della tradizione francese. Bentham e i suoi utilitaristi fecero molto per distruggere le opinioni secondo cui l'Inghilterra aveva conservato parte del Medioevo, con il loro disprezzo della maggior parte di quanto fino ad allora aveva costituito l'aspetto più ammirato della costituzione britannica⁹¹. E introdussero in Gran Bretagna qualcosa di cui non c'era stata traccia: il desiderio di rifare *ex novo* tutto il diritto e le sue istituzioni secondo principi razionalistici.

La mancata comprensione dei principi tradizionali della libertà inglese, da parte degli uomini guidati dagli ideali della Rivoluzione francese, è chiaramente illustrata da uno dei primi apostoli di quella rivoluzione in Inghilterra, Richard Price, che fin dal 1778 sosteneva: «Si definisce troppo imperfettamente la libertà dicendo che è “un governo di *leggi* e non di *uomini*”. Se le leggi sono fatte da un uomo, o da un gruppo di uomini di uno

Stato, e non per comune accordo, un governo fatto da loro non è diverso dalla schiavitù»⁹². Otto anni dopo riuscì a esibire una lettera elogiativa di Turgot: «Come mai lei è fra i primissimi scrittori del suo paese ad aver dato una giusta idea della libertà, dimostrando la falsità della nozione tanto spesso echeggiata da quasi tutti gli scrittori repubblicani, secondo cui la libertà consiste nell'essere soggetti soltanto alle leggi?»⁹³. D'allora in poi, il concetto, essenzialmente francese, di libertà politica spodestò a poco a poco l'ideale inglese di libertà individuale, fino al punto che si poté dire che «in Gran Bretagna, paese che poco più di un secolo prima aveva rigettato le idee-base della rivoluzione francese e capeggiato la resistenza contro Napoleone, tali idee erano giunte a trionfare»⁹⁴. Sebbene in Gran Bretagna la maggior parte delle realizzazioni del XVI secolo si siano conservate oltre il XIX, dobbiamo cercare altrove per trovare gli ulteriori sviluppi degli ideali che ne erano alla base.

* Il nocciolo del presente capitolo e dei capitoli 13 e 16 mi è servito per le conferenze tenute in un ciclo organizzato dalla National Bank of Egypt e da questa pubblicate come *The Political Ideal of the Rule of Law*, Cairo 1955.

** *Second Treatise*, cit., paragrafo 57, p. 29.

¹ Più apprendo sullo sviluppo di tali idee, più mi convinco dell'importanza di un esempio come quello della Repubblica olandese. La sua influenza appare con chiarezza nell'ultima parte del Seicento e all'inizio del Settecento, mentre il periodo precedente ha ancora bisogno di essere studiato. Cfr. intanto SIR G. CLARK, *The Birth of the Dutch Republic*, «Proceedings of the British Academy», XXXII (1946), e P. GEYL, *Liberty in Dutch History*, «Delta», I (1958). L'ignoranza mi obbliga anche a tralasciare le importanti riflessioni e le idee analoghe sviluppatesi nell'Italia rinascimentale, in particolare a Firenze (per brevi riferimenti, vedi l'introduzione alle note del capitolo 20.) E non ho alcuna competenza per dilungarmi su un altro fatto di grande interesse: che la sola grande civiltà extraeuropea, quella cinese, sembra aver sviluppato, nella stessa epoca dei greci, concetti giuridici di cui sorprende l'analogia con quelli della civiltà occidentale. Secondo FUNG YULAN, *A History of Chinese Philosophy*, Peiping 1937, p. 312, «la grande tendenza politica del momento [dal VII al III secolo a.C.] era il passaggio dal governo feudale al governo di uomini dotati di potere assoluto; da un governo fondato sulla moralità tradizionale (*li*) e degli individui a un governo della legge». L'autore cita come prova (p. 321) il *Kuan-tzû*, un trattato attribuito a KUANG CHUN (ca. 715-645 a.C.), ma scritto probabilmente nel III secolo a.C.: «Quando uno Stato è governato in base alla legge, tutte le cose non faranno che seguire il loro corso regolare [...]. Se la legge non è uniforme, sarà una disgrazia per il reggitore dello Stato [...]. Quando il sovrano e il ministro, il superiore e l'inferiore, il nobile e l'umile obbediscono tutti alla legge, ciò si chiama avere un gran buon governo». L'autore del trattato aggiunge però che questo «ideale non è ancora stato raggiunto in Cina».

² Cfr. l'osservazione di MONTESQUIEU, *The Spirit of the Laws*, cit., I, p. 151: «Nel mondo c'è anche una nazione che ha posto la libertà politica come finalità diretta della sua costituzione». Vedi anche R. HENNE, *Der englische Freiheitsbegriff*, tesi di laurea (Zürich), Aarau, 1927. La scoperta della libertà inglese da parte delle popolazioni dell'Europa continentale e l'influenza esercitata sullo stesso

continente dall'esempio inglese attendono ancora di essere studiati a fondo. Delle prime opere, le più importanti sono quella di G. MIEGE, *L'Etat présent de la Grande-Bretagne*, Amsterdam 1708, anche nell'edizione tedesca, ampliata, *Geistlicher und weltlicher Stand von Grossbritannien und Irland*, Leipzig 1718; P. DE RAPIN-THOYRAS, *Dissertation sur les Whigs et les Torys, or an Historical Dissertation upon Whig and Tory*, trad. ingl. di M. Ozell, London 1717; e A. HENNINGS, *Philosophische und statistische Geschichte des Ursprungs und des Fortgangs der Freyheit in England*, Copenhagen 1783.

³ Cfr. soprattutto F. POLLOCK e F. W. MAITLAND, *History of English Law*, Cambridge 1911; R. KELLER, *Freiheitsgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter*, Heidelberg 1933; H. PLANITZ, *Zur Ideengeschichte der Grundrechte*, in H.C. Nipperdey (a cura di), *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Berlin 1930, vol. III; e O. VON GIERKE, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, Breslau 1902.

⁴ Cfr. C.H. MCILWAIN, *The English Common Law Barrier against Absolutism*, «American Historical Review», XLIX (1934) p. 27. Quanto anche la più famosa (e in seguito la più influente) clausola della *Magna Charta* esprima semplicemente le idee comuni dell'epoca è mostrato da un decreto dell'imperatore Corrado II, del 28 maggio 1037 (citato in W. STUBBS, *Germany in the Early Middle Ages, 476-1250*, a cura di A. Hassall, London 1908, p. 147), in cui si legge: «Nessun uomo dovrà esser privato di un feudo [...] se non secondo le leggi dell'Impero e per il giudizio dei suoi pari». Non possiamo qui analizzare nei particolari la tradizione filosofica ereditata dal Medio Evo. Ma, sotto un certo aspetto, la posizione di Lord Acton, secondo cui il primo *Whig* sarebbe stato Tommaso d'Aquino, non è poi così paradossale (vedi *History of Freedom*, cit., p. 37, e J.N. FIGGIS, *Studies of Political Thought from Gerson to Grotius*, Cambridge 1907, p. 7). Su Tommaso d'Aquino, cfr. T. GILBY, *Principality and Polity*, London 1958; e sull'influenza di Tommaso sulle prime scuole politiche inglesi, specialmente su Richard Hooker, vedi S.S. WOLIN, *Richard Hooker and English Conservatism*, «Western Political Quarterly», VI (1953). Uno studio più esauriente dovrebbe occuparsi soprattutto di Bartolo da Sassoferrato e di Niccolò Cusano, che si mossero dentro quella la tradizione. Cfr. F.A. VON SCHARPFF, *Der Cardinal und Bischof Nicolaus von Cusa*, Tübingen 1871, spec. p. 22; J.N. FIGGIS, *Bartolus and the Development of European Political Ideas*, «Transactions of The Royal Historical Society», n.s., XIX (1905); e C.N.S. WOOLF, *Bartolus of Sassoferrato*, Cambridge 1913; e, sulle teorie politiche di tutto il periodo, R.W. e A.J. CARLYLE, *A History of Mediaeval Political Theory*, Edinburgh-London 1903 e anni seguenti.

⁵ Cfr. O. VOSSLER, *Studien zur Erklärung der Menschenrechte*, «Historische Zeitschrift», CXLII (1930), p. 512; anche F. KERN, *Kingship and Law in the Middle Ages*, trad. ingl. di S.B. Chrimes, Oxford 1939; E. JENKS, *Law and Politics in the Middle Ages*, London 1898, pp. 24-25; C.H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and Its Supremacy*, New Haven 1910; J.N. FIGGIS, *The Divine Right of Kings*, Cambridge 1914; C.V. LANGLOIS, *Le Règne de Philippe III, Le Hardi*, Paris 1887, p. 285; e, per gli emendamenti intervenuti nel tardo Medioevo, T.F.T. PLUCKNETT, *Statutes and Their Interpretation in the First Half of the Fourteenth Century*, Cambridge 1922, e *Legislation of Edward I*, Oxford 1949. Sull'intero problema, vedi inoltre J.W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Oxford 1955.

⁶ Cfr. B. REHFELDT, *Die Wurzeln des Rechtes*, Berlin 1951, p. 67: «Das Auftauchen des Phänomens der Gesetzgebung [...] bedeutet in der Menschheitsgeschichte die Erfindung der Kunst, Recht und Gesetz zu machen. Bis dahin hatte man ja geglaubt Recht nicht setzen sondern nur anwenden zu können als etwas, das seit jeher war. An dieser Vorstellung gemessen ist die Erfindung der Gesetzgebung vielleicht die folgenschwerste, die je gemacht worden – folgenschwerer als die des Feuermachens oder des Schiesspulvers –, denn am Stärksten von allen hat sie das Schicksal des Menschen in seine Hände gelegt». Analogamente in uno studio non ancora pubblicato, presentato a un simposio su «The Expansion of Society» organizzato dall'Istituto Orientale dell'Università di Chicago, nel dicembre 1958, Max Rheinstein osserva: «Caratteristica dell'epoca più tarda della storia

greca e romana è l'idea che la legislazione potesse stabilire delle valide norme di condotta. Quest'idea rimane nell'Europa occidentale lettera morta fino alla riscoperta del diritto romano e la nascita della monarchia assoluta. L'affermazione che ogni legge è il comando di un sovrano è un postulato generato dall'ideologia democratica della Rivoluzione francese, in base alla quale tutte le leggi dovevano essere emanate da rappresentanti del popolo debitamente eletti. Non è tuttavia una rappresentazione esatta né aderente alla realtà, soprattutto nei paesi anglosassoni della tradizione di *common law*». La profondità dell'influenza sull'opinione pubblica inglese, ancora nella parte finale del Settecento, del punto di vista tradizionale, secondo cui «le leggi si scoprono, non si fanno» è mostrata dall'affermazione di E. BURKE, *Tracts Relative to the Laws against Popery in Ireland*, in *Works*, cit., IX, p. 350: «Sarebbe difficile indicare un errore più radicalmente sovversivo di ogni ordine e bellezza, di ogni pace e felicità nella società umana, dell'idea che ogni corpo di uomini abbia il diritto di fare le leggi che vuole; o che le leggi traggano ogni autorità dalla loro mera promulgazione, indipendentemente dalla qualità del loro oggetto. Nessuna argomentazione di politica, ragione di Stato o difesa della costituzione può essere portata a difesa di una simile pratica [...]. Tutte le leggi umane hanno, propriamente parlando, soltanto un carattere declaratorio; possono modificare il modo e l'applicazione, ma non hanno alcun potere di modificare la sostanza della giustizia originaria». Per altre illustrazioni, cfr. E.S. CORWIN, *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, Ithaca 1955, p. 6, n. 11.

⁷ Cfr. DICEY, *Constitution*, cit., p. 370: «Un giurista, che considera la materia da un punto di vista strettamente professionale, è tentato di affermare che il vero argomento controverso, tra uomini di Stato come Bacone e Wentworth da un lato, e Coke e Eliot dall'altro, fosse l'opportunità di stabilire permanentemente in Inghilterra un'amministrazione forte di tipo continentale».

⁸ Così definisce HENRY BRACTON la *Magna Charta* in *De legibus*, fol. 186b. Sulle conseguenze di quella che era in effetti un'interpretazione errata del testo, risalente al XVII secolo, cfr. W.S. McKECHNIE, *Magna Carta*, Glasgow 1914, p. 133: «Se le parole vaghe e imprecise di Coke hanno messo in ombra la portata di molti capitoli [della *Magna Charta*] e favorito la diffusione di falsi concetti sullo sviluppo del diritto inglese, non ci sono termini adatti per misurare l'entità del servizio che questi stessi errori hanno reso alla causa del progresso costituzionale». In seguito la medesima opinione è stata più volte formulata; cfr. in particolare H. BUTTERFIELD, *The Englishman and His History*, Cambridge 1944, p. 7.

⁹ Vedi come, stando a THOMAS HOBBS, «una delle più frequenti cause di questo [lo spirito ribelle della sua epoca] sia la lettura di libri di politica e di storia degli antichi greci e romani» e che, per tale ragione «non c'era nulla che fosse stato pagato tanto a caro prezzo da queste regioni dell'Occidente quanto l'imparare la lingua greca e quella latina» (*Leviathan*, cit., pp. 214, 141). Cfr. anche l'osservazione di Aubrey secondo cui le radici «dello zelo [di Milton] per la libertà del genere umano» stanno nell'«essere stato tanto familiare con Livio e gli autori romani e con la grandezza che Milton vedeva realizzata da Roma» (*Aubrey's Brief Lives*, a cura di O.L. Dick, Ann Arbor 1957, p. 203). Sulle fonti classiche del pensiero di Milton, Harrington e Sidney, cfr. Z.S. FINK, *The Classical Republicans*, Evanston 1945.

¹⁰ TUCIDIDE, *Peloponnesian War*, cit., vol. II, p. 37. La più convincente testimonianza è probabilmente quella dei nemici della libera democrazia di Atene, le cui lamentele sono molto indicative; cfr. ARISTOTELE (*Politics*, VI, 2, 1317b): «In simili democrazie ognuno vive come meglio gli piace». I greci sono forse stati i primi a confondere la libertà personale con la libertà politica; ma ciò non vuol dire che essi non conoscessero la prima o non l'apprezzassero. I filosofi stoici, in ogni caso, ne conservarono il significato originario e lo trasmisero ai posteri. Zenone affermò che la libertà è «la facoltà di agire in modo autonomo, mentre la schiavitù è la privazione di questa» (DIOGENE LAERZIO, *Lives of Eminent Philosophers*, III, 121, London 1925, II, p. 227). FILONE D'ALESSANDRIA, *Quod omnis probus liber sit*, 452, 45 (London 1941, IX, p. 36), fornisce addirittura un concetto pienamente attuale della libertà sotto la legge: *hosoi de meta nomou zōsin, eleutheroi*. Vedi E.A.

HAVELOCK, *The Liberal Temper in Greek Politics*, New Haven 1957. Non è neppure più possibile negare l'esistenza della libertà nell'antica Atene, affermando che il sistema economico della città si "basasse" sulla schiavitù, poiché ricerche recenti hanno chiaramente mostrato che la schiavitù aveva un peso relativamente scarso; cfr. W.L. WESTERMANN, *Athenaeus and the Slaves of Athens*, in *Athenian Studies Presented to William Scott Ferguson*, London 1940, e A.H.M. JONES, *The Economic Basis of Athenian Democracy*, «Past and Present», I (1952), ristampato in IDEM, *Athenian Democracy*, Oxford 1957.

¹¹ TUCIDIDE, *Peloponnesian War*, cit., VII, p. 69. L'equivoco sulla libertà greca risale a Thomas Hobbes e fu largamente diffuso da B. CONSTANT, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, ristampato nel suo *Cours de politique constitutionnelle*, II, Paris 1861, e da N.D. FUSTEL de COULANGES, *La Cité antique*, Paris 1864. Sull'intero argomento, cfr. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1905, p. 288 e ss.; è difficile capire come, ancora nel 1933, H.J. LASKI, *Liberty*, «E.S.S.», IX, p. 442, potesse sostenere, riferendosi esplicitamente all'epoca di Pericle, che «in una società così organica, il concetto di libertà individuale era praticamente sconosciuto».

¹² Cfr. J. HUIZINGA, *Wenn die Waffen schweigen*, Basel 1945, p. 95: «Man muss eigentlich bedauern, dass die Kulturen, die sich auf der Grundlage der griechischen Antike aufbauten, nicht an Stelle des Wortes Demokratie jenes andere übernommen haben, das in Athen auf Grund der geschichtlichen Entwicklung besondere Achtung erweckte und ausserdem den hier wesentlichen Gedanken einer guten Regierungsform besonders rein zum Ausdruck brachte: das Wort "Isonomia", Gleichheit der Gesetze. Dies Wort hatte sogar einen unsterblichen Klang [...] Aus dem Worte "Isonomia" spricht weit deutlicher und unmittelbarer als aus "Demokratia" das Ideal der Freiheit; auch ist die in der Bezeichnung "Isonomia" enthaltene These nichts Unerfüllbares, wie dies bei "Demokratia" der Fall ist. Das wesentliche Prinzip des Rechtsstaates ist in diesem Wort bündig und klar wiedergegeben».

¹³ Nel dizionario italiano di J. FLORIO, *World of Wordes*, London 1598.

¹⁴ TITO LIVIO, *Romane Historie*, tr. ingl. di Ph. Holland, London 1600, pp. 114, 134, 1016.

¹⁵ L'*Oxford English Dictionary*, alla voce «Isonomy», cita esempi risalenti al 1659 e 1684, indicanti come il termine fosse di uso abbastanza comune.

¹⁶ L'utilizzo più antico a noi noto della parola «isonomia» sembra essere quello di Alcmeone verso il 500 a.C. (H. DIELS, *Die Fragmente der Vorsokratiker*, Berlin 1922, vol. I, p. 136, ALCMEONE, Fragm. 4). L'uso metaforico (che fa dell'«isonomia» una condizione di salute fisica) suggerisce che il termine era già allora ben affermato.

¹⁷ E. DIEHL, *Anthologia lyrica Graeca*, Leipzig 1949, Fragm. 24. Vedi E. WOLF, *Mass und Gerechtigkeit bei Solon*, in *Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie: Festschrift für Rudolf Laun*, Hamburg 1953; K. FREEMAN, *The Work and Life of Solon*, London 1926; W.J. WOODHOUSE, *Solon, the Liberator*, Oxford 1938; e K. HÖNN, *Solon, Staatsmann und Weiser*, Wien 1948.

¹⁸ E. BARKER, *Greek Political Theory*, Oxford 1925, p. 44. Cfr. LORD ACTON, *History of Freedom*, cit., p. 7; e P. VINOGRADOFF, *Collected Papers*, Oxford 1928, II, p. 41.

¹⁹ Vedi G. BUSOLT, *Griechische Staatskunde*, München 1920, I, p. 417; J.A.O. LARSEN, *Cleisthenes and the Development of the Theory of Democracy at Athens*, in *Essays in Political Theory Presented to George H. Sabine*, Ithaca 1948; V. EHRENBERG, *Isonomia*, in *Pauly's Real Encyclopaedie der classischen Altertumswissenschaft*, suppl. VII (1940), e gli articoli *Origins of Democracy*, «Historia», I (1950), spec. p. 535, e *Das Harmodioslied*, *Festschrift Albin Lesky*, in «Wiener Studien», LXIX, spec. pp. 67-69; G. VLASTOS, *Isonomia*, «American Journal of Philology», LXXIV (1953); e J.W. JONES, *The Law and the Legal Theory of the Greeks*, Oxford 1956, cap. VI. Il greco skolion a cui si accenna nel testo si può trovare in due versioni in E. DIEHL, *Anthologia lyrica Graeca*, cit., II. skolia

10 (9) e 13 (12). Un esempio curioso del fascino che questi inni in lode dell'«isonomia» esercitavano sui *Whigs* inglesi della fine del XVIII secolo è *Ode in imitation of Callistratus* di Sir WILLIAM JONES, citato sopra come anello di congiunzione tra le opinioni politiche dei *Whigs* e l'evoluzionismo linguistico (cfr. *Works*, London 1807, X p. 391). L'ode è preceduta dal testo greco dello *skolion* e, dopo venti versi in lode di Armodio e Aristogitone, prosegue:

«Allora in Atene tutto era pace,
uguaglianza di leggi e libertà:
nutrice delle arti, occhio della *Grecia*!
Popolo valoroso, forte e libero!
Non meno gloriose furono le tue gesta,
Wentworth, teso alla causa della virtù;
né meno splendida sarà la tua ricompensa,
Lenox, amante dell'uguaglianza delle leggi!
Innalzato nel tempio della libertà
vedi *Fitz Maurice* cinto di luce,
lodato per le virtù che ha riunito in sé,
voce della saggezza, braccio del valore!
A essi il fato non chiuderà mai le palpebre;
beati, nelle regioni dell'eterna fioritura,
con *Armodio* avranno riposo,
con *Aristogitone* requie».

Cfr. anche *op. cit.*, p. 389, la *Ode in Imitation of Alcaeus*, in cui, riferendosi alla «legge, sovrana imperatrice», Jones dice:

«Sopraffatto dal suo sacro cipiglio
il nemico Arbitrio sprofonda come vapore».

²⁰ ERODOTO, *Histories*, cit., III, p. 80; cfr. anche III, p. 142 e V p. 37.

²¹ G. BUSOLT, *Griechische Staatskunde*, cit., p. 417, e V. EHRENBURG, *Isonomia*, cit., p. 299.

²² TUCIDIDE, *Peloponnesian War*, cit., III, 62, 3-4. Si mettano a confronto quest'uso del termine, nel significato legittimo, con l'uso che Tucidide qualifica come capzioso, *op. cit.*, III, 82, p. 8; cfr. anche ISOCRATE, *Areopagiticus*, VII, 20 e *Panathenaicus*, XII, 178.

²³ PLATONE, *Repubblica*, VIII, 557bc, 559d, 561e.

²⁴ IPERIDE, *In Defence of Euxenippus*, XXI, 5, in *Minor Attic Orators*, cit., II, p. 468: «*HópMs én díimokratía kyrioi hoì nómoi ésontai*». La frase sulla sovranità della legge (*nomós basileús*) appare già molto prima.

²⁵ ARISTOTELE, *Politics*, 1287a. La traduzione usata, a preferenza delle versioni più note di B. Jowett, è quella di W. Ellis (London 1935).

²⁶ *Op. cit.*, 1292a.

²⁷ Quanto questi concetti siano sempre stati basilari per gli ateniesi è mostrato da una legge che Demostene, in una delle sue orazioni (*Against Aristocrates*, XXIII, 86; cfr. anche XXIV, 59) definisce «la migliore legge mai esistita». L'ateniese che l'aveva introdotta era dell'opinione che, come ciascun cittadino godeva dei diritti civili alla pari con tutti gli altri, così tutti dovessero trovarsi nella stessa posizione di parità di fronte alle leggi. Pertanto, aveva proposto che fosse dichiarato «illegale proporre una legge applicabile soltanto a un individuo e non del pari a tutti gli ateniesi». Questa divenne la legge di Atene. Non possiamo sapere quando (Demostene ne parla nel 352 a.C.), ma è interessante vedere come già allora la democrazia fosse il concetto fondamentale, subentrato a quello più vecchio di uguaglianza di fronte alla legge. Sebbene Demostene non usi più il termine «isonomia», il suo riferimento alla legge è poco più che una parafrasi di quell'antico ideale. Sulla

norma in questione, cfr. J.H. LIPSIUS, *Attisches Recht und Rechtsverfahren*, Leipzig 1905, I, p. 388; e E. WEISS, *Griechisches Privatrecht*, Leipzig 1923, I, p. 96, n. 186a; cfr. anche A.H.M. JONES, *The Athenian Democracy and Its Critics*, «Cambridge Historical Journal», IX (1953), ristampato in *Athenian Democracy*, cit. p. 52: «[In Atene] non è mai stato legale modificare una legge con un semplice decreto dell'Assemblea. Il promotore di un siffatto decreto sarebbe stato esposto alla famosa "imputazione di procedura illegale" che, se confermata in tribunale, prevedeva gravissime sanzioni».

²⁸ ARISTOTELE, *Rhetoric*, 1354ab, trad. ingl. di W. Rhys Roberts, in *The Works of Aristotle*, a cura di W.D. Ross, Oxford 1924, XI. Non ho citato nel testo il brano della *Politica* (1317b), in cui Aristotele considera come condizione della libertà che «a nessun magistrato debba esser concesso potere discrezionale, se non in casi rari e di nessun interesse per la cosa pubblica», perché fa parte di un brano in cui l'autore esprime opinioni di altri e non le proprie. Si ha un esempio importante delle opinioni di Aristotele a proposito del potere discrezionale del giudice nell'*Etica Nicomachea* (1137b). Qui il filosofo sostiene che il giudice deve colmare le lacune della legge «legiferando come legifererebbe il legislatore, se fosse presente, e come avrebbe legiferato, se avesse potuto prevedere il caso particolare». Anticipa così un famoso articolo del Codice civile svizzero.

²⁹ T. HOBBS, *Leviathan*, cit., p. 448.

³⁰ J. HARRINGTON, *Oceana* (1656), all'inizio. La frase ricorre poco dopo in un brano de *The Leveller*, del 1659, citato da J.W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, cit., p. 137.

³¹ Cfr. *The Civil Law*, a cura di S.P. Scott, Cincinnati 1932, p. 73. Per tutto questo paragrafo, cfr. (oltre che Mommsen) C. WIRSZUBSKI, *Libertas as a Political Idea at Rome*, Cambridge 1950; e U. VON LÜBTOW, *Blüte und Verfall der römischen Freiheit*, Berlin 1953, del quale sono venuto a conoscenza solo dopo aver terminato il presente lavoro.

³² Vedi W.W. BUCKLAND e A.D. MCNAIR, *Roman Law and Common Law*, Cambridge 1936.

³³ TITO LIVIO, *Ab urbe condita*, II, 1, 1: «Imperia legum potentiora quam hominum». Questa frase latina è citata (non esattamente) in A. SIDNEY, *Works*, cit., p. 10; e in J. ADAMS, *Works*, cit., IV, p. 403, Traducendo nel 1600 Livio, Holland (cfr. sopra, nota 14) rende quella in questo modo (p. 44): «L'autorità e il governo delle leggi, più potenti e più alti di quelli degli uomini». Ho messo in corsivo l'esempio più antico che conosca dell'uso di *rule* nel senso di «governo» o «sovranità» della legge.

³⁴ Cfr. W. RÜEGG, *Cicero und der Humanismus*, Zürich 1946, e G.H. SABINE e S.B. SMITH, *Introduction* a M.T. CICERONE, *On the Commonwealth*, Columbus 1929. Per l'influsso di Cicerone su David Hume in particolare, cfr. di quest'ultimo *My Own Life*, in *Essays*, cit., I, 2.

³⁵ M.T. CICERONE, *De Legibus*, II, 7, 18. I romani riconobbero queste «leggi superiori» e formularono una norma in cui affermavano di non voler abrogare quello che era consacrato, o *jus* (cfr. E.S. CORWIN, *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, cit., pp. 12-18, e la letteratura ivi indicata).

³⁶ M.T. CICERONE, *Pro Cluentio*, 53: «Omne legum servi sumus ut liberi esse possumus». Cfr. MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, cit., II, 76: «La libertà consiste principalmente nel non essere costretti a fare nulla che non sia prescritto dalla legge: i cittadini si trovano in questa condizione soltanto se sono governati da leggi civili e, poiché vivono sotto leggi civili, sono liberi». VOLTAIRE, *Pensées sur le gouvernement*, in *Œuvres Complètes*, Paris 1877-1885, XXIII, p. 526: «La liberté consiste à ne dépendre que des lois». J.-J. ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, Lettera VIII, in *The Political Writings of Jean Jacques Rousseau*, a cura di C.E. Vaughan, Cambridge 1915, II, p. 235: «La libertà non è né fuori dalle leggi, né al di sopra delle leggi; anche nello stato di natura l'uomo è libero soltanto grazie alla legge naturale che vincola tutti».

³⁷ M.T. CICERONE, *De Legibus*, III, 122: «Magistratum legem esse loquentem». Cfr. Sir EDWARD COKE nel *Calvin's Case* (cfr. nota 18, capitolo 4): «Judex est lex loquens» e la massima giuridica del Settecento «rex nihil aliud est quam lex agens»; anche MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, cit., XI, 6 (I, p. 159): «I giudici nazionali sono soltanto la bocca che proclama il verbo della legge, sono esseri passivi, che non hanno la possibilità di mitigarne la forza o il rigore». La frase è stata ripresa dal presidente della Corte suprema degli Stati Uniti John Marshall, nella causa *Osborn v. Bank of the United States*, 22 U.S. (9, Wheaton) 738, 866; Marshall definisce i giudici «semplici portavoce della legge» e «incapaci di esprimere volontà propria».

³⁸ Cfr. M. ROSTOVITZ, *Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich*, Leipzig 1931, I, pp. 49, 140.

³⁹ Cfr. F. OERTEL, *The Economic Life of Empire*, in *Cambridge Ancient History*, XII, Cambridge 1939, spec. p. 270 e ss.; e dello stesso autore, l'Appendice a R. PÖHLMANN, *Geschichte der sozialen Frage und des Sozialismus in der antiken Welt*, München 1925; anche U. VON LÜBTOW, *Blüte und Verfall der römischen Freiheit*, cit., pp. 87-109; M. ROSTOVITZ, *The Decay of the Ancient World and Its Economic Explanation*, «Economic History Review», II (1930); T. FRANK, *Economic Survey of Ancient Rome*, Baltimore 1940, epilogo; H.J. HASKELL, *The New Deal in Old Rome*, New York 1939; L. EINAUDI, *Greatness and Decline of Planned Economy in the Hellenistic World*, «Kyklos», II (1948).

⁴⁰ F. PRINGSHEIM, *Jus aequum und jus strictum*, «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte», Romanistische Abteilung, XLII (1921), p. 668; cfr. anche IDEM, *Höhe und Ende der Jurisprudenz*, Freiburg 1933.

⁴¹ Cfr. A. ESMEIN, *La Maxime Princeps legibus solutus est dans l'ancien droit public français*, in *Essays in Legal History*, a cura di P. Vinogradoff, Oxford 1913.

⁴² Cfr. J.U. NEF, *Industry and Government in France and England: 1540-1640*, Philadelphia 1940, p. 114. Un interessante resoconto di come più tardi «in Inghilterra la libertà di stampa giungesse tutt'altro che incidentalmente a eliminare un monopolio commerciale» si ha in M. CRANSTON, *John Locke*, London 1957, p. 387.

⁴³ Causa *Darcy v. Allein*, giudicata nel 1603. Sembra che il principio fosse stato affermato per la prima volta quattro anni prima nella causa *Davenant v. Hurdis*. In quel caso, era stato detto: «Prescrizioni di tale natura che affidano un'occupazione o un'attività soltanto a una persona o società escludendo tutte le altre, sono contrarie alla legge». Cfr. W.L. LETWIN, *The English Common Law concerning Monopolies*, «University of Chicago Law Review», XXI (1953-54), e i due articoli di D.O. WAGNER, *Coke and the Rise of Economic Liberalism*, «Economic History Review», VI (1935-36), e *The Common Law and Free Enterprise: An Early Case of Monopoly*, «Economic History Review», VII (1936-37).

⁴⁴ *Calendar of State Papers, Domestic Series*, 7 luglio 1610, a cura del Great Britain Public Record Office.

⁴⁵ E. COKE, *The Second Part of the Institutes of the Laws of England* (1642), London 1809, p. 47.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 51 Cfr. anche la parte quarta, p. 41.

⁴⁷ Cfr. SIR WILLIAM CLARKE, *The Clarke Papers*, a cura di C.H. Firth, London 1891-1901; G.P. GOOCH, *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century*, Cambridge 1893; T.C. PEASE, *The Leveller Movement*, Washington 1916; *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution, 1638-1647*, a cura di W. Haller, New York 1934; AA.VV., *Puritanism and Liberty*, a cura di A.S.P. Woodhouse, London 1938; *The Leveller Tracts*, a cura di W. Haller e G. Davies, New York 1944; D.M. WOLFE, *Leveller Manifestoes*, New York-London 1944; W. HALLER, *Liberty and Reformation in the Puritan*

Revolution, New York 1955; P. ZAGORIN, *A History of Political Thought in the English Revolution*, London 1954.

⁴⁸ F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge 1909, p. 263.

⁴⁹ Cfr. C.H. MCILWAIN, *The Tenure of English Judges*, in *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge 1939, p. 300.

⁵⁰ Cfr. J.W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, cit., pp. 76 e ss., 159.

⁵¹ Questo è uno dei principali temi della parte messa a verbale degli *Army Debates* (cfr. AA.VV., *Puritanism and Liberty*, cit., pp. 336, 345, 352, 355, 472).

⁵² Questa frase, spesso ricorrente, deriva evidentemente da E. COKE, *Institutes of the Laws of England*, cit., p. 292: «Nova constitutio futuris formam imponere debet, non præteritis».

⁵³ Cfr. AA.VV., *Puritanism and Liberty*, cit., pp. 154 e ss., 353 e ss.

⁵⁴ S. RUTHERFORD, *Lex, Rex: The Law and the Prince, etc.*, London 1644. Estratti sono reperibili in AA.VV., *Puritanism and Liberty*, cit., pp. 199-212. La frase del titolo si riallaccia al greco antico *nómos basileús*. Il problema del contrasto fra legge e arbitrio non era monopolio delle Teste rotonde; ricorre spesso anche nelle argomentazioni dei monarchici; nel suo *Speech Made upon the Scaffold*, London 1649, Carlo I poteva affermare: «La loro libertà e la loro autonomia consistono nell'ottenere dal governo le leggi in grazia delle quali la loro vita e i loro beni possono essere quanto più possibile di loro proprietà: non nel partecipare al governo».

⁵⁵ Cfr. S.R. GARDINER, *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625-1660*, Oxford 1906. Di gran lunga il migliore tra gli studi brevi sull'argomento è F.D. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, New York 1949. Vedi anche W. ROTHSCILD, *Der Gedanke der geschriebenen Verfassung in der englischen Revolution*, Tübingen 1903; M.A. JUDSON, *The Crisis of the Constitution*, New Brunswick 1949, e J.W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, cit.; cfr. inoltre O. CROMWELL, *Letters and Speeches*, a cura di T. Carlyle, London 1846, III, p. 67: «In tutti i governi deve esserci qualche elemento fondamentale del genere della *Magna Charta*, che deve rimanere fermo e inalterabile».

⁵⁶ L'idea della separazione dei poteri sembra esser apparsa per la prima volta nel 1645, in un *pamphlet* di John Lilburne (cfr. T.C. PEASE, *The Leveller Movement*, cit. p. 114), da quel momento diventa ben presto più diffusa. Per esempio, in J. MILTON, *Eikonoklastes (Prose Works)*, London 1884, I, p. 363: «In tutte le nazioni sagge, il potere legislativo e l'esecuzione giudiziale di tale potere sono in genere distinti e affidati a mani diverse; ma il primo è supremo, l'altro è subordinato»; e in J. SADLER, *Rights of the Kingdom [1649]*, citato da F.D. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, cit., p. 61: «È ampiamente discutibile se potere legislativo, giudiziario ed esecutivo debbano essere tenuti distinti per legge di natura». L'idea fu molto compiutamente elaborata da G. LAWSON, *An Examination of the Political Part of Mr. Hobbes, His Leviathan*, London 1657: cfr. A.H. MACLEAN, *George Lawson and John Locke*, «Cambridge Historical Journal», IX (1947). Altri riferimenti si possono trovare in F.D. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, cit., pp. 59-72, e, per sviluppi ulteriori, pp. 191-206.

⁵⁷ F.D. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, cit., p. 71.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 72.

⁵⁹ I due principali autori, che sarebbe particolarmente necessario consultare per un'analisi più approfondita, sono Algernon Sidney e Gilbert Burnet. I punti di maggior rilievo per noi in A. SIDNEY, *Discourses concerning Government*, pubblicato per la prima volta nel 1698, sono: «La libertà consiste unicamente nell'indipendenza dalla volontà altrui», connesso alla massima *potentiora erant legum quam hominum imperia* (*Works of Algernon Sidney*, cit. cap. I, paragrafo V, p.10); «le leggi che mirano al bene pubblico non fanno alcuna distinzione fra le persone» (*op. cit.*, p. 150); le leggi si

fanno «perché le nazioni siano governate secondo un criterio stabilito, e non arbitrariamente» (*op. cit.*, p. 338); le leggi «devono tendere alla perpetuità» (*op. cit.*, p. 492). Dei numerosi scritti di G. BURNET, cfr. in particolare *Enquiry into the Measures of Submission to the Supreme Authority*, ecc., pubblicato anonimo nel 1688, che cito nella versione ristampata in *Harleian Miscellany*, London 1808, I, spec. p. 442: «La causa della libertà non ha bisogno di essere provata, perché è prova a se stessa, salvo che non sia stata abbandonata o sia stata limitata in base a qualche speciale accordo [...]». Nell'amministrazione di questa società civile si deve ben distinguere tra il potere di fare leggi per regolare il comportamento e il potere di applicare le leggi. Si deve sempre ritenere che la suprema autorità appartenga a coloro a cui è riservato il potere legislativo: non a quanti detengono soltanto il potere esecutivo che, separato da quello legislativo, diventa una mera funzione fiduciaria». Anche p. 447: «Il potere e di conseguenza l'obbedienza si misurano dalle leggi espressamente emanate in uno Stato o in gruppo di uomini e dai giuramenti prestati; e inoltre dalle prescrizioni in vigore da tempo immemorabile e dal possesso di lunga data, entrambi conferenti validi titoli che, col passare del tempo, possono trasformarsi da negativi in positivi. Infatti, una prescrizione che risalga oltre la memoria di un uomo, e non sia contestata da nessun altro pretendente, costituisce per comune consenso di tutti gli uomini un giusto titolo giuridico. Pertanto, nell'intera materia, i gradi dell'autorità civile devono essere stabiliti da leggi espresse, da usanze di lunga data, dai giuramenti particolari che i sudditi prestano ai loro principi; occorre stabilire il seguente principio: che in tutti i conflitti fra potere e libertà, il potere dev'essere sempre comprovato, mentre la libertà è prova a se stessa: l'uno essendo basato sul diritto positivo, mentre l'altra sul diritto naturale»; p. 446: «Il principio informatore del nostro diritto nel suo insieme e di tutte le singole norme della nostra costituzione è garantire e conservare la nostra libertà». A questo trattato si riferiscono gli scritti di un continentale contemporaneo, «scopritore» della libertà inglese, G. MIEGE, *L'Etat présent de la Grande-Bretagne*, cit., pp. 512-513: «Nessun suddito al mondo godeva di tante e tanto basilari e trasmissibili libertà quanto il popolo inglese [...] perciò la sua condizione era molto felice e preferibile a quella di tutti gli altri sudditi d'Europa».

⁶⁰ Ciò è tuttora valido, anche se sembra ormai stabilito che il *Treatise* fu redatto prima della rivoluzione del 1688.

⁶¹ Cfr. J. W. GOUGH, *John Locke's Political Philosophy*, Oxford 1950. Meriterebbe ulteriore indagine la valutazione della misura in cui Locke, trattando di questi argomenti, si sia limitato a riassumere opinioni da tempo diffuse tra gli avvocati dell'epoca. Soprattutto rilevante a questo proposito è una risposta manoscritta inviata a Hobbes da Sir Mathew Hale, stilata nel 1673 circa e probabilmente nota a Locke (cfr. la lettera di Aubrey a Locke, citata da M. CRANSTON, *John Locke*, cit., p. 152): «Il desiderio di evitare tale grande incertezza nell'applicazione della ragione da parte di persone particolari a particolari casi e di far comprendere agli uomini in base a quale regola e misura possano vivere e possedere, senza essere assoggettati alla ignota, incerta, arbitraria ragione di singoli individui, è stato il motivo primario per cui i sapienti del mondo in tutti i tempi hanno concordato sulla formulazione di precise leggi e norme e metodi di amministrazione della giustizia ordinaria, sforzandosi di ottenere che fossero per quanto possibile particolareggiati e non equivoci» (*Sir Mathew Hale Criticism on Hobbes's Dialogue of the Common Laws*, in appendice a W.S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, London, 1924, V, p. 503).

⁶² J. LOCKE, *The Second Treatise of Civil Government*, a cura di J.W. Gough, Oxford 1946, paragrafo 22, p. 13.

⁶³ *Op. cit.*, paragrafo 127, p. 63.

⁶⁴ *Op. cit.*, paragrafo 131, p. 64.

⁶⁵ *Op. cit.*, paragrafo 137, p. 69.

⁶⁶ *Op. cit.*, paragrafo 136, p. 68.

⁶⁷ *Op. cit.*, paragrafo 151, p. 75.

⁶⁸ Cfr. J.N. FIGGIS, *The Divine Rights of Kings*, cit., p. 242; W.S. HOLDSWORTH, *Some Lessons from Our Legal History*, New York 1928, p. 134; e C.E. VAUGHAN, *Studies in the History of Political Philosophy before and after Rousseau*, Manchester 1939, I, p. 134.

⁶⁹ LOCKE, *Second Treatise*, cit., cap. XIII. Cfr. nota 56.

⁷⁰ *Op. cit.*, paragrafo 159, p. 80.

⁷¹ *Op. cit.*, paragrafo 22, p. 107.

⁷² Cfr. G.M. TREVELYAN, *English Social History*, London 1942, pp. 245, 350 ss., spec. p. 351: «L'opera specifica compiuta dai primi Hannover fu l'istituzione del governo della legge; e, pur con tutti i suoi gravi difetti, quella legge era almeno una legge di libertà. Su quelle solide basi furono costruite tutte le nostre riforme successive».

⁷³ Sull'importanza di questo avvenimento, cfr. in particolare W.S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., X, spec. p. 647: «In seguito al riconoscimento dell'indipendenza dei tribunali, la dottrina del governo o sovranità della legge fu affermata nella sua forma moderna e divenne forse la più tipica, e certamente la più salutare, di tutte le caratteristiche del diritto costituzionale inglese».

⁷⁴ L'avvenimento ebbe un ritorno d'interesse nel XIX sec., grazie al drammatico resoconto che ne fece T.B. MACAULAY, *History of England*, cit., IV, cap. XXII, pp. 272-292.

⁷⁵ Cfr. anche D. DEFOE, *The History of the Kentish Petition*, London 1701, e il suo cosiddetto *Legion's Memorial*, dello stesso anno, con l'affermazione conclusiva che «gli inglesi non dovranno essere schiavi del Parlamento più di quanto lo siano del Re» (*The Works of Daniel Defoe*, London 1843, III, p. 5). Cfr. in proposito C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca 1947, p. 150.

⁷⁶ Cfr., per esempio, SIR ALFRED DENNING, *Freedom under the Law*, London 1949, a proposito della dottrina continentale *nullum crimen, nulla poena sine lege*: «In questo paese, la *common law* non ha però tale limitazione. Non è racchiusa in un codice, bensì nel cuore dei giudici che enunciano e sviluppano i principi necessari per fronteggiare ogni nuova situazione». Vedi anche S. GLASER, *Nullum crimen sine lege*, «Journal of Comparative Legislation and International Law», III serie, XXIV (1942). Nella forma citata, la massima latina risale soltanto alla fine del Settecento (cfr. più sotto, capitolo 13, n. 22), ma un'espressione analoga era ricorrente in Inghilterra nello stesso periodo: «*Ubi non est lex, ibi non est transgressio*».

⁷⁷ Cfr. *The Works of Samuel Johnson*, London 1787, XIII, p. 22, dove si riporta un discorso pronunciato da Campbell, durante il dibattito per la legge sul grano tenutosi alla Camera dei Comuni il 26 novembre 1740. Cfr. anche E.L. MACADAM, *Dr. Johnson and the English Law*, Syracuse 1951, p. 17.

⁷⁸ È in questo modo che a volte si cita l'opinione di Lord Camden. L'unica prova a me nota che egli l'abbia in sostanza condivisa si ha nella causa *Entick v. Carrington* (1765) (cfr. T.B. HOWELL, *State Trials*, XIX, p. 1073): «Invocare la ragion di Stato o distinguere, come si è cercato di fare, tra reati contro lo Stato e altri reati rientra in un tipo di ragionamento al quale la *common law* è estranea e che non è contemplato in nessuno dei nostri libri».

⁷⁹ Ciò che alla fine decise tale incorporazione nella dottrina *tory* fu probabilmente *A Dissertation upon Parties* (1734) di HENRY SAINT-JOHN BOLINGBROKE, che accetta la distinzione tra «governo in base alla costituzione» e «governo in base alla volontà» (*Letter X*, London, 1739, p. 111).

⁸⁰ Cfr. W.S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., X, p. 713: «Se a un giurista, uno statista o un filosofo politico del XVIII secolo fosse stato chiesto d'indicare la caratteristica più tipica, a suo parere, della costituzione britannica, la risposta sarebbe stata: la separazione dei poteri dei diversi

organi dello Stato». E tuttavia, anche all'epoca in cui Montesquieu diffondeva la medesima idea nell'Europa continentale, di fatto la situazione inglese realizzava tale principio soltanto in misura limitata.

⁸¹ Oltre al brano citato più avanti nel testo, cfr. in particolare D. HUME *Essays*, cit., I, p. 117, *Of the Origin of Government*, e p. 161, *Of Civil Liberty*; e soprattutto, p. 178, *Of the Rise and Progress of the Arts and Sciences*: «Tutte le leggi generali producono inconvenienti quando vengono applicate a casi particolari; e si richiede grande penetrazione ed esperienza sia per percepire che questi inconvenienti sono minori di quanti ne risulterebbero dall'affidare a ogni magistrato pieni poteri discrezionali, sia per discernere quali siano le leggi generali che nel complesso generano minori inconvenienti. È un compito così difficile che gli uomini hanno fatto dei progressi persino nelle arti sublimi della poesia e dell'eloquenza, in cui la rapidità del genio e dell'immaginazione ne aiuta il progresso, prima di giungere a qualche grande affinamento delle loro leggi municipali, in cui soltanto frequenti esperienze e osservazioni diligenti possono dirigerne i miglioramenti». Cfr. anche *Enquiry concerning the Principles of Morals*, in *Essays*, cit., II, pp. 179-196, 256, 272-278. Poiché Hume è spesso considerato un *Tory*, è giusto notare come egli stesso abbia affermato: «Le mie opinioni sulle cose somigliano di più ai principi *whig*, mentre il mio modo di raffigurarmi le *persone* si avvicina di più ai pregiudizi *tory* (E.C. MASSNER, *Life of David Hume*, London 1954, p. 311; cfr. anche, p. 179, dove Hume viene definito «un “*whig* della rivoluzione”, quantunque non del tipo dogmatico»).

⁸² F. MEINECKE, *Die Entstehung des Historismus*, Berlin 1936, I, p. 234.

⁸³ D. HUME, *History of England*, London 1762, V, p. 280.

⁸⁴ Su come Adam Smith accetti la separazione dei poteri e la giustificazione di questa come dato di fatto, cfr. *Wealth of Nations*, cit., libro V, cap. I, parte II (II, pp. 213-214). Un precedente accenno fuggevole a questi problemi (*op. cit.*, p. 201, in cui Smith spiega in breve come in Inghilterra «la sicurezza pubblica non richieda che il sovrano venga investito di poteri discrezionali», neppure per reprimere «le più violente, inutili e sfrenate rimostranze», in quanto egli «è protetto da un esercito ben disciplinato», ha fornito l'occasione per un'importante disamina di questa singolare situazione a uno dei più acuti studiosi stranieri della costituzione britannica, J.S. DE LOLME, *Constitution of England* (1748), London 1800, pp. 436-441: «Il fatto più caratteristico del governo inglese, la prova più sicura della vera libertà che è la conseguenza della sua struttura [...] è la presunzione che tutte le azioni dell'individuo siano legali fino a quando una legge non abbia dichiarato il contrario». De Lolme aggiunge: «la base di tale principio giuridico o dottrina, che limita l'esercizio del potere governativo a quei casi indicati da una legge in vigore», risale all'epoca della *Magna Charta*, anche se ha trovato la sua effettiva applicazione soltanto con la soppressione della Camera Stellata, col risultato che «la straordinaria limitazione del potere di governo, alla quale alludiamo, e la messa in atto della stessa, non oltrepassano la misura che la condizione intrinseca dei fatti e la forza della costituzione sono in grado di sostenere». Si noti come il brano sia palesemente influenzato dalla posizione di Hume richiamata nel testo. Si potrebbero citare molte affermazioni analoghe di quel periodo; ne basteranno due particolarmente caratteristiche. La prima è di J. WILKES, in «The North Briton», LXIV (3 settembre 1768), citata da C.K. ALLEN, *Law and Orders*, London 1945, p. 5: «In un governo libero, questi tre poteri sono sempre stati, o almeno avrebbero dovuto sempre essere, tenuti separati: poiché là dove tutt'e tre, o due di essi, siano riuniti nella stessa persona, da quel momento le libertà del popolo sono perdute. Per esempio, se il potere legislativo ed esecutivo fossero riuniti nello stesso magistrato o nello stesso corpo di magistrati, non vi sarebbe più alcuna libertà, in quanto si potrebbe con ragione temere che lo stesso monarca od il senato promulghino leggi tiranniche da applicarsi in maniera tirannica. Né potrebbe, è chiaro, esistere libertà ove il potere giudiziario fosse unito a quello legislativo o a quello esecutivo. Nel primo caso, la vita e la libertà del suddito sarebbero necessariamente esposte al più incombente pericolo, perché una stessa persona sarebbe giudice e legislatore insieme. Nel secondo caso, la condizione del suddito non sarebbe meno penosa, giacché una stessa persona potrebbe emettere una sentenza crudele con l'intento di eseguirla forse

con ancor maggiore crudeltà». Il secondo brano si trova nelle *Letters of Junius* [1772], a cura di C.W. Everett, London 1927, p. 208, lettera 47, datata 25 maggio 1771: «Il governo inglese è un governo della legge. Conferire un potere discrezionale sulla vita, sulla libertà o sulla proprietà del suddito a un uomo o a un qualsiasi gruppo di uomini, presumendo che non vi saranno abusi, significa tradire noi stessi, andare contro lo spirito delle nostre leggi, sconvolgere l'intero sistema della teoria giuridica inglese».

⁸⁵ SIR WILLIAM BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, London 1765, I, p. 269: «Nella distinta e separata esistenza del potere giudiziario, affidato a un organismo particolare di uomini nominati sì ma non amovibili arbitrariamente dalla Corona, è una delle principali salvaguardie della libertà pubblica; la quale non può resistere a lungo in uno Stato in cui l'amministrazione della giustizia ordinaria non sia in qualche misura distinta dal potere legislativo da quello esecutivo. Se fosse congiunta al potere legislativo, la vita, la libertà e la proprietà del suddito sarebbero nelle mani di giudici arbitrari, le cui decisioni sarebbero dettate della loro personale opinione e non da basilari principi giuridici; i quali devono essere sempre osservati dai giudici, anche se le assemblee legislative possono derogare da essi».

⁸⁶ *Op. cit.*, p. 44.

⁸⁷ Cfr. specialmente E. BURKE, *Speech on the Motion Made in the House of Commons, the 7th of February, 1771, Relative to the Middlesex Elections*, in *Works*, cit., *passim*.

⁸⁸ E. BARKER, *Traditions of Civility*, Cambridge 1948, p. 216. Cfr. anche l'interessante racconto dell'ammirazione di A.V. Dicey per Paley, pp. 245, 248.

⁸⁹ W. PALEY, *The Principles of Moral and Political Philosophy* (1785), London 1824, p. 348 e ss.

⁹⁰ Oggi si ricorda raramente il successo conseguito da Macaulay nel fare delle conquiste costituzionali del passato il patrimonio vivo di tutti gli uomini di cultura inglesi. Vedi tuttavia quanto affermato su «Times Literary Supplement», 16 gennaio 1953, p. 40: «Ha fatto per la nostra storia ciò che Livio fece per la storia romana, e lo ha fatto meglio». Cfr. anche LORD ACTON, *Historical Essays*, cit., p. 482: «[Macaulay] ha fatto più di ogni altro scrittore al mondo per la diffusione della fede liberale; e non è stato soltanto il più grande, ma anche il più rappresentativo cittadino inglese allora [1856] vivente».

⁹¹ Sotto certi aspetti, neanche i seguaci di Bentham poterono far altro che usare come base la vecchia tradizione (dopo aver fatto tanto per distruggerla), cercando di per costruire su di essa e di migliorarla. Ciò si può senz'altro dire degli sforzi compiuti da J. AUSTIN per tracciare una netta distinzione tra le vere «leggi» generali e i «comandi occasionali e particolari» (cfr. *Lectures on Jurisprudence*, London 1885, I, 92).

⁹² R. PRICE, *Two Tracts on Civil Liberty*, etc., London 1778, p. 7.

⁹³ R. PRICE, *Observations on the Importance of the American Revolution, [...] to Which Is Added a Letter from M. Turgot* (in data 22 marzo 1778), London 1785, p. 111.

⁹⁴ W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, cit., X, p. 23.

12. Il contributo americano: il costituzionalismo

L'Europa pareva incapace di diventare patria di stati liberi. Le semplici idee (come la necessità per gli uomini di badare ai loro affari e la responsabilità della nazione nei confronti del cielo per gli atti dello stato) da lungo tempo custodite nel petto dei pensatori solitari e nascoste nei codici latini, irrupero come conquistatori nel mondo che erano destinate a trasformare, sotto il nome di Diritti dell'Uomo.

LORD ACTON*

1. «Quando nel 1767 il rammodernato Parlamento britannico, impegnato ormai nel principio della illimitata e illimitabile sovranità parlamentare, approvò una dichiarazione in cui era detto che una maggioranza parlamentare avrebbe potuto approvare qualsiasi legge avesse ritenuto adeguata, la cosa fu accolta nelle colonie con un grido d'orrore. James Otis e Sam Adams nel Massachusetts, Patrick Henry in Virginia e altri leader delle colonie lungo le coste gridarono: “tradimento” e “*Magna Charta*”! Tale dottrina, affermavano, demolisce l'essenza di tutto quello per cui i nostri antenati britannici hanno lottato, priva di ogni valore quella bella libertà anglosassone per la quale sono morti saggi e patrioti dell'Inghilterra»¹. È questa la maniera in cui un moderno ed entusiasta sostenitore americano dell'illimitato potere della maggioranza descrive l'inizio del movimento che portò al nuovo tentativo di garantire la libertà dell'individuo.

Al suo esordio, il movimento fu interamente basato sulle idee tradizionali delle libertà inglesi. Edmund Burke e altri simpatizzanti inglesi

non furono gli unici a parlare dei coloni come «amici non soltanto della libertà, ma della libertà secondo le idee inglesi e in base ai princìpi inglesi»². I coloni stessi coltivavano da tempo tale opinione³. Pensavano di essere loro ad appoggiare i princìpi della rivoluzione liberale del 1668⁴; e, mentre «gli statisti *whig* brindavano a George Washington, rallegrandosi per il fatto che l'America avesse resistito e continuato a richiedere il riconoscimento dell'indipendenza»⁵, allo stesso modo i coloni brindavano a William Pitt e agli statisti *whig* che li avevano appoggiati⁶.

In Inghilterra, dopo la completa vittoria del Parlamento, si tendeva a dimenticare l'ideale secondo cui non vi dovrebbe essere alcun potere arbitrario e ogni potere dovrebbe essere limitato da una più alta legge. Ma i coloni avevano portato con sé queste idee e adesso le ritorcevano contro il Parlamento. Essi obiettavano non solo che non erano rappresentati in quel Parlamento ma, ancor più, che questo non riconosceva alcun limite ai propri poteri. Così, applicando al Parlamento stesso il principio della limitazione giuridica del potere mediante princìpi superiori, gli americani presero l'iniziativa nell'ulteriore sviluppo dell'ideale del governo libero.

Erano singolarmente fortunati, come forse nessun altro popolo è mai stato in una situazione analoga, perché avevano tra i loro leader parecchi profondi conoscitori della filosofia politica. Mentre sotto molti aspetti il nuovo paese era ancora molto arretrato, di esso si poteva dire: «Solo nelle scienze politiche l'America occupa il primo posto. Ci sono sei americani allo stesso livello dei più importanti europei, quali Smith e Turgot, Mill e Humboldt»⁷. Erano inoltre uomini immersi nella tradizione classica, tanto quanto lo erano stati i pensatori inglesi del secolo precedente ed erano perfettamente al corrente delle idee di questi ultimi.

2. Fino alla rottura definitiva, le rivendicazioni e gli argomenti dei coloni furono interamente basati sui diritti e privilegi ai quali, come sudditi britannici, ritenevano di aver diritto. Solo quando scoprirono che la Costituzione britannica, ai cui princìpi avevano fermamente creduto, aveva poca sostanza e che non si poteva ricorrere a essa con successo contro le pretese del Parlamento, conclusero che bisognasse trovare le basi mancanti⁸. Era per loro dottrina fondamentale la necessità di una «Costituzione permanente»⁹ sotto qualsiasi governo libero ed equiparavano la costituzione al governo limitato¹⁰. La loro stessa storia li aveva abituati a

documenti scritti che definivano e circoscrivevano i poteri del governo, quali il patto del *Mayflower* e le carte coloniali¹¹.

L'esperienza aveva anche insegnato loro che qualunque costituzione distribuisca i vari poteri tra diverse autorità necessariamente li limita. Si sarebbe potuta immaginare una costituzione volta a risolvere problemi procedurali e a determinare la fonte di ogni potere. Ma essi non avrebbero certo definito «costituzione» un documento secondo cui qualunque cosa detta da questo o quell'altro organo o individuo si sarebbe potuta ritenere legge. Intuivano che, una volta attribuiti specifici poteri alle varie autorità, un tale documento li avrebbe anche limitati, non solo riguardo alla materia e agli scopi da perseguire, ma anche riguardo ai metodi da usare. Per i coloni, la libertà significava che il governo avrebbe dovuto avere solo il potere di fare quello che era esplicitamente richiesto dalla legge, in modo che nessuno potesse detenere un potere arbitrario¹².

Così, l'idea di costituzione si connetteva strettamente con quella di un governo di rappresentanti, in cui i poteri dell'organo rappresentativo fossero rigorosamente circoscritti dal documento che conferiva quei poteri. La formula che tutti i poteri derivano dal popolo si riferiva non tanto alla ricorrente elezione dei rappresentanti, quanto al fatto che il popolo, organizzato come un corpo sociale autore della costituzione, avesse l'esclusivo diritto di determinare i poteri dell'organo rappresentativo¹³. La costituzione fu concepita così come una garanzia per il popolo, contro qualsiasi atto arbitrario, sia da parte del legislativo che da parte degli altri rami dell'amministrazione pubblica.

Una costituzione che abbia il potere di limitare in tal modo il governo deve contenere le norme di fatto essenziali, oltre a quelle che regolano la fonte dell'autorità. Deve stabilire i principi generali che devono informare la legislazione. Pertanto, l'idea di costituzione implica non solo l'idea di una gerarchia dell'autorità o del potere, ma anche quella di una gerarchia delle norme giuridiche, in cui quelle che hanno un più alto grado di generalità e che provengono da un'autorità più elevata, limitano i contenuti delle leggi più specifiche approvate da un'autorità delegata.

3. L'idea di una legge superiore che limiti la legislazione corrente è molto antica. Nel XVIII secolo, era comunemente concepita come la legge divina o naturale o razionale. Ma l'idea di rendere esplicita e applicabile questa suprema legge stendendola per iscritto, sebbene non del tutto nuova,

fu messa in pratica per la prima volta dai coloni rivoluzionari. Le singole colonie in verità fecero i primi esperimenti; e fecero approvare questa più elevata legge da una base popolare più ampia di quella necessaria per la legislazione ordinaria. Ma l'esempio che avrebbe poi profondamente influenzato il resto del mondo fu la Costituzione federale.

La differenza fondamentale tra una costituzione e le leggi ordinarie è analoga a quella che esiste tra le leggi in generale e la loro applicazione da parte dei tribunali a un singolo caso: come nel decidere su casi concreti, il giudice è vincolato da norme generali, così il legislativo, nel fare particolari leggi, è vincolato dai principi più generali della costituzione. Analoga in entrambi i casi è anche la giustificazione di queste distinzioni: come una decisione giudiziaria è considerata giusta solo se conforme a una legge generale, così le leggi particolari sono considerate giuste solo se conformi a principi più generali. E, come vogliamo impedire al giudice di violare per un qualche particolare motivo la legge, analogamente vogliamo anche impedire che l'organo legislativo violi certi principi generali a favore di un qualche scopo transitorio e immediato.

Abbiamo già discusso in un'altra occasione la ragione di questa esigenza¹⁴: l'essere tutti gli uomini, nel perseguimento di fini immediati, portati – o di fatto costretti per via della limitazione del loro intelletto – a violare le norme di comportamento che peraltro desidererebbero vedere osservate da tutti. Per effetto della ristretta capacità della nostra mente, i nostri scopi immediati appariranno sempre grandi e saremo portati a sacrificare a essi i vantaggi a lungo termine. Nel comportamento individuale come in quello sociale, possiamo pertanto avvicinarci a una misura di razionalità o di coerenza solo assoggettandoci a principi generali che non tengano conto delle necessità del momento. Come qualsiasi altra attività umana, anche la legislazione non può fare a meno della guida dei principi, se vuol tener conto degli effetti nel loro complesso.

Un organo legislativo, come un individuo, sarà più riluttante ad adottare certi provvedimenti finalizzati a uno scopo importante e immediato, se il farlo esige l'esplicito ripudio di principi ufficialmente proclamati. Violare un particolare obbligo o una promessa è cosa ben diversa dal dichiarare esplicitamente che i contratti o le promesse possono essere violati ogniqualvolta si presenti questa o quella condizione generale. Rendere una legge retroattiva o conferire privilegi per legge o imporre pene a individui è ben diverso dall'annullare il principio che non si dovrebbero

mai fare cose del genere. E, da parte di un corpo legislativo, la violazione del diritto di proprietà o della libertà di parola per realizzare qualche obiettivo è una cosa ben diversa dal dover dichiarare le condizioni generali in base alle quali tali diritti possono essere lesi.

La statuizione delle condizioni in base alle quali tali atti del legislativo sono legittimi può probabilmente avere effetti benefici, anche se a statuirle è lo stesso legislativo, proprio come si richiede al giudice di specificare i principi in base a cui procede. Ma è ovvio che sarà più efficace se solo un altro organo ha il potere di modificare questi principi fondamentali, specialmente se la procedura di questo organo è lenta e dà così tempo di vedere nella giusta prospettiva l'importanza del particolare obiettivo che ha provocato la richiesta di modifica. Sarà bene notare qui che in genere le assemblee costituenti – o altri organi analoghi, creati per formulare i principi più generali di governo – sono considerate competenti solo in ciò e non nell'approvazione di una legge qualsiasi¹⁵.

L'espressione «ricorso in appello dagli ubriachi ai sobri» – che spesso trova impiego in rapporto a questi argomenti – mette in rilievo solo un aspetto di un problema molto più vasto e, con la frivolezza che le è propria, forse ha contribuito più a offuscare che a chiarire le importantissime questioni che solleva. Il problema non è semplicemente dare tempo alle passioni di raffreddarsi, che pure a volte è molto rilevante, ma tener conto della generale incapacità degli uomini di considerare esplicitamente tutti i probabili effetti di un particolare provvedimento e quanto l'adattamento di decisioni singole a un tutto coerente dipenda da principi generali. È «impossibile che gli uomini tengano conto del proprio interesse in maniera tanto efficace quanto può fare la inflessibile e universale osservanza delle norme della giustizia»¹⁶.

È quasi inutile rilevare che un sistema costituzionale non implica un'assoluta limitazione della volontà popolare, ma semplicemente la subordinazione di obiettivi immediati a quelli a lungo termine. Di fatto, ciò significa che i mezzi di cui dispone una maggioranza temporanea per la realizzazione di particolari obiettivi sono subordinati a principi generali formulati da un'altra maggioranza molto tempo prima. O, in altre parole, significa che il consentire di assoggettarsi alla volontà di una maggioranza transitoria per particolari problemi si basa sulla condizione che tale maggioranza si conformi a principi più generali, formulati precedentemente da un organo più vasto.

Questa divisione del potere implica molto più di quanto non appaia a prima vista. Implica il riconoscimento dell'esistenza di limiti al potere e la preferenza accordata a principi sperimentati piuttosto che a soluzioni *ad hoc*; inoltre, implica che la gerarchia delle norme non si esaurisca necessariamente con le norme esplicitamente statuite dal diritto costituzionale. Come quelle che governano la mente individuale, le forze che rendono possibile l'ordine sociale si collocano a più livelli; e anche le costituzioni sono basate, o presumono di esserlo, su un sottostante accordo riguardante principi più profondi: principi che possono non essere mai stati esplicitamente espressi, ma che precedono e rendono possibile il consenso e le leggi scritte fondamentali. Non si deve credere che, poiché sappiamo statuire deliberatamente le leggi, tutte le norme giuridiche possano essere deliberate da qualche soggetto¹⁷. È vero semmai il contrario: un gruppo di uomini può formare una società capace di formulare leggi, perché già condivide credenze comuni su cui sono possibili discussione e persuasione e a cui devono conformarsi le norme scritte per poter essere accettate come legittime¹⁸.

Ne consegue che nessuna persona o corpo di persone ha la completa libertà di imporre agli altri qualunque legge desideri. Il punto di vista contrario, ispirato alla concezione hobbesiana della sovranità (e il positivismo giuridico che ne deriva), proviene da un falso razionalismo, che concepisce la ragione come autonoma e autodeterminata e che trascura il fatto che ogni pensiero razionale si muove in un contesto di credenze e di istituzioni non razionali¹⁹. Costituzionalismo significa basare ogni potere sul presupposto che esso sarà esercitato secondo principi comunemente accolti e che le persone a cui esso è conferito sono scelte perché si ritiene che siano le più atte a fare quanto è giusto, non perché tutto quel che faranno sarà giusto. In ultima analisi, il costituzionalismo si basa sulla comprensione che il potere non è un fatto fisico, ma una condizione dell'opinione che induce i più a obbedire²⁰.

Solo un demagogo può presentare come «antidemocratiche» le limitazioni che le decisioni a lungo termine e i principi generali seguiti dal popolo impongono al potere delle maggioranze transitorie. Queste limitazioni sono state ideate per proteggere il popolo dall'azione di coloro ai quali è stato conferito il potere e costituiscono l'unico mezzo a disposizione di un popolo per determinare i caratteri generali dell'ordine sotto cui esso vivrà. È inevitabile che, accettando principi generali, i

detentori del potere avranno pochi margini di manovra sui problemi particolari. Solo astenendosi da provvedimenti che non vorrebbero veder imposti a se stesse, le maggioranze possono evitarne l'adozione quando sono in minoranza. E un impegno su principi a lunga scadenza permette al popolo un controllo maggiore sugli aspetti generali dell'ordine politico di quello che non avrebbe se operasse unicamente con decisioni successive su problemi particolari.

Certamente, una società libera ha bisogno di mezzi permanenti per limitare i poteri di governo, qualunque sia il particolare obiettivo del momento. E la costituzione che la nuova nazione americana stava per darsi fu definitivamente intesa non solo come regolamentazione della fonte del potere, ma come una costituzione di libertà, che avrebbe protetto l'individuo dalla coercizione arbitraria.

4. Gli undici anni tra la *Declaration of Independence* e l'approvazione della Costituzione federale furono un periodo in cui i nuovi tredici stati misero alla prova i principi del costituzionalismo. Sotto certi aspetti, le loro costituzioni particolari mostravano, più chiaramente della stessa costituzione definitiva dell'Unione, come oggetto del costituzionalismo fosse la limitazione di tutti i poteri di governo. Ciò appare soprattutto dalla posizione preminente che fu data in ogni Stato agli inviolabili diritti individuali, che furono indicati in parti delle carte costituzionali o in *bills of rights*²¹ separati. Molti di essi furono solo una riaffermazione dei diritti di cui i coloni avevano di fatto goduto²², o di cui avevano pensato di essere sempre stati titolari, e la maggior parte degli altri furono frettolosamente formulati con riferimento a problemi allora in discussione. Eppure, tutti quei diritti inviolabili evidenziano chiaramente che cosa il costituzionalismo significava per gli americani. In un luogo o nell'altro, precorrevano la maggior parte dei principi che avrebbero ispirato la Costituzione federale²³. Fra tutte, la loro principale cura, come l'esprime il *bill of rights* che precedette la costituzione del Massachusetts del 1780, era che il governo dovesse essere «un governo di leggi e non di uomini»²⁴.

Il più famoso di questi *bills of rights*, quello della Virginia, che fu compilato e adottato prima della *Declaration of Independence* e modellato sui precedenti inglesi e coloniali, servì da prototipo non solo a quelli degli altri stati, ma anche alla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 e, attraverso questa, a tutti gli analoghi documenti europei²⁵. In

sostanza, i vari *bills of rights* degli stati americani e le loro principali clausole sono oggi ben noti a tutti²⁶. Nondimeno, alcune di tali clausole, che ricorrono solo occasionalmente, meritano di esser citate, come quella della proibizione di leggi retroattive che ricorre in quattro *bills* degli stati o quella delle « *perpetuities* e dei monopoli», che ricorre in due²⁷. Importante è anche la maniera enfatica in cui alcune costituzioni formulano il principio della separazione dei poteri²⁸, senza dubbio perché in pratica tale principio si viola più che non si osservi. Un'altra caratteristica ricorrente, che ai lettori di oggi potrà sembrare solo un'espressione retorica ma per gli uomini di quel tempo era di somma importanza, è l'appello ai «fondamentali principi di un governo libero», contenuto in diverse costituzioni²⁹, e il ripetuto ammonimento che «un frequente ritorno ai principi fondamentali è assolutamente necessario per conservare la libertà»³⁰.

È pur vero che molti di questi ammirevoli principi rimasero in gran parte teorici e che i corpi legislativi statali ben presto giunsero a proclamare una quasi onnipotenza, così come aveva fatto il Parlamento britannico. In realtà, «in base a molte delle costituzioni rivoluzionarie, l'organo legislativo era realmente onnipotente e l'esecutivo proporzionalmente debole. Quasi tutti questi strumenti conferivano in pratica un potere illimitato al primo organo. In sei costituzioni, non c'era assolutamente nulla che potesse impedire al legislativo di emendare la costituzione con il procedimento ordinario»³¹. Anche dove non era così, il legislativo spesso arbitrariamente trascurava il testo della costituzione e ancor più quei diritti non scritti dei cittadini che le costituzioni erano state destinate a proteggere. Ma l'affermazione di esplicite garanzie contro tali abusi richiese il suo tempo. La più importante lezione del periodo della Confederazione fu che la sola redazione scritta di una costituzione sarebbe servita a poco, se non avesse fornito un meccanismo necessario a garantirne l'osservanza³².

5. La costituzione americana deve molti dei suoi lati positivi all'essere l'attuazione di un disegno: per la prima volta nella storia moderna, un popolo costruì deliberatamente il tipo di governo sotto cui desiderava vivere. Gli americani stessi erano perfettamente consapevoli della natura senza precedenti della loro impresa e in un certo senso è vero che furono guidati da uno spirito razionalistico, un desiderio di deliberata costruzione e un procedimento più vicini a quella che abbiamo detto «tradizione francese» che a quella «britannica»³³. Questo atteggiamento (spesso

rafforzato da una generale diffidenza per la tradizione e da un esuberante orgoglio di essere i veri e soli artefici della nuova struttura) era qui più giustificato che in molti altri analoghi esempi, sebbene in sostanza fosse fuori luogo. È rilevante che la struttura di governo alla fine emersa sia stata diversa da ogni previsione e che buona parte del risultato sia stato il prodotto di accidenti storici o dell'applicazione di principi ereditati a una situazione nuova. Tutte le nuove scoperte contenute nella Costituzione federale erano dovute o all'applicazione di principi tradizionali a problemi particolari o erano emerse come conseguenze di idee generali solo indistintamente percepite.

Quando la Convenzione federale, incaricata «di rendere la costituzione del governo federale più adeguata alle esigenze dell'Unione», si riunì a Filadelfia nel maggio del 1787, i leader del movimento federale si trovarono a dover affrontare due problemi. Tutti furono d'accordo nel riconoscere l'insufficienza dei poteri della confederazione e la necessità di rafforzarli, ma la maggior preoccupazione fu pur sempre quella di limitare i pubblici poteri come tali; e non ultima ragione del tentativo di riforma fu l'esigenza di frenare l'usurpazione dei poteri da parte dei legislativi statali³⁴. L'esperienza del primo decennio d'indipendenza aveva solo spostato un po' l'interesse, dalla tutela nei confronti di un governo arbitrario, verso la creazione di un efficiente governo comune. Ma aveva anche fornito nuovi motivi di diffidenza per l'uso del potere da parte dei legislativi degli stati. Non si prevede abbastanza che la soluzione del primo problema avrebbe fornito anche la risposta al secondo e che il trasferimento di alcuni poteri essenziali al governo centrale, pur lasciando gli altri ai vari stati, avrebbe anche posto un limite effettivo a tutti i governi. È noto che da Madison «venne l'idea che creare garanzie adeguate dei diritti individuali e dare adeguati poteri al governo nazionale fosse in fin dei conti lo stesso problema, giacché un governo nazionale rafforzato avrebbe potuto essere un contrappeso alle eccessive prerogative dei legislativi degli stati»³⁵. Si fece così la grande scoperta di cui Lord Acton più tardi disse: «Di tutti i controlli alla democrazia, il federalismo è stato il più efficace e il più conseguente [...] Il sistema federale limita e frena il potere sovrano, dividendolo e assegnando al governo solo certi diritti. È l'unico metodo per frenare non solo la maggioranza, ma il potere di tutto il popolo e fornisce la più solida base per una seconda Camera, che si è scoperta essere garanzia essenziale di libertà in qualsiasi vera democrazia»³⁶.

Non sempre si è capita la ragione per cui la divisione dei compiti tra diverse autorità riduce sempre il potere, chiunque sia chiamato a esercitarlo. Non accade semplicemente che le singole autorità, per reciproca gelosia, s'impediscono a vicenda di eccedere nell'uso del potere. Più importante è il fatto che certi tipi di coercizione richiedono il concorso congiunto e coordinato di vari poteri o l'impiego di diversi mezzi e, se questi mezzi sono in mani distinte, nessuno può esercitare quei tipi di coercizione. Il più noto esempio è fornito da molti tipi di controllo economico; questi possono essere efficaci solo se esercitati da un'autorità in grado di controllare anche il movimento di uomini e beni attraverso le frontiere. Se non ha quel potere, abbia pure il potere di controllare gli eventi interni, non può perseguire politiche che richiedono l'uso congiunto di entrambi. Il governo federale è pertanto, in un significato ben definito, un governo limitato³⁷.

L'altra principale caratteristica della costituzione, importante in questa sede, è la garanzia dei diritti individuali. Le ragioni per cui inizialmente si decise di non includere nella costituzione un *bill of rights* e le considerazioni che in seguito persuasero persino chi dapprima vi si era opposto sono ugualmente significative. L'argomento contro l'inclusione fu esplicitamente esposto da Alexander Hamilton nel «Federalist»: «[I *bills of rights*] non solo sono inutili nella costituzione proposta, ma sarebbero persino pericolosi. Essi conterrebbero varie eccezioni ai poteri non accordati e proprio perciò darebbero un plausibile pretesto per rivendicare più di quanto non sia stato concesso. A che pro dichiarare che non sarà fatto quanto non si ha il potere di fare? Perché, per esempio, si dovrebbe dire che non ci saranno restrizioni alla libertà di stampa, quando non si dà nessun potere che possa imporre tali restrizioni? Non obietterò che una tale previsione di per sé conferirebbe un potere regolatore; ma è evidente che a uomini disposti all'usurpazione fornirebbe un pretesto plausibile per rivendicarlo. Con una parvenza di ragione essi potranno addurre che la costituzione non dovrebbe includere l'assurdo di provvedere contro l'abuso di un potere che non è stato creato e che le norme contro la restrizione della libertà di stampa implicano chiaramente che il diritto di dettare una regolamentazione al riguardo sia da intendersi conferito al governo nazionale. Questo può servire come esempio dei numerosi pretesti che si darebbero alla dottrina dei poteri impliciti, indulgendo a un poco giudizioso entusiasmo per i *bills of rights*»³⁸.

Pertanto, si eccepiva essenzialmente che la costituzione intendeva proteggere una gamma di diritti individuali molto più vasta di quanti un documento potesse esaurientemente elencarne e che ogni esplicita elencazione di alcuni si sarebbe potuta interpretare come attestante che gli altri diritti non fossero tutelati³⁹. L'esperienza ha mostrato che c'erano buone ragioni per temere che nessun *bill of rights* potesse pienamente specificare tutti i diritti implicati nei «principi generali comuni alle nostre istituzioni»⁴⁰ e che nominarne alcuni avrebbe potuto dare l'impressione di volerne tutelare alcuni e non altri. Dalla parte opposta, ben presto si riconobbe che la costituzione avrebbe potuto conferire al governo poteri esercitabili eventualmente per violare diritti individuali non ben garantiti e che, se alcuni di questi diritti erano già stati menzionati nel corpo della costituzione, avrebbe potuto esser utile aggiungere una più completa elencazione. «Un *bill of rights* », si disse in seguito, «è importante, e spesso può essere indispensabile, ogniqualvolta operi come una qualificazione dei poteri effettivamente concessi dal popolo al governo. Questo è il vero motivo di tutti i *bills of rights* nel paese d'origine, nelle leggi e nelle costituzioni coloniali e nelle costituzioni degli stati»; «un *bill of rights* è un'importante garanzia contro comportamenti ingiusti e oppressivi del popolo stesso»⁴¹.

Il pericolo, allora visto con tanta chiarezza, fu scongiurato dalla prudente clausola condizionale inclusa nel nono emendamento: «L'enunciazione di alcuni diritti non dovrà essere interpretata come disconoscimento o denigrazione degli altri diritti conservati dal popolo»: clausola di cui in seguito si dimenticò del tutto il significato⁴².

Dobbiamo citare almeno brevemente un'altra caratteristica della costituzione americana, perché non sembri che l'ammirazione consueta degli spiriti liberi⁴³ debba necessariamente estendersi a tale aspetto, fra l'altro derivante dalla medesima tradizione. La dottrina della separazione dei poteri ha portato alla formazione di una Repubblica presidenziale in cui l'esecutivo trae il suo potere direttamente dal popolo e di conseguenza può appartenere a un partito diverso da quello che controlla il corpo legislativo. Vedremo in seguito che l'interpretazione della dottrina su cui si basa tale assetto non è una necessità dello scopo che si vuole perseguire. È difficile vedere il beneficio di questo particolare impaccio all'efficienza dell'esecutivo e si può avere l'impressione che gli altri aspetti vantaggiosi

della costituzione americana si mostrerebbero in una luce a loro ancor più favorevole se non fossero associati a tale caratteristica.

6. Se consideriamo che lo scopo di quella costituzione fu in massima parte quello di limitare il legislativo, appare evidente la necessità di accorgimenti per applicare tali limiti allo stesso modo in cui sono applicate altre leggi, ossia mediante gli organi giudiziali. Non deve pertanto destar meraviglia l'opinione di un attento studioso di storia: «Il controllo giudiziale della costituzionalità delle leggi non è un'invenzione americana, ma un'antica norma costituzionale, senza la quale non si sarebbe mai potuti giungere al costituzionalismo»⁴⁴. Dato il carattere del movimento a cui si deve il progetto di una costituzione scritta, può infatti sembrare curioso che sia mai stata messa in dubbio la necessità di dare ai tribunali facoltà di dichiarare incostituzionali le leggi⁴⁵. A ogni modo, il controllo giudiziale della costituzionalità delle leggi era per alcuni padri fondatori parte necessaria ed evidente di ogni costituzione che, quando ebbero l'occasione di difendere le loro proprie idee, nelle prime discussioni dopo l'approvazione, furono abbastanza espliciti al riguardo⁴⁶; mediante una decisione della Corte suprema, la costituzione divenne immediatamente legge del paese. I tribunali statali avevano già svolto il loro controllo sulle costituzioni degli stati (in alcuni casi, persino prima dell'approvazione della Costituzione federale)⁴⁷, sebbene nessuna fra queste lo stabilisse esplicitamente. Sembrava quindi ovvio che i giudici federali dovessero avere, nei confronti della Costituzione federale, un analogo potere. L'opinione espressa nella causa *Marbury* contro *Madison*, in cui il presidente della Corte, Marshall, stabilì il principio, è giustamente famosa anche per il modo magistrale in cui riassume il fondamento logico di una costituzione scritta⁴⁸.

Spesso si è fatto notare che nei cinquantaquattro anni successivi, la Corte suprema non ebbe altra occasione per riaffermare il suo potere. Ma bisogna notare che il potere corrispondente fu usato di frequente in quel periodo dai giudici statali. E non solo. Il mancato esercizio da parte della Corte suprema sarebbe importante solo se si potesse dimostrare che riguardò casi nei quali sarebbe stato necessario⁴⁹. Inoltre, non c'è dubbio che, proprio durante tale periodo, si sviluppò completamente tutta la dottrina costituzionale su cui è basato il controllo giudiziale di costituzionalità. Apparve in quegli anni una letteratura eccezionale sulle

garanzie giuridiche della libertà individuale che, nella storia della libertà, merita un posto accanto ai grandi dibattiti inglesi del XVII e XVIII secolo. In un'esposizione più ampia, sarebbe giusto fare un attento esame del contributo dato da James Wilson, John Marshall, Joseph Story, James Kent e Daniel Webster. La successiva reazione contro le loro dottrine ha un po' offuscato il grande influsso esercitato da questa generazione di giuristi sulla evoluzione della tradizione politica americana⁵⁰.

Qui possiamo esaminare solo le linee di sviluppo della dottrina costituzionale di quel periodo. Si riconobbe sempre più che un sistema costituzionale basato sulla separazione dei poteri presuppone una chiara distinzione tra le leggi propriamente dette e gli altri provvedimenti del legislativo che non sono norme generali. Nelle discussioni di quell'epoca, troviamo continui riferimenti al concetto di «leggi generali, emanate in base a ponderate decisioni, sottratte all'influenza di un qualche rancore e senza saperne i destinatari»⁵¹. Si discusse molto contro leggi «speciali» distinte da leggi «generali»⁵². Le decisioni giudiziali ripetutamente misero in risalto che le leggi propriamente dette avrebbero dovuto essere «leggi generali pubbliche, ugualmente vincolanti per ogni membro della comunità in circostanze analoghe»⁵³. Vi furono vari tentativi di inserire questa distinzione nelle costituzioni degli stati⁵⁴, finché essa non venne considerata una delle principali limitazioni imposte all'attività legislativa. Questo, assieme all'esplicito divieto contenuto nella Costituzione federale di dar forza retroattiva alle leggi (alquanto inesplicabilmente limitato alle leggi penali da una precedente decisione della Corte suprema⁵⁵), indica quanto le norme costituzionali fossero finalizzate al controllo della produzione legislativa.

7. Allorché verso la metà del secolo la Corte suprema trovò nuovamente occasione per riaffermare il suo potere di esaminare la costituzionalità della legislazione del Congresso, l'esistenza di quel potere non fu quasi messa in discussione. Il problema era piuttosto diventato una questione relativa alla natura dei limiti sostanziali imposti dalla costituzione o dai principi costituzionali alla legislazione. Per un certo periodo, le decisioni giudiziali si appellarono diffusamente alla «essenziale natura di tutti i governi liberi» e ai «principi fondamentali della civiltà». Ma gradualmente, a misura che l'ideale della sovranità popolare aumentava la sua influenza, successe quel che avevano temuto gli oppositori dell'esplicita enunciazione dei diritti garantiti: diventò dottrina comunemente accolta che

i tribunali non potessero «dichiarare illegittima una norma, perché reputata contraria allo *spirito* informatore della costituzione, spirito *non espresso* per iscritto»⁵⁶. Si dimenticò il significato del nono emendamento e pare lo si sia dimenticato sin dall'inizio⁵⁷.

Così, vincolati dalle esplicite previsioni costituzionali, i giudici della Corte suprema si trovarono, nella seconda metà del secolo, in una posizione piuttosto singolare. E ciò accadeva ogni volta che si imbattevano in usi del potere legislativo che, a loro giudizio, era stata intenzione della costituzione impedire, ma che questa non vietava esplicitamente. Di fatto, dapprima essi si privarono di un'arma che il quattordicesimo emendamento avrebbe potuto loro fornire. Una decisione della Corte ridusse a cinque anni, «praticamente a zero», il divieto per cui «nessuno Stato avrebbe potuto emanare o imporre una qualsiasi legge volta a ridurre «i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti»⁵⁸. Ma il seguito della medesima decisione, «né alcuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà o della proprietà, senza un dovuto processo, né rifiuterà a nessuna persona nell'ambito della sua giurisdizione una uguale protezione delle leggi», successivamente avrebbe assunto un'imprevista importanza.

La clausola del «dovuto processo» ripete, con esplicito riferimento ai legislativi degli stati, quel che aveva già previsto il quinto emendamento e che diverse costituzioni statali avevano analogamente affermato. In generale, la Corte suprema aveva interpretato le precedenti previsioni in base al loro indubbio significato originale di «regolare procedimento di applicazione della legge». Ma, negli ultimi venticinque anni del secolo, quando per un verso assurse a dottrina indiscutibile il principio che solo la lettera della costituzione avrebbe potuto dar motivo di dichiarare l'incostituzionalità di una legge e quando per l'altro verso ci si trovò di fronte a un sempre maggior numero di leggi che apparivano contrarie allo spirito della costituzione, la Corte si attaccò a quel minimo appiglio e interpretò la norma procedurale come una norma sostanziale. Le clausole del «dovuto processo» del quinto e quattordicesimo emendamento erano le uniche della Costituzione che parlassero di proprietà. Nei cinquant'anni che seguirono, divennero così le basi su cui la Corte costruì un sistema giuridico, relativo non solo alle libertà individuali ma anche al controllo governativo della vita economica, incluso l'esercizio di poteri di polizia e fiscali⁵⁹.

I risultati di questo curioso e in parte fortuito sviluppo non forniscono una lezione generale tale da giustificare qui ulteriori considerazioni sugli intricati problemi che sono sorti nell'attuale diritto costituzionale americano. Pochi riterranno soddisfacente la situazione che ne è emersa. Su una base così vaga, la Corte fu inevitabilmente portata a giudicare non se una particolare legge avesse oltrepassato gli specifici poteri conferiti al legislativo, o se la legislazione avesse violato principi generali scritti o non scritti che la Costituzione aveva il compito di sostenere, ma se gli scopi per i quali il legislativo avesse usato i suoi poteri si sarebbero potuti giudicare desiderabili. Il problema divenne quello di sapere se le finalità per le quali i poteri erano stati esercitati si sarebbero potuti giudicare «ragionevoli»⁶⁰ o, in altre parole, se la necessità nel caso particolare fosse tale da giustificare l'uso di taluni poteri, benché in altri casi potesse esserci una giustificazione. La Corte stava chiaramente oltrepassando le sue funzioni giudiziali propriamente dette e stava arrogandosi quelli che in definitiva erano poteri legislativi. Alla fine ne vennero conflitti con l'opinione pubblica e con l'esecutivo, che tolsero alla Corte un po' del suo prestigio.

8. Sebbene per la maggior parte degli americani sia ancora storia recente, non possiamo qui ignorare del tutto l'estremizzazione a cui giunse quella lotta tra l'esecutivo e la Corte suprema che, dai tempi del primo Roosevelt e della campagna dei progressisti contro la Corte sotto il più vecchio dei La Follette, era stata un fatto permanente della scena americana. Il conflitto del 1937 non solo ha indotto la Corte a ritirarsi dalla sua posizione estrema, ma ha portato anche alla riaffermazione dei principi fondamentali della tradizione americana, la cui importanza perdura tuttora.

Quando la più grave depressione economica dei nostri tempi è giunta al suo apice, alla presidenza americana è andata una di quelle straordinarie figure a cui pensava Walter Bagehot quando scrisse: «Un uomo d'ingegno, dalla voce seducente e dalla mentalità ristretta, capace di declamare con insistenza che quel particolare miglioramento non è solo un bene, ma il massimo dei beni e la radice di tutti gli altri»⁶¹.

Perfettamente convinto di saper meglio di tutti quello che fosse necessario fare, Franklin D. Roosevelt ha considerato funzione della democrazia in tempi di crisi dare illimitati poteri all'uomo in cui essa aveva fiducia, anche se ciò avesse dovuto significare «forgiare nuovi strumenti di potere che in talune mani sarebbero stati pericolosi»⁶².

Era inevitabile che questo atteggiamento, in base al quale erano considerati legittimi quasi tutti i mezzi volti a fini desiderabili, portasse ben presto a uno scontro con una Corte suprema che, per mezzo secolo, aveva abitualmente espresso il suo giudizio sulla «ragionevolezza» della legislazione. È probabilmente vero che con la sua più spettacolare decisione, quando all'unanimità respinse il *National Recovery Administration Act*, la Corte non ha solo salvato il paese da un provvedimento nato male, ma ha anche agito nell'ambito dei suoi poteri costituzionali. Però, dopo di ciò, la sua piccola maggioranza conservatrice ha continuato ad annullare, su basi molto più discutibili, uno dopo l'altro tutti i provvedimenti del presidente, finché egli si è venuto a convincere che l'unica sua possibilità per realizzarli fosse quella di limitare i poteri o di cambiare il personale della Corte. Su quello che si conosce come «Court Packing Bill», la lotta è giunta al culmine. Tuttavia, nel 1936, la rielezione del presidente, con una maggioranza senza precedenti che ne rafforzava la posizione, sembrava aver convinto anche la Corte del vasto consenso goduto dal programma presidenziale. Di conseguenza, quando la Corte ha abbandonato la sua posizione più estrema e non solo ha fatto marcia indietro su alcuni dei problemi centrali, ma in realtà non ha fatto più uso della clausola del «dovuto processo» come limite sostanziale alla legislazione, il presidente si è trovato privo dei suoi argomenti più importanti. Alla fine, il suo provvedimento è stato bocciato al Senato, dove il partito presidenziale aveva la stragrande maggioranza e, proprio nel momento in cui Roosevelt aveva raggiunto l'apice della popolarità, il suo prestigio ha sofferto un duro colpo.

Soprattutto per la brillante riaffermazione del ruolo tradizionale della Corte, nella relazione della commissione giustizia del Senato, l'episodio costituisce la conclusione adatta di questo esame del contributo americano all'ideale della libertà sotto la legge. In questa sede, possiamo citare solo alcuni dei passi più importanti di quel documento. Nell'affermare i principi, il testo parte dal presupposto che la conservazione del sistema costituzionale è «incommensurabilmente più importante [...] dell'immediato accoglimento di qualsiasi legislazione, per quanto benefica questa possa essere». Si dichiara «per la continuazione e la perpetuazione del governo della legge, diverso dal governo degli uomini», consapevole di limitarsi così a «riaffermare i fondamentali principi della Costituzione degli Stati Uniti»; e prosegue: «Se in ultima analisi dovesse accogliere il

prevalente sentimento di oggi, politicamente imposto, la Corte risulterebbe asservita alla pressione della pubblica opinione del momento e forse con ciò farebbe proprie passioni popolari incompatibili con una considerazione più calma e più duratura [...] In nessuno degli scritti e delle opere dei grandi statisti si può trovare una più sottile e più durevole filosofia di governo libero di quella che si trova nelle decisioni della Corte suprema, dove si occupa dei grandi problemi, relativi ai diritti umani di un governo libero»⁶³.

Mai un così alto tributo è stato pagato da un organo legislativo alla Corte che ne limita i poteri. E, negli Stati Uniti, nessuno che ricordi questo avvenimento può dubitare che esso non esprimesse i sentimenti della stragrande maggioranza della popolazione⁶⁴.

9. Per grande che sia stato il suo successo, l'esperienza del costituzionalismo americano – e non conosco altra costituzione scritta che sia durata tanto a lungo – è pur sempre un'esperienza di un nuovo modo di articolare il governo e non dobbiamo considerarla comprensiva di tutta la saggezza in quel campo. Le principali caratteristiche della Costituzione americana si cristallizzarono molto presto nell'interpretazione, sicché si è fatto poco uso del potere di emendamento per incorporare in documenti scritti le lezioni apprese. Ecco perché, sotto certi aspetti, le parti non scritte della costituzione sono più istruttive del suo testo. Ai fini di questo studio, certamente i principi generali che l'informano sono più importanti di tutte le caratteristiche particolari.

L'essenziale è l'introduzione negli Stati Uniti del principio per cui l'organo legislativo è vincolato da norme generali; inoltre, deve occuparsi dei problemi particolari in modo tale che i principi sottintesi possano essere applicati anche in altri casi; e, se viola un principio osservato fino a quel momento, sebbene forse mai esplicitamente affermato, deve riconoscerlo e sottoporsi a un complesso procedimento per accertare se fondamentali convincimenti popolari siano veramente mutati. Il controllo giudiziale di costituzionalità delle leggi non è un ostacolo assoluto ai mutamenti; alla peggio, può solo ritardare il processo e costringere l'organo che modifica la costituzione a rinnegare o riaffermare il principio in questione.

La regola di limitare con principi generali il potere delle pubbliche autorità nel perseguimento di scopi immediati è in parte una precauzione contro impulsi irrazionali; per questo, il controllo giudiziale richiede, quale suo complemento, il normale impiego di qualcosa come un referendum, un

appello al popolo in generale, per decidere sulla questione di principio. Inoltre, un governo che possa applicare la coercizione al singolo cittadino solo in base a norme generali prestabilite e a lungo termine, ma non per scopi specifici e transitori, non è compatibile con tutti i tipi di ordine economico. Se si deve servire della coercizione solo nel modo previsto dalle norme generali, il governo non potrà mai svolgere certi compiti. È pertanto vero che, «spogliato di tutti i suoi involucri, il liberalismo è costituzionalismo: “un governo di leggi e non di uomini”»⁶⁵, se per «liberalismo» intendiamo ciò che ancora il termine significava negli Stati Uniti durante la disputa del 1937, quando i difensori della Corte suprema sono stati attaccati come esponenti del pensiero di una minoranza⁶⁶. In questo senso, gli americani, difendendo la loro costituzione, hanno potuto difendere la libertà. Vedremo ora come, all’inizio del XIX secolo, il movimento liberale, ispirato dall’esempio americano, è giunto a considerare, nel continente europeo, suo principale scopo l’attuazione del costituzionalismo e del governo della legge.

* *History of Freedom*, cit., p. 55.

¹ E. MIMS, Jr., *The Majority of the People*, cit., p. 71.

² E. BURKE, *Speech on Conciliation with America* (1775), in *Works*, cit., III, p. 49. La predominante influenza esercitata dagli ideali inglesi sulla Rivoluzione americana risulta ancora più sorprendente allo studioso dell’Europa continentale di quanto non sembri agli storici americani contemporanei; cfr. in particolare O. VOSSLER, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhältnis zu den europäischen*, Supplemento 17 a «Historische Zeitschrift», München, 1929; vedi però anche C.H. MCILWAIN, *The American Revolution*, New York 1923, spec. pp. 156-160, 183-191.

³ Cfr., per esempio, la risposta dell’assemblea legislativa del Massachusetts al governatore Bernard, nel 1769 (in A.C. McLAUGHLIN, *A Constitutional History of the United States*, New York 1935, p. 67, come citazione da *Massachusetts State Papers*, pp. 172-173): «Non c’è utilizzo migliore del tempo che quello da noi fatto quando preserviamo i diritti derivati dalla costituzione britannica e quando insistiamo su taluni punti che, sebbene non considerati essenziali da vostra Eccellenza, costituiscono a nostro parere le migliori difese. Nessun tesoro può essere meglio speso che assicurando quell’autentica, vecchia libertà inglese, che dà vero sapore al godimento di ogni altro diritto».

⁴ Cfr. ARTHUR LEE, *The Political Detection [...] Letters signed Junius Americanus*, London 1770, p. 73: «In via di principio, si tratta in sostanza dello stesso conflitto scoppiato nel secolo scorso tra il popolo di questo paese e Carlo I [...]. Il re e la Camera dei Comuni possono essere diversi di nome, ma il potere illimitato fa di essi la stessa. Con la differenza che tale potere è assai più temibile in un gruppo di molte persone che in una sola»; e E. BURKE, *An Appeal from the New to the Old Whigs* [1791], in *Works*, cit., VI, p. 123, secondo cui, al tempo della rivoluzione, la posizione degli americani «rispetto all’Inghilterra era uguale a quella in cui si era trovata l’Inghilterra nel 1688 di fronte a re Giacomo II». Riguardo all’intera materia, cfr. G.H. GUTTRIDGE, *English Whiggism and the American Revolution*, Berkeley 1942.

⁵ LORD ACTON, *Lectures on Modern History*, London 1906, p. 218.

⁶ Cfr. C. ROSSITER, *Seedtime of the Republic*, New York 1953, p. 360, la citazione, dal «Newport Mercury» del 19 maggio 1766, di un brindisi di *A Son of Liberty in Bristol County, Mass.*: «E in generale il nostro brindisi è: viva la *Magna Charta*, la *costituzione britannica*, viva PITT e la libertà per sempre!».

⁷ Lord ACTON, *History of Freedom*, cit., p. 578.

⁸ Per un eccellente e breve resoconto dell'influenza esercitato da queste idee, cfr. R.A. HUMPHREYS, *The Rule of Law and the American Revolution*, «Law Quarterly Review», LIII (1937); vedi anche J.W. JONES, *Acquired and Guaranteed Rights*, in *Cambridge Legal Essays*, Cambridge 1926; C.F. MULLETT, *Fundamental Law and the American Revolution, 1760-1776* (tesi discussa presso la Columbia University), New York 1933; A.M. BALDWIN, *The New England Clergy and the American Revolution*, Durham 1928; e cfr. Lord ACTON, *History of Freedom*, cit., p. 56: «[Gli americani] fecero ancor di più; perché dopo aver assoggettato tutte le autorità civili alla volontà popolare, delimitarono quest'ultima con restrizioni che il parlamento inglese non avrebbe tollerato».

⁹ L'espressione «costituzione stabile», usata regolarmente da James Otis e Samuel Adams, deriva evidentemente da E. DE VATTEL, *Law of Nations*, London 1797, libro I, cap. III, paragrafo. 34. La formulazione più nota dei concetti esaminati nel testo si trova nella *Massachusetts Circular Letter of February 11, 1768* (citata da W. MACDONALD, *Documentary Source Book of American History*, New York 1929, pp. 146-150), il cui capoverso più significativo suona: «La Camera ha umilmente espresso al ministro il proprio sentimento, che è il seguente: l'alta Corte del Parlamento di Sua Maestà è il supremo potere legislativo di tutto l'impero; in tutti gli Stati liberi, la costituzione è stabile e il supremo potere legislativo, derivando il proprio potere e la propria autorità dalla costituzione, non può oltrepassare i limiti senza distruggere le proprie stesse basi. La costituzione accerta e limita la sovranità e la fedeltà; pertanto, i sudditi americani di Sua Maestà, come si riconoscono vincolati dalla fedeltà, con pari giustizia rivendicano il pieno godimento delle norme fondamentali della costituzione inglese; diritto naturale essenziale e inalterabile, scolpito nella costituzione britannica come un principio basilare e sempre ritenuto sacro e inviolabile dai sudditi del regno, è la norma secondo cui ciò che un uomo ha onestamente acquisito è cosa sua in assoluto, che egli ha la facoltà di alienare liberamente, ma della quale non può essere privato senza il suo consenso; e di conseguenza i sudditi americani, indipendentemente da ogni considerazione dei diritti statuiti, hanno la facoltà di rivendicare tale diritto naturale e costituzionale con quell'onesta fermezza che si addice alla loro qualità di uomini liberi e di sudditi».

¹⁰ L'espressione d'uso più corrente era «costituzione limitata», nella quale si era condensato il concetto di una costituzione che limitava i poteri del governo. Cfr. soprattutto la definizione di A. HAMILTON, *Federalist*, n. LXXVIII, a cura di M. Beloff, Oxford 1948, p. 397: «Per costituzione limitata, intendo una costituzione che ponga talune specifiche eccezioni all'autorità legislativa; per esempio, il divieto di promulgare *bills of attainder*, leggi *ex post facto* e simili. In pratica, le limitazioni di questo genere possono essere salvaguardate soltanto con l'istituzione di magistrature preposte all'annullamento di tutte le leggi contrarie all'evidente spirito della costituzione. Senza ciò, ogni riserva di particolari diritti o privilegi si ridurrebbe a nulla».

¹¹ Cfr. J.W. JONES, *Acquired and Guaranteed Rights*, cit., pp. 229 e s.: «Pertanto, al momento del conflitto con la madre patria, i coloni avevano già acquisito una perfetta familiarità con due concetti più o meno estranei alla tendenza generale del pensiero giuridico inglese: la dottrina dei diritti dell'uomo e la possibilità o anche la necessità (giacché adesso si trovavano a lottare contro un Parlamento) di limitare il potere legislativo con una costituzione scritta». Per tutta la discussione che segue, sono in debito soprattutto verso due autori americani, C.H. McIlwain e E.S. Corwin, dei quali preferisco elencare le opere principali, piuttosto che fornire riferimenti specifici e particolareggiati: C.H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and Its Supremacy*, New Haven 1910; *The American*

Revolution, New York 1923; *The English Common Law Barrier against Absolutism*, cit.; *Constitutionalism and the Changing World*, cit.; *Constitutionalism: Ancient and Modern*, cit.; E.S. CORWIN, *The Doctrine of Judicial Review*, Princeton 1914; *The Constitution and What It Means Today*, Princeton 1954; *The Progress of Constitutional Theory between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention*, «American Historical Review», XXX (1924-1925); *Judicial Review in Action*, «University of Pennsylvania Law Review», LXXIV (1925-1926); *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, cit.; *Liberty against Government*, cit.; come curatore, *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, Washington 1953. Molti degli articoli citati, ed altri che citerò in seguito, sono riuniti in *Selected Essays on Constitutional Law*, a cura del «Committee of the Association of American Law Schools», vol. I, Chicago, 1938.

¹² Cfr. R.A. HUMPHREYS, *The Rule of Law and the American Revolution*, cit., p. 90: «La definizione stessa di libertà coincideva con quella di libertà dal governo arbitrario».

¹³ Sul carattere derivato del potere di tutte le assemblee rappresentative nel processo costituente, cfr. spec. A.C. McLAUGHLIN, *A Constitutional History of the United States*, cit., p. 109.

¹⁴ Cfr. sopra, capitolo 4, paragrafo 8, e capitolo 7, paragrafo 6; sull'intero argomento, vedi D. HUME, *Treatise*, cit., II, pp. 300-304.

¹⁵ Cfr. J. LILBURNE, *Legal Fundamental Liberties* (1649), in parte ristampato in A.S.P Woodhouse (a cura di), *Puritanism and Liberty*, cit., p. 344. Sull'argomento dell'assemblea costituente (come la chiameremmo oggi), Lilburne affermava esplicitamente: «Queste persone non devono detenere alcun potere legislativo, ma soltanto definire le basi di un governo giusto, proponendole in ogni paese all'approvazione delle persone più preparate. Tale convenzione deve essere al di sopra della legge e di conseguenza i limiti, le facoltà dei delegati legislativi del popolo riuniti nel Parlamento, contenuti nella convenzione stessa, dovrebbero essere stilati in un contratto formale da firmarsi scambievolmente». Sotto questo aspetto, è significativa anche la risoluzione approvata dall'assemblea municipale di Concord, Massachusetts, il 21 ottobre 1776 (ristampata in S.E. MORISON, *Sources and Documents Illustrating the American Revolution*, Oxford 1923, p. 177), secondo la quale l'organo legislativo non era il corpo adatto a emanare la costituzione: «in primo luogo, perché nella nostra idea la costituzione propriamente detta è un sistema di principi stabiliti per assicurare al suddito il possesso e il godimento dei diritti e privilegi contro ogni intromissione da parte del governo; in secondo luogo, perché l'organo che produce la costituzione ha di conseguenza il potere di modificarla; in terzo luogo, perché una costituzione modificabile dall'organo legislativo non offre al suddito alcuna sicurezza contro le interferenze del potere governativo nell'ambito di uno o di tutti i diritti e privilegi». Il desiderio di impedire all'autorità suprema di ingerirsi in affari particolari costituì il motivo principale (molto più forte delle difficoltà di applicazione pratica) dell'unanime rifiuto opposto dai padri della costituzione americana a una democrazia diretta analoga a quella esistente nella Grecia antica.

¹⁶ D. HUME, *Treatise*, cit., II, 300; cfr. anche p. 303.

¹⁷ Vedi sopra, cap. 11, spec. nn. 4, 6.

¹⁸ Sul concetto di legittimità, cfr. G. FERRERO, *The Principles of Power*, cit..

¹⁹ Ciò non si applica al concetto originario di sovranità, introdotto da Jean Bodin, Cfr. C.H. McILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, cit., cap. II.

²⁰ Ciò è stato sottolineato da D. Hume e da una lunga serie di studiosi, fino alla più completa elaborazione dell'idea da parte di F. WIESER, *Das Gesetz der Macht*, cit.

²¹ Cfr. R. POUND, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, New Haven 1957. Esiste in tedesco un'ampia bibliografia sull'origine del *Bill of Rights*, da cui possiamo citare: G.

JELLINEK, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*, a cura di W. Jellinek, München 1919 (con una panoramica delle discussioni suscitate dalla prima edizione dell'opera, 1895, in poi); J. HASHAGEN, *Zur Entstehungsgeschichte der nordamerikanischen Erklärungen der Menschenrechte*, «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», LXXVIII (1924); G.A. SALANDER, *Vom Werden der Menschenrechte*, Leipzig 1926; e O. VOSSLER, *Studien zur Erklärung der Menschenrechte*, «Historische Zeitschrift», CXLII, (1930).

²² W.C. WEBSTER, *A Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science», IX (1897), p. 415.

²³ *Op. cit.*, p. 418.

²⁴ Costituzione del Massachusetts (1780), Parte I, art. XXX. Sebbene non si trovi ancora nel manoscritto originale di John Adams, l'articolo è in perfetta sintonia col suo pensiero.

²⁵ Per un'analisi del rapporto, cfr. le opere citate sopra alla nota 21.

²⁶ Cfr. W.C. WEBSTER, *A Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution*, cit., p. 386: «Tutti questi documenti dichiarano che nessuno debba esser privato della libertà se non in forza di una legge o del giudizio dei suoi pari; che chiunque sia messo sotto accusa abbia diritto a una copia dell'atto, come pure alla difesa e alla prova dell'accusa; che nessuno debba esser costretto a testimoniare contro se stesso. Tutti proteggono con gran cura il diritto a essere processati davanti a una giuria; garantiscono la libertà di stampa e le elezioni libere; proibiscono gli arresti generali e gli eserciti permanenti in tempo di pace; vietano la concessione di titoli nobiliari, di onorificenze ereditarie e di privilegi esclusivi. Tutti, tranne i documenti della Virginia e del Maryland, garantiscono il diritto di assemblea, di petizione e di informazione dei deputati. Tutti, eccetto quelli della Pennsylvania e del Vermont, vietano l'imposizione di cauzioni abusive, di multe troppo gravose, di punizioni insolite; proibiscono ogni sospensione delle leggi che non sia ordinata dall'autorità legislativa e l'imposizione fiscale senza l'approvazione di rappresentanti eletti».

²⁷ Costituzione del North Carolina, art. XXIII. Cfr. la Costituzione del Maryland, *Declaration of Rights*, art. 41: «I monopoli sono odiosi, contrari allo spirito di un governo libero e ai principi del commercio e non devono essere tollerati».

²⁸ Cfr. spec. la Costituzione del Massachusetts, parte I, *Declaration of Rights*, art. XXX: «Nel governo della comunità, il legislativo non eserciterà mai il potere esecutivo e giudiziario, e neppure uno di essi; l'esecutivo non eserciterà mai il potere legislativo e giudiziario, e neppure uno di essi; [...] al fine di realizzare un governo delle leggi e non degli uomini».

²⁹ Costituzione del Massachusetts, art. XXIV.

³⁰ La frase compare per la prima volta nella prima stesura (di George Mason) della *Declaration of Rights* (maggio 1776) della Virginia (cfr. K.M. ROWLAND, *The Life of George Mason*, New York, 1892, p. 435 e ss.) e poi come paragrafo 15 del testo definitivo. Vedi anche la Costituzione del New Hampshire, art. XXXVIII, e quella del Vermont, art. XVIII (poiché, a quanto pare, manca una raccolta delle costituzioni in vigore nei singoli stati nel 1787, per le citazioni devo ricorrere a *The Constitutions of All the United States*, Lexington 1817, che non sempre riporta le date dei testi stampati. Di conseguenza, alcuni punti di questa e delle note precedenti possono riferirsi a emendamenti posteriori all'approvazione della costituzione federale). Sull'origine di tale articolo, cfr. G. STOURZH, *The Pursuit of Greatness*, di prossima pubblicazione.

³¹ W.C. WEBSTER, *A Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution*, cit., p. 398.

³² Cfr. J. MADISON, *Federalist*, a cura di M. Beloff, Oxford 1948, n. XLVIII, verso la fine: «Non c'è pergamena, compilata per sancire i limiti costituzionali di ogni dicastero, che possa sbarrare il

passo alle interferenze finalizzate a concentrare tirannicamente nella stessa mano tutti i poteri del governo».

³³ A John Jay si attribuisce (cfr. OAKESHOTT, *Rationalism in Politics*, cit., p. 151) la seguente frase, pronunciata nel 1777: «Gli americani sono il primo popolo a cui il cielo abbia concesso di poter deliberare e scegliere le forme di governo nelle quali vivere. Tutte le altre costituzioni sono nate dalla violenza o da circostanze fortuite e perciò sono forse più lontane dalla perfezione». Ma cfr. l'enfatica dichiarazione di JOHN DICKINSON alla convenzione di Filadelfia (*The Records of the Federal Convention of 1787*, a cura di M. Farrand, New Haven 1937, II, p. 278, sotto la data 13 agosto): «L'esperienza dev'essere la nostra sola guida. La ragione può sviarci. Non fu la ragione a scoprire il singolare e ammirevole meccanismo della costituzione inglese. Non fu la ragione a scoprire [...] l'insolita (e, agli occhi di quanti sono governati dalla ragione, assurda) usanza del processo di fronte a una giuria. Probabilmente, il caso ha favorito queste scoperte e l'esperienza ha dato a esse sanzione. Questa dunque sia la nostra guida».

³⁴ Alla convenzione di Filadelfia, James Madison dichiarò fini precipui del governo nazionale «la necessità di prendere provvedimenti efficaci per assicurare il godimento dei diritti privati e l'uniforme amministrazione della giustizia. Le interferenze in tali campi sono stati i mali che forse più di ogni altra cosa hanno condotto a indire quest'assemblea» (*Records of the Federal Constitution*, cit., I, p. 133). Cfr. anche il famoso brano, che Madison riprodusse nel *Federalist*, n. XLVIII, p. 254, citando T. JEFFERSON, *Notes on the State of Virginia*: «Tutti i poteri di governo (legislativo, esecutivo e giudiziario) conducono al corpo legislativo. La loro concentrazione in una sola mano costituisce esattamente ciò che viene definito governo dispotico. Né sarà un sollievo che questi poteri siano esercitati da più persone, piuttosto che da una: centosettantatre tiranni sarebbero certo non meno oppressivi di uno solo. Se qualcuno ne dubita, deve solo guardare alla Repubblica di Venezia. Né costituirà per noi maggior vantaggio poterli scegliere. Non abbiamo combattuto per avere un *dispotismo elettivo*, bensì per un governo non solo basato su principi di libertà, nel quale i poteri del governo siano divisi e bilanciati tra diversi corpi, di modo che nessuno possa travalicare i suoi limiti legali senza essere controllato e limitato dagli altri. [...] Di conseguenza, [i settori diversi dal legislativo] in molti casi hanno *deciso su diritti* che avrebbero dovuto essere lasciati alle *controversie giudiziarie*; e la *direzione dell'esecutivo, durante l'intero periodo di sessione, sta diventando abituale e familiare* ». La conclusione di R.A. HUMPHREYS (*The Rule of Law and the American Revolution*, cit., p. 98) è dunque valida perfino nei riguardi di Jefferson, l'idolo di quei democratici dottrinari che verranno dopo: «Tale era la Repubblica che gli autori della costituzione federale cercavano di costruire. Essi non si preoccuparono di rendere l'America sicura per la democrazia, ma di rendere la democrazia sicura per l'America. Dal presidente della Corte di giustizia Coke alla Corte suprema degli Stati Uniti, la strada è lunga ma chiara. Il governo della legge che il XVII secolo pose, con funzioni di controllo, al di sopra del Re e del Parlamento, esaltato dai puritani in materia civile ed ecclesiastica, considerato dai filosofi il principio direttivo dell'universo, invocato dai coloni contro l'assolutismo del Parlamento, fu fatto principio essenziale della federazione».

³⁵ E.S. CORWIN, in «*American Historical Review*», XXX (1925), p. 536. Il brano prosegue: «All'assemblea costituente, dopo aver accettato l'idea principale di Madison, non restava che applicarla attraverso l'istituto del controllo costituzionale di legittimità. Né si può contestare che a tale decisione contribuisse il crescente diffondersi nella convenzione della *dottrina* del controllo costituzionale».

³⁶ LORD ACTON, *History of Freedom*, cit., p. 98.

³⁷ Cfr. il mio saggio su *The Economic Conditions of Inter-State Federalism*, «*New Commonwealth Quarterly*», V (1939), ristampato in *Individualism and Economic Order*, cit.

³⁸ *Federalist*, cit., n. LXXXIV, pp 439 e ss.

³⁹ Per un'esposizione ancor più chiara del brano di A. HAMILTON citato nel testo, cfr. l'intervento di J. WILSON nel corso del dibattito sulla costituzione alla Convenzione della Pennsylvania (*The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution*, a cura di J. Elliot, Philadelphia-Washington, 1863, II, p. 436). Wilson descriveva il *bill of rights* come una «grave imprudenza», poiché «in tutte le società esistono molti poteri e diritti che non possono essere enunciati in dettaglio. Il *bill of rights* in appendice alla costituzione costituisce un'enumerazione dei poteri riservati. Se si tenta di fare un elenco, tutto quel che non è elencato si presume concesso». Sembra tuttavia che James Madison abbia sostenuto fin dall'inizio l'opinione prevalsa in seguito. In una importante lettera a Jefferson del 17 ottobre 1788 (*The Complete Madison*, cit., New York 1953, p. 253), troppo lunga per essere riprodotta completamente, scriveva: «Sono sempre stato favorevole all'introduzione del *bill of rights*, purché inquadrato in modo da non implicare la presunzione di poteri che non si siano voluti includere nell'elenco. [...] L'ingerenza nei diritti privati è da paventare soprattutto (più che per atti governativi contrari ai fini degli elementi costitutivi del governo stesso) per atti in cui il governo diventa semplice strumento nelle mani di un numero preponderante di membri della costituente. Questa è una verità di grande peso non ancora considerata a sufficienza. [...] Mi si chiederà: a che cosa serve dunque il *bill of rights*, nei governi popolari? [...] 1. Le verità politiche, così sancite in forma solenne, acquistano per gradi il carattere di massime fondamentali di un governo libero e, incorporandosi nel sentimento nazionale, bilanciano gl'impulsi dell'interesse e della passione [...]».

⁴⁰ John Marshall, nella causa *Fletcher v. Peck*, 10 U.S. (6, Cranch), 48 (1810).

⁴¹ J. STORY, *Commentaries on the Constitution*, Boston 1833, III, pp. 718-720.

⁴² Cfr. L.W. DUNBAR, *James Madison and the Ninth Amendment*, «Virginia Law Review», XLII (1956). È significativo che perfino la massima autorità (E.S. Corwin) in materia di costituzione americana, in un notissimo saggio (*The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, cit., p. 5) riproduca in modo errato il testo del IX emendamento, ristampando lo stesso brano inesatto a venticinque anni di distanza, perché evidentemente nessuno aveva notato la sostituzione di una frase di undici parole del testo originale con una di sei!

⁴³ Questa ammirazione era ampiamente condivisa dai liberali del XIX secolo, per esempio da W.E. Gladstone, il quale definì la costituzione americana «l'opera più mirabile prodotta dall'intelligenza e dalla volontà umane».

⁴⁴ C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, cit., p. 278. cfr. E.S. CORWIN, *The Basic Doctrine of American Constitutional Law* [1914], ristampato in *Selected Essays on Constitutional Law*, cit., I, 105: «La storia del controllo costituzionale delle leggi è, in altri termini, la storia delle limitazioni costituzionali». Cfr. anche G. DIETZE, *America and Europe – Decline and Emergence of Judicial Review*, «Virginia Law Review», XLIV (1958).

⁴⁵ Tutte le argomentazioni a sostegno del rifiuto sono state di recente riordinate punto per punto in W.W. CROSSKEY, *Politics and the Constitution in the History of the United States*, Chicago 1953.

⁴⁶ Cfr. soprattutto A. HAMILTON, *Federalist*, n. LXXVIII, cit., p. 399: «Quando uno statuto particolare contravviene alla costituzione sarà dovere delle corti costituzionali attenersi a quest'ultima, ignorando il primo». Anche J. MADISON, *Debates and Proceedings in the Congress*, Washington 1834, I, p. 439: «[Le corti] dovranno ritenersi in modo specifico custodi di quei diritti; saranno un baluardo invincibile contro qualsiasi assunzione di potere da parte del legislativo o dell'esecutivo; saranno ovviamente indotte a opporsi a qualunque abuso ai danni dei diritti espressamente formulati dalla dichiarazione dei diritti contenuta nella costituzione»; e dello stesso, cfr. una successiva affermazione contenuta in una lettera a George Thompson del 30 giugno 1825, in *The Complete Madison*, cit., p. 144: «Non esiste sana dottrina politica che lasci l'assemblea legislativa svincolata dal controllo di costituzionalità. Quest'ultima è legge per la prima, quanto gli

atti dell'assemblea legislativa lo sono nei confronti dei singoli e, sebbene sempre suscettibile di modifiche da parte di coloro che l'hanno formulata, non può subire alterazioni a opera di nessun'altra autorità; e certo non di quella eletta dal popolo per applicare la costituzione stessa. Si tratta di un principio così vitale, a buon diritto vanto del nostro governo popolare, che non può essere respinto troppo a lungo o diffuso». Cfr. inoltre le dichiarazioni del senatore Mason e del governatore Morris al dibattito parlamentare per l'abrogazione del *judiciary act* del 1801, riportate da MACLAUGHLIN, *A Constitutional History of the United States*, cit., p. 291, e le lezioni tenute da J. WILSON all'università di Pennsylvania nel 1792, in *Works*, a cura di J.D. Andrews, Chicago, 1896, I, pp. 416-417, in cui il controllo costituzionale è considerato «il necessario risultato della divisione dei poteri, stabilita dalla costituzione, tra il corpo legislativo e quello giudiziario».

⁴⁷ Anche il recente studio, fortemente critico, di CROSSKEY, *Politics and the Constitution in the History of the United States*, cit., II, p. 943, riassume così la situazione: «si ha qualche prova che in America, nel periodo coloniale, il concetto essenziale di controllo costituzionale trovasse un certo credito».

⁴⁸ Causa *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch), 137 (1803). In questa sede, possiamo riportare soltanto alcuni brani della famosa sentenza: «Il governo degli Stati Uniti è stato enfaticamente definito governo delle leggi e non degli uomini. Non potrà più meritare questo alto appellativo se le leggi non forniranno un rimedio alla violazione di un diritto legale acquisito. [...]. Determinare se una legge contraria alla costituzione possa entrare a far parte del diritto nazionale è problema di somma importanza per gli Stati Uniti. Fortunatamente, la sua complessità non è in proporzione all'importanza. Per decidere ciò, sembra che sia sufficiente riconoscere alcuni principi che si presumono stabiliti da tempo e in modo saldo. [...]. I poteri dell'assemblea legislativa sono definiti e limitati; e appunto per impedire che quei limiti siano male interpretati o dimenticati è stata scritta la costituzione. A quale scopo limitare i poteri e a quale scopo mettere per iscritto la limitazione, se coloro a cui ciò era diretto possono in qualunque momento ignorare tali restrizioni? La differenza tra un governo con poteri limitati e uno con poteri illimitati svanisce, allorché le limitazioni non hanno effetto sulle persone alle quali vengono imposte e se leggi proibite e leggi consentite rimangono tutte in vigore. [...]. Fa senz'altro parte delle competenze e dei doveri del potere giurisdizionale dichiarare che cosa sia "legge". Quelli che applicano la norma ai casi particolari devono necessariamente esporre e interpretare la norma stessa. Fra due leggi in conflitto, sono le corti a dover giudicare la validità dell'una o dell'altra».

⁴⁹ Cfr. l'ipotesi di R.H. JACKSON, *The Struggle for Judicial Supremacy*, New York 1941, pp. 36-37: «Ciò può esser risultato, più che da apatia del potere giurisdizionale, dalla mancanza, almeno nella legislazione congressuale, di elementi che potessero offendere uno spirito conservatore. Fino a un certo punto, il *laissez faire* fu filosofia dell'assemblea legislativa come della Corte. Questo è in parte il motivo che lasciò in ombra le possibilità implicite nella causa *Marbury v. Madison* e ancor più nel caso *Dred Scott* ».

⁵⁰ Sulla considerevole influenza che il pensiero giuridico ebbe sulla politica americana di quel periodo, cfr. spec. TOCQUEVILLE, *Democracy*, cit., I, cap. XVI, pp. 272-280. Il declino della fama di uomini come Daniel Webster (le cui efficaci affermazioni in materia di teoria costituzionale, già considerate un classico, sono oggi quasi del tutto dimenticate) costituisce uno degli indici più sicuri del cambiamento di clima. Vedi in particolare le argomentazioni di WEBSTER sul caso Dartmouth e sulla causa *Luther v. Borden*, in *Writings and Speeches of Daniel Webster*, Boston 1903, voll. X e XI spec. X, p. 219: «Per diritto del paese si intende con la massima chiarezza una legge generale, una legge che ascolta prima di condannare, che procede mediante inchieste e pronunzia sentenze soltanto in seguito a un processo. Ciò significa che ogni cittadino vedrà la sua vita, la sua libertà, la sua proprietà e i suoi diritti, protetti dalle norme generali che governano la società. Perciò non tutto quanto può essere approvato e promulgato come legge è da considerarsi diritto del paese». Anche *op. cit.*, X, p. 232: «[Il popolo] ha scelto, con molta saggezza, di assumere il rischio degli'inconvenienti

occasionali causati da un vuoto di potere, purché vi fossero un limite definito all'esercizio del potere stesso e una garanzia permanente contro ogni abuso». Cfr. anche *op. cit.*, XI, p. 224: «Ho detto che le limitazioni poste dal popolo ai governi (federale e di ciascuno Stato) costituiscono l'espressione di uno dei principi del sistema americano, e vengono di fatto osservate. Ma c'è un altro principio, altrettanto giusto, certo e, a mio giudizio, di pari importanza, ed è che il popolo spesso *limita se stesso*. Il popolo stabilisce i confini del proprio potere. Ha deciso di mettere al sicuro le istituzioni da esso create dagli impulsi improvvisi di semplici maggioranze. Tutte le nostre istituzioni abbondano di esempi in tal senso. Nel determinare le forme del governo, il popolo ha tenuto per fondamentale il principio conservatore di proteggere, dalle modifiche frettolose apportate da semplici maggioranze, quanto era stato creato».

⁵¹ *Ex parte Bollman*, 8 U.S. (4 Cranch) 75, p. 46 (1807).

⁵² Cfr. E.S. CORWIN, *The Basic Doctrine of American Constitutional Law*, cit., p. 111.

⁵³ Cfr. *op. cit.*, p. 112.

⁵⁴ Cfr. le costituzioni dell'Arkansas, V, 25; della Georgia, I, IV, 1; del Kansas, II, 17; del Michigan, VI, 30; e dell'Ohio, II, 25; e per una disamina dell'argomento, H. VON MANGOLDT, *Rechtsstaatsgedanke und Regierungsformen in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Essen 1938, pp. 315-318.

⁵⁵ *Calder v. Bull*, 3 U.S. (3 Dall) 386, 388 (1798); cfr. E.S. CORWIN, *The Basic Doctrine of American Constitutional Law*, cit., pp. 102-111.

⁵⁶ T.M. COOLEY, *A Treatise on the Constitutional Limitations*, etc., Boston 1868, p. 173.

⁵⁷ Cfr. R. H. JACKSON, *The Supreme Court in the American System of Government*, Cambridge (Mass.) 1955, p. 74.

⁵⁸ Caso *Slaughter House*, 83 U.S. (16 Wallace) 36 (1873). Cfr. E.S. CORWIN, *Liberty against Government*, cit., p. 122.

⁵⁹ Nell'edizione standard, annotata da E.S. Corwin, della Costituzione degli Stati Uniti, 215 pagine su 1237 sono dedicate alla giurisprudenza sul XIV emendamento, contro le 136 dedicate alla «clausola sul commercio»!

⁶⁰ Cfr. il commento in E. FREUND, *Standards of American Legislation*, Chicago 1917, p. 208: «L'unico criterio suggerito è la ragionevolezza. Difficile concepire qualcosa di più insufficiente per la scienza giuridica».

⁶¹ W. BAGEHOT, *The Metaphysical Basis of Toleration* (1875), in *Works*, cit., VI, 232.

⁶² Citato da D. THOMPSON, *Essentials of Democracy*, I (il primo di tre *Town Hall Pamphlets* pubblicati sotto questo titolo), New York 1938, p. 21.

⁶³ *Reorganization of the Federal Judiciary: Adverse Report from the (Senate) Committee on the Judiciary Submitted to Accompany S. 1392* (75th Congress, 1st. sess., Senate Rept. n. 711, 7 giugno 1937), pp. 8, 15, 20. Cfr. anche p. 19: «Le corti non sono perfette e nemmeno i giudici. Il congresso non è perfetto e neppure i senatori e i deputati. L'esecutivo non è perfetto. Questi rami del governo e le cariche da loro dipendenti sono occupati da esseri umani che, nella maggioranza dei casi, si sforzano di vivere all'altezza della dignità e degli ideali di un sistema pensato con il fine di realizzare il massimo grado possibile di giustizia e libertà per tutto il popolo. Distruggeremo il sistema se lo abbassiamo ai livelli imperfetti degli uomini che operano in esso. Rafforzeremo il sistema e noi stessi, renderemo più sicura la giustizia e la libertà per tutti se, con pazienza e autocontrollo, lo manteniamo su quel piano elevato per il quale è stato concepito. Le difficoltà o addirittura i ritardi nell'entrata in vigore della legislazione non sono un prezzo troppo alto per il nostro sistema. La democrazia costituzionale preferisce avanzare con sicurezza piuttosto che con rapidità. La sicurezza e

la continuità del progresso della nostra civiltà sono ben più importanti, per noi e per quanti verranno dopo di noi, dell'applicazione immediata di una qualsiasi legge particolare. La costituzione degli Stati Uniti dà ampio spazio alla volontà popolare, perché questa possa esprimersi e realizzare le riforme e i cambiamenti che il popolo ritiene essenziali per il proprio benessere presente e futuro. È la carta dei poteri concessi dal popolo a chi lo governa».

⁶⁴ Difficilmente dimenticherò la maniera in cui questo sentimento è stato espresso dal tassista di Filadelfia, nell'automobile del quale ho ascoltato l'annuncio radiofonico della morte improvvisa del presidente Roosevelt. Credo che l'autista abbia parlato a nome della grande maggioranza del popolo, quando ha concluso un necrologio molto sentito con queste parole: «Ma non avrebbe dovuto toccare la Corte suprema, *questo* non avrebbe dovuto farlo!». Era stato evidentemente un colpo molto forte.

⁶⁵ C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, cit., p. 286; cfr. anche F. L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, cit., p. 31.

⁶⁶ Cfr. M. LERNER, *Minority Rule and the Constitutional Tradition*, cit., p. 199 ss.

13. Liberalismo e amministrazione pubblica: Il «Rechtsstaat»

Come può esistere un limite definito al potere supremo se il suo scopo dev'essere un'idea indeterminata, generica di felicità, valutata secondo il suo giudizio? Devono i principi essere padri del popolo, per quanto grande sia il pericolo che ne diventino i despoti?

G.H. VON BERG^{*}

1. A metà del XVIII secolo, in quasi tutti i paesi del continente europeo, duecento anni di governo assoluto avevano distrutto le tradizioni di libertà. Qualcosa delle precedenti idee sviluppate dai teorici del diritto naturale era stato trasmesso, ma il maggior impulso a una rinascita venne dall'altra sponda della Manica. A misura che cresceva, il movimento s'imbatteva però in una situazione diversa da quella esistente in quel momento in America o che era esistita in Inghilterra cento anni prima.

Questo nuovo elemento era costituito dalla macchina amministrativa potentemente centralizzata, costruita dall'assolutismo, un corpo di amministratori di professione i quali erano poi i veri governanti del popolo. Questa burocrazia interferiva col benessere e le necessità dei singoli più di quanto potesse, o ci si aspettava che potesse fare, il governo limitato del mondo anglosassone. Così, agli inizi del movimento, i liberali continentali dovettero far fronte a problemi che, in Inghilterra e negli Stati Uniti, sorsero molto più tardi e tanto gradualmente da non rendere necessaria una discussione sistematica.

Grande scopo del movimento contro il potere arbitrario fu, fin dall'inizio, stabilire il governo della legge. Non furono solamente gli

interpreti delle istituzioni inglesi – con a capo Montesquieu – a raffigurare il governo della legge quale essenza della libertà; anche Rousseau, che divenne la principale fonte di una contraria e opposta tradizione, esprime il seguente giudizio: «il grande problema in politica, paragonabile a mio avviso alla quadratura del cerchio in geometria, [è] trovare una forma di governo che metta la legge al di sopra degli uomini»¹. Il suo ambiguo concetto di «volontà generale» portò anche a importanti elaborazioni dell'idea del governo della legge. Avrebbe dovuto essere generale non solo nel senso di essere la volontà di tutti, ma anche il loro scopo: «Quando dico che l'oggetto delle leggi è sempre generale, intendo dire che la legge considera sempre il soggetto in generale e nell'azione astratta e non considera mai un singolo uomo o una particolare azione. Per esempio, una legge può stabilire dei privilegi, ma non deve nominare le persone che ne usufruiranno: la legge può creare differenti classi di cittadini e persino indicare le qualifiche necessarie per far parte di una classe, ma non deve specificare l'ammissione dell'una o l'altra persona; può stabilire un governo monarchico per successione ereditaria, ma non deve scegliere il re o nominare una famiglia reale; in una parola, quanto è connesso a un individuo nominato è al di fuori della sfera del potere legislativo»².

2. La rivoluzione del 1789 fu pertanto universalmente acclamata, per citare la memorabile frase di Michelet, come «l'avènement de la loi»³. Come scrisse più tardi A.V. Dicey, «la Bastiglia era il segno esteriore e visibile del potere senza legge. Nel resto dell'Europa, la sua caduta fu giudicata, e a ragione, l'annuncio dell'avvento di quel governo della legge che già esisteva in Inghilterra»⁴. La celebre *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, con le sue garanzie dei diritti individuali e l'affermazione del principio della separazione dei poteri, che rappresentava una parte essenziale di ogni costituzione, mirava a stabilire uno scrupoloso regno della legge⁵. E i primi tentativi costituzionali sono pieni di diligenti, persino pedanti sforzi di sillabare i concetti fondamentali di un governo della legge⁶.

Per quanto la rivoluzione sia stata originariamente ispirata dall'ideale del governo della legge⁷, è dubbio che realmente ne favorì il progresso. Il fatto che l'ideale del governo della legge, si sia affermato contemporaneamente all'ideale della sovranità popolare ha ben presto collocato il primo dietro le quinte. Rapidamente emersero altre aspirazioni,

difficilmente conciliabili con quello⁸. Probabilmente, nessuna rivoluzione violenta può aumentare il rispetto dovuto alla legge. Lafayette può benissimo fare appello al «regno della legge» contro il «regno dei *clubs*», ma lo farà invano. La migliore descrizione dell'effetto generale dello «spirito rivoluzionario» si trova forse nelle parole usate dal principale autore del codice civile francese, nel presentarlo al legislativo: «Questa ardente risoluzione di sacrificare violentemente tutti i diritti a uno scopo rivoluzionario e di non ammettere più alcun'altra considerazione che un'indefinibile e mutevole nozione di quel che esige l'interesse dello Stato»⁹.

Decisivo nel naufragio degli sforzi volti al miglioramento della libertà individuale fu il fatto che la Rivoluzione creò la credenza secondo cui l'aver affidato tutto il potere al popolo rendeva ormai inutili le garanzie contro gli abusi. Si pensò che l'avvento della democrazia avrebbe automaticamente impedito l'esercizio arbitrario del potere. Tuttavia, i rappresentanti eletti dal popolo ben presto mostrarono di preoccuparsi molto più della realizzazione dei loro fini attraverso gli organi esecutivi che della garanzia dell'individuo nei confronti di quegli stessi organi. Sotto molti aspetti, la rivoluzione francese aveva tratto la sua ispirazione da quella americana, ma non realizzò mai quello che era stato il più importante risultato dell'altra: una limitazione del potere legislativo per mezzo di una costituzione¹⁰. Inoltre, dall'inizio della Rivoluzione, i fondamentali principi di uguaglianza di fronte alla legge furono minacciati dalle nuove esigenze dei precursori del socialismo moderno, che chiedevano una *égalité de fait*, invece della semplice *égalité de droit*.

3. L'unica cosa che la Rivoluzione non toccò e che, come ha mostrato così bene Tocqueville¹¹, sopravvisse alle vicissitudini dei decenni successivi, fu il potere delle autorità amministrative. Anzi, la rigida interpretazione del principio della separazione dei poteri accettata in Francia servì a rafforzare i poteri dell'amministrazione pubblica e fu largamente usata per proteggere le autorità amministrative da ogni interferenza del giudiziario e pertanto per rafforzare, più che limitare, il potere dello Stato.

Il regime napoleonico, che fece seguito alla Rivoluzione, necessariamente si preoccupò più di aumentare l'efficienza e il potere della macchina amministrativa che di garantire la libertà individuale. Contro

questa tendenza, avrebbe potuto far ben pochi progressi la libertà sotto la legge, che ancora una volta divenne la parola d'ordine solo durante il breve intervallo della monarchia di luglio¹². La repubblica ebbe poche occasioni di fare sistematici tentativi per proteggere l'individuo dal potere arbitrario dell'esecutivo. Di fatto, la situazione che prevalse in Francia per quasi tutto il XIX secolo fu in gran parte responsabile della cattiva fama di cui il «diritto amministrativo» ha goduto per tanto tempo nel mondo anglosassone.

È pur vero che, nell'ambito della macchina amministrativa, andava gradualmente evolvendosi un nuovo potere, che sempre più assumeva la funzione di limitare i poteri discrezionali degli amministratori. Il *conseil d'état*, in origine costituito semplicemente per assicurare la fedele realizzazione degli scopi del legislativo, nei tempi moderni si è sviluppato, come studiosi anglosassoni con molta sorpresa hanno scoperto di recente¹³, in modo da accordare ai cittadini, contro l'attività discrezionale delle autorità amministrative, una tutela maggiore di quella di cui si dispone nell'Inghilterra contemporanea. Questa evoluzione ha richiamato più attenzione di quella analoga che si produsse contemporaneamente in Germania. Qui la continuità delle istituzioni monarchiche non permise mai che una ingenua fiducia nell'automatica efficacia del controllo democratico oscurasse il problema di fondo. Pertanto, sistematiche discussioni del problema produssero una elaborata teoria sul controllo dell'amministrazione pubblica che, pur avendo in pratica un'influenza politica di breve durata, ebbe nondimeno una profonda ripercussione sul pensiero giuridico continentale¹⁴. Contro questa forma tedesca di governo della legge, si svilupparono principalmente le nuove teorie giuridiche che da allora hanno conquistato il mondo e minato da per tutto il governo della legge. È importante quindi conoscerla più a fondo.

4. Considerando la reputazione acquisita dalla Prussia nel XIX secolo, forse il lettore si meraviglierà di apprendere che l'avvio del movimento tedesco per il governo della legge è da ricercare proprio in quel paese¹⁵. Sotto certi aspetti, il governo del dispotismo illuminato del XVIII secolo era stato sorprendentemente moderno: anzi, si può quasi dire liberale, per quanto riguardava i principi giuridici e amministrativi. Non era affatto una frase senza senso quella di Federico II, che si definiva «primo servitore dello Stato»¹⁶. La tradizione, derivante principalmente dai grandi teorici del

diritto naturale e in parte da fonti occidentali, sul finire del XVIII secolo fu molto rafforzata dall'influenza delle teorie morali e giuridiche del filosofo Immanuel Kant.

Gli scrittori tedeschi pongono spesso le teorie di Kant all'inizio delle loro ricostruzioni del movimento a favore del *Rechtsstaat*. Forse, così si esagera l'originalità di Kant come filosofo del diritto¹⁷, ma indubbiamente egli diede a quelle idee la forma con cui esse esercitarono in Germania la maggior influenza. Il suo più importante contributo è in realtà una teoria generale della morale che fece apparire il principio del governo della legge come una particolare applicazione di un principio più generale. Il suo famoso «imperativo categorico», la norma per cui l'uomo dovrebbe sempre «agire soltanto in base alla massima di cui possa al tempo stesso volere che diventi legge universale»¹⁸ estende in effetti al campo generale dell'etica l'idea di fondo sottostante al governo della legge. Fornisce, così come fa il governo della legge, solo un criterio a cui le norme particolari devono conformarsi per essere giuste¹⁹. Ma, nel sottolineare la necessità del carattere generale e astratto di tutte le norme come guida all'individuo libero, la concezione si dimostrò della massima importanza per i successivi sviluppi giuridici.

Non è questa la sede per un'esauriente esposizione dell'influenza della filosofia kantiana sulla formazione delle costituzioni²⁰. Citeremo qui unicamente lo straordinario saggio del giovane Wilhelm von Humboldt sui «limiti dell'attività dello Stato»²¹ che, nell'esporre il punto di vista di Kant, non solo rese popolare la celebre frase «la certezza della libertà giuridica» ma, sotto certi aspetti, divenne anche il prototipo di una posizione estrema; ossia, egli non soltanto limitò ogni attività coercitiva dello Stato all'imposizione di leggi generali promulgate in precedenza, ma presentò l'applicazione della legge come l'unica funzione legittima dello Stato. Il che non è una necessaria conseguenza della concezione della libertà individuale, perché questa lascia aperto il problema di quali siano le altre funzioni non coercitive che lo Stato può esplicare. Si deve in massima parte all'influenza di Humboldt se idee diverse sono state frequentemente confuse dai successivi sostenitori del *Rechtsstaat*.

5. Dei risultati in materia giuridica derivati dalla Prussia del XVIII secolo, due divennero in seguito tanto importanti da richiedere un ravvicinato esame. Uno è l'efficace inizio, a opera di Federico II, con il

codice civile del 1751²², di quel movimento per la codificazione delle leggi che si estese rapidamente e realizzò i suoi più noti risultati nei codici napoleonici del 1800-1810. Questo movimento va nell'insieme considerato come uno degli aspetti più rilevanti del tentativo di stabilire sul continente il governo della legge. Infatti, determinò in gran parte il carattere generale di quel tentativo e la direzione dei passi in avanti che, almeno in teoria, consentirono di raggiungere un livello più elevato di quello conseguito nei paesi di *common law*.

Avere magari il codice meglio redatto non garantisce ovviamente la certezza che il governo della legge esige; e pertanto non c'è sostituzione di una tradizione profondamente radicata. Tuttavia, ciò non deve oscurare il fatto che, almeno *prima facie*, sembra esistere un conflitto tra l'ideale del governo della legge e il sistema del *case law*. La misura in cui, in certo sistema di diritto giurisprudenziale, il giudice realmente crea il diritto non può essere maggiore di quanto avviene in un sistema di diritto codificato. Ma l'esplicito riconoscimento che la giurisprudenza, come la legislazione, è fonte del diritto, benché conforme alla teoria evolutiva sottostante alla tradizione britannica, tende ad offuscare la differenza tra creazione e applicazione del diritto. E si pone il problema di sapere se la tanto lodata elasticità della *common law*, che ha favorito lo sviluppo del governo della legge finché questo è stato l'ideale politico accettato, non significhi anche una minor resistenza alle tendenze che lo minano, una volta scomparsa la vigilanza necessaria a mantenere la libertà.

Bisogna almeno ammettere che gli sforzi per la codificazione hanno condotto a una esplicita formulazione di alcuni dei principi generali che sono alla base del governo della legge. Il più importante di questo tipo di eventi è stato il formale riconoscimento del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*²³, per la prima volta incluso nel codice penale austriaco del 1787²⁴ e che, dopo esser stato incluso nella *Déclaration des droits de l'homme* del 1789, è stato incorporato in quasi tutti i codici continentali.

Il più caratteristico contributo della Prussia del XVIII secolo alla realizzazione del governo della legge sta però nel controllo della pubblica amministrazione. Mentre in Francia l'applicazione letterale dell'ideale della separazione dei poteri aveva portato all'assenza di controlli giudiziali sull'attività amministrativa, lo sviluppo prussiano si svolse nella direzione opposta. L'ideale-guida che incise profondamente sul movimento liberale del XIX secolo indicava che ogni atto d'esercizio del potere amministrativo

sulla persona o sulla proprietà del cittadino dovesse essere soggetto al controllo giudiziale. L'esperimento di più lunga portata in questa direzione – una legge del 1797 applicabile solo alle nuove province orientali della Prussia, ma concepita come modello destinato a essere esteso a tutte le altre – si spingeva tanto in là da assoggettare tutti i conflitti tra le autorità amministrative e i privati cittadini alla giurisdizione dei tribunali ordinari²⁵. Il che avrebbe fornito rilevante materia nella discussione sul *Rechtsstaat* durante i successivi ottant'anni.

6. Su questa base, al principio del XIX secolo, si sviluppò sistematicamente²⁶ la teoria dello Stato di diritto, il *Rechtsstaat*; e, con l'ideale del costituzionalismo, questo divenne il principale obiettivo del nuovo movimento liberale²⁷. Sia essenzialmente dovuto al fatto che, all'epoca in cui il movimento tedesco ebbe inizio, il precedente americano era già più noto e capito rispetto a quanto accadeva al tempo della Rivoluzione francese, o sia invece dovuto al fatto che lo sviluppo tedesco procedé nell'ambito della struttura di una monarchia costituzionale e non in quello di una repubblica, e quindi fu meno soggetto all'illusione che tutti i problemi sarebbero stati automaticamente risolti dall'avvento della democrazia: fu qui che la limitazione dell'attività di governo attraverso una costituzione, e in particolare il limite a tutta l'attività amministrativa attraverso la legge applicabile dai tribunali, divenne lo scopo più rilevante del movimento liberale.

Molto nel discorso dei teorici tedeschi dell'epoca era infatti esplicitamente diretto contro «la giurisdizione amministrativa» – nel senso in cui questo termine era ancora accolto in Francia – ossia, contro gli organi quasi giudiziali all'interno della macchina amministrativa che originariamente erano stati destinati a controllare l'esecuzione della legge piuttosto che ad assicurare la libertà dell'individuo. Assai rapidamente progredì la dottrina per cui, stando alle parole di un magistrato di uno Stato della Germania meridionale, «ogni qualvolta sorga il problema di sapere se un diritto individuale ha fondamento o è stato leso da un atto di diritto pubblico, il caso dev'essere deciso dai tribunali ordinari»²⁸. Quando il Parlamento di Francoforte tentò nel 1848 di redigere una costituzione per tutta la Germania, inserì in essa una clausola per cui qualsiasi forma di «giustizia amministrativa» (come la si intendeva allora) doveva cessare e

ogni violazione dei diritti individuali doveva essere giudicata dai tribunali ordinari²⁹.

Tuttavia, ben presto andò delusa la speranza che la realizzazione di una monarchia costituzionale e di singoli stati tedeschi potesse efficacemente realizzare l'ideale del governo della legge. Le nuove costituzioni facevano poco in questo senso e si scoprì subito che, sebbene fosse stata data la costituzione, proclamato il *Rechtsstaat*, di fatto perdurava lo Stato di polizia. Chi avrebbe potuto essere il tutore del diritto e dei suoi individualistici principi? Solo quell'amministrazione contro le cui tendenze erano state create a garanzia quelle leggi fondamentali³⁰. Infatti, nei successivi venti anni in cui la Prussia acquistò la reputazione di uno Stato di polizia, si sarebbero combattute le grandi battaglie sul principio del *Rechtsstaat*³¹ nel Parlamento prussiano e avrebbe preso forma la soluzione del problema. Per un certo periodo, rimase, per lo meno nella Germania del nord, l'idea di affidare il controllo della legalità degli atti dell'amministrazione ai tribunali ordinari. Questa concezione del *Rechtsstaat*, in seguito generalmente detta «giustizialismo»³², ben presto fu spodestata da una diversa, proposta da uno studioso della prassi amministrativa inglese, Rudolf von Gneist³³.

7. Due diverse ragioni permettono di sostenere che la giurisdizione ordinaria e il controllo giudiziale sull'azione amministrativa debbano essere tenuti separati. Entrambe le ragioni hanno contribuito alla definitiva istituzione in Germania di un sistema di tribunali amministrativi e quindi sono state spesso confuse. Ma si tratta di due considerazioni differenti, che mirano a scopi del tutto diversi e persino incompatibili e che dovrebbero pertanto essere tenute chiaramente distinte.

La prima considerazione è che il genere di problemi sollevati dalle controversie sugli atti amministrativi esige una conoscenza (sia del campo giuridico, sia dei fatti) che non ci si può aspettare dal giudice ordinario, esperto soprattutto di diritto privato o penale. È un argomento solido e probabilmente determinante, ma non basta a concludere che la separazione tra i giudici che decidono le controversie private e i giudici che decidono le controversie amministrative debba essere più profonda di quella che spesso esiste tra magistrati che si occupano rispettivamente di questioni di diritto privato, di diritto commerciale e di diritto penale. Solo in questo senso i tribunali amministrativi, separati dai giudici ordinari, potrebbero essere

tanto indipendenti dal governo quanto quelli e potrebbero occuparsi solo dell'amministrazione della legge, ossia dell'applicazione di un corpo di norme preesistenti.

Tuttavia, i tribunali amministrativi separati possono anche esser ritenuti necessari per una considerazione del tutto diversa, per la ragione cioè che le controversie sulla legittimità di un atto amministrativo non possono essere risolte come pure questioni giuridiche, poiché implicano problemi di indirizzo politico o di opportunità. Tribunali istituiti in base a tale ragione separatamente saranno sempre preoccupati degli scopi del governo del momento e non potranno essere pienamente indipendenti: essi dovranno esser parte dell'apparato amministrativo ed essere soggetti a una direzione superiore, per lo meno quella spettante al capo dell'esecutivo. Il loro fine non sarà tanto garantire l'individuo contro l'usurpazione della sua sfera privata da parte degli organi pubblici quanto accertare che ciò non accada contro le intenzioni e le istruzioni del governo. Saranno un mezzo per far sì che gli organi subordinati eseguano la volontà del governo (ivi inclusa quella del legislativo, e non un mezzo per tutelare l'individuo.

La differenza tra questi compiti può essere tracciata chiaramente e senza ambiguità solo quando esiste un sistema di norme giuridiche precise, che guidi e limiti gli atti dell'amministrazione. Inevitabilmente, diventa incerta se i tribunali amministrativi sono creati proprio quando la formulazione di queste norme non è stata ancora intrapresa dagli organi legislativi e giurisdizionali. In una situazione simile, uno dei compiti necessari di questi tribunali sarà quello di formulare quali norme giuridiche, fino a quel momento, siano state semplici norme interne dell'amministrazione; e, facendo ciò, troveranno molto difficile distinguere tra le norme interne che hanno un carattere generale e quelle che esprimono solo scopi specifici della politica corrente.

Proprio questa era la situazione esistente in Germania negli anni tra il 1860 e il 1880, quando finalmente si tentò di mettere in pratica il lungamente invocato ideale del *Rechtsstaat*. L'argomento che alla fine sconfisse quelli che a lungo erano stati portati a sostegno del «giustizialismo» fu che non sarebbe stato possibile lasciare ai giudici ordinari, non all'uopo addestrati, il compito di trattare i delicati problemi che sarebbero sorti dalle vertenze alimentate dagli atti amministrativi. Di conseguenza, furono creati nuovi tribunali, separati da quelli ordinari, completamente indipendenti e esclusivamente interessati a questioni di

diritto; e si sperò che, coll'andar del tempo, avrebbero potuto assumere un controllo prettamente giudiziale su tutti gli atti amministrativi. Per gli uomini che escogitarono il sistema, soprattutto per il suo principale artefice, Rudolf von Gneist, e per molti dei successivi giuspubblicisti tedeschi, questo sistema di tribunali amministrativi separati apparve pertanto come il coronamento del *Rechtsstaat*, la definitiva realizzazione del governo della legge³⁴. L'aver lasciato ancora aperto un certo numero di scappatoie, per quelli che di fatto erano provvedimenti amministrativi arbitrari, appariva come un difetto minore e transitorio, reso inevitabile dalle condizioni esistenti. Essi credevano che, per permettere alla pubblica amministrazione di continuare a funzionare, si dovesse lasciare per un certo tempo all'apparato amministrativo un'ampia libertà d'azione, fino a che non si fosse creato un definitivo corpo di norme giuridiche relative ai suoi atti.

Così, se l'istituzione dei tribunali amministrativi separati poté sembrare sul piano organizzativo lo stadio finale dell'assetto istituzionale destinato a garantire il governo della legge, il compito più difficile venne ancora rinviato al futuro. La sovrapposizione di un apparato di controllo su una macchina burocratica solidamente radicata avrebbe potuto diventare efficace solo se le norme fossero state articolate con lo stesso spirito col quale era stato concepito tutto il sistema. In realtà, il completamento della struttura pensata al servizio dell'ideale del governo della legge coincideva, più o meno, con l'abbandono di quell'ideale. Negli anni tra il 1870 e il 1890, quando negli stati tedeschi (e anche in Francia) a quel sistema di controllo amministrativo fu data la forma definitiva, il nuovo movimento per il socialismo di Stato e lo Stato assistenziale cominciò a prendere forza. Di conseguenza, non si fu molto propensi a rendere effettiva quell'idea di governo limitato che le nuove istituzioni avrebbero dovuto servire, approvando gradualmente leggi contro i poteri discrezionali ancora detenuti dall'amministrazione. La tendenza, anzi, fu quella di allargare le vecchie scappatoie, esentando esplicitamente dal controllo giudiziale i poteri discrezionali richiesti dai nuovi compiti di governo.

Così, la nuova realizzazione tedesca dimostrò di essere più importante in teoria che non in pratica. Ma la sua importanza non deve essere sottovalutata. I tedeschi furono l'ultimo popolo toccato dall'ondata liberale, prima che questa cominciasse a ritirarsi. Furono però quelli che più sistematicamente esplorarono e digerirono tutta l'esperienza dell'Occidente e deliberatamente ne applicarono le lezioni ai problemi della moderna

pubblica amministrazione. Il concetto di *Rechtsstaat* che essi svilupparono fu il risultato diretto dell'antico ideale del governo della legge, in cui il principale soggetto da controllare era un complesso apparato amministrativo invece che un monarca o un corpo legislativo³⁵. Anche se non misero mai salde radici, sotto certi aspetti le nuove idee da loro sviluppate rappresentano l'ultimo stadio di uno sviluppo costante e sono forse più consone ai problemi dei nostri tempi di quanto non siano molte più vecchie istituzioni. Poiché la maggior minaccia alla libertà individuale è ora il potere dell'amministratore di professione, le istituzioni sviluppate in Germania allo scopo di tenerlo sotto controllo meritano un esame più attento di quello fatto finora.

8. Una delle ragioni per cui le innovazioni tedesche non destarono molta attenzione fu che, verso la fine del secolo scorso, le condizioni prevalenti in Germania e sul resto del continente presentavano un forte contrasto fra la teoria e la pratica. Come principio, l'ideale del governo della legge era stato da tempo riconosciuto e uno dei più grandi progressi istituzionali (i tribunali amministrativi), ancorché d'efficacia alquanto limitata, costituiva pur sempre un importante contributo alla soluzione di nuovi problemi. Ma, nel breve periodo concesso al nuovo esperimento per sviluppare le sue possibilità, alcuni caratteri della situazione precedente non scomparvero del tutto; e il passaggio allo Stato assistenziale, iniziatosi sul continente molto prima che in Inghilterra o negli Stati Uniti, ben presto introdusse nuovi elementi che non si sarebbero potuti conciliare con l'ideale del governo della legge.

Il risultato fu che, persino alla vigilia della Prima guerra mondiale, quando la struttura politica dei paesi continentali e di quelli anglosassoni si era fatta più omogenea, un inglese o un americano che avesse osservato la pratica quotidiana in Francia o in Germania avrebbe ancora pensato che la situazione fosse ben lungi dal riflettere il governo della legge. La differenza tra i poteri e il comportamento della polizia a Londra e a Berlino – per citare un esempio di cui spesso si parla – sembrava più grande che mai. E, sebbene cominciassero ad apparire nel mondo anglosassone sintomi di sviluppi simili a quelli già verificatisi sul continente, un acuto osservatore americano avrebbe ancora potuto descrivere così la differenza di fondo esistente alla fine del XIX secolo: «In certi casi, è vero, [persino in Inghilterra] un funzionario di una amministrazione [locale], ha per legge il

potere di emettere regolamenti. I funzionari dell'amministrazione locale (in Gran Bretagna) e i nostri funzionari delle commissioni di sanità ne costituiscono esempio; ma tali casi sono eccezionali e la maggior parte degli anglosassoni pensano che questo potere sia già di per sé arbitrario e che non dovrebbe essere esteso al di là di quanto sia assolutamente necessario»³⁶.

Fu in questa atmosfera che in Inghilterra A.V. Dicey, in un'opera ormai classica³⁷, riaffermò il concetto tradizionale del governo della legge, in modo tale da influenzare tutte le successive discussioni e lo mise a confronto con la situazione del continente europeo. Il quadro che fece creava però un certo equivoco. Partendo dall'accettata e innegabile premessa che sul continente il governo della legge prevaleva solo in modo imperfetto e rendendosi conto che ciò era in una qualche maniera connesso al fatto che la coercizione amministrativa era ancora in gran parte esente dal controllo della magistratura, fece della possibilità di un controllo degli atti amministrativi da parte dei giudici *ordinari* il suo principale elemento di prova. Pare che conoscesse solo il sistema francese di giurisdizione amministrativa (e anche quello piuttosto male)³⁸ e che non conoscesse affatto la situazione creatasi in Germania. Quanto al sistema francese, le sue severe critiche avrebbero potuto allora essere abbastanza giustificate, sebbene anche a quell'epoca il *conseil d'état* avesse già iniziato un'evoluzione che, secondo le parole d'un osservatore moderno, «col tempo potrebbe riuscire a portare tutti i poteri arbitrari dell'amministrazione [...] entro la competenza del controllo giudiziale»³⁹. Ma quelle critiche erano certamente inapplicabili al *principio* dei tribunali amministrativi tedeschi che, sin dall'inizio, erano stati costituiti come organi indipendenti, allo scopo di garantire quel governo della legge che Dicey era tanto ansioso di conservare.

È bensì vero che nel 1885, quando Dicey pubblicò la sua famosa *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, le corti amministrative tedesche stavano appena prendendo forma e il sistema francese solo da poco aveva preso la sua forma definitiva. Nondimeno, «l'errore fondamentale» di Dicey, «tanto fondamentale che è difficile da capire o da scusare in un autore tanto eminente»⁴⁰, ebbe le più sfortunate conseguenze. Proprio l'idea di tribunali amministrativi separati – e persino l'espressione «diritto amministrativo» – venne a esser considerata in Inghilterra (e un po' meno negli Stati Uniti) come la negazione del governo

della legge. Così, con il suo tentativo di difendere il governo della legge quale egli lo vedeva, Dicey di fatto bloccò l'evoluzione che avrebbe offerto le migliori possibilità di conservarlo. Nel mondo anglosassone, non poté arrestare lo sviluppo di un apparato amministrativo analogo a quello già esistente sul continente. Contribuì però molto a impedire o a ritardare lo sviluppo di istituzioni che potessero sottoporre la nuova macchina burocratica a un effettivo controllo.

* *Handbuch des deutschen Polizeyrechtes*, Hannover, 1799-1804, II, p. 3. Il testo tedesco è: «Wo bleibt eine bestimmte Grenze der höchsten Gewalt, wenn eine unbestimmte, ihrem eignen Urtheile überlassene allgemeine Glückseligkeit ihr Ziel sein soll? Sollen die Fürsten Väter des Volks seyn, so gross auch die Gefahr ist, dass sie seine Despoten seyn werden?». Quanto piccolo sia stato il mutamento nel corso di centocinquant'anni appare chiaro dal confronto tra la frase citata e l'osservazione di A. VON MARTIN, *Ordnung und Freiheit*, Frankfurt 1956, p. 177: «Denn es kann – auch bei aller revolutionär-demokratischen Ideologie – keinen weiterreichenden Freibrief für die Macht geben, als wenn sie lediglich an den (jeder jeweiligen “Generallinie” nachgebenden) Kautschukbegriff des Gemeinwohls gebunden ist, der unter dem Deckmantel des Moralischen jeder politischen Beliebigkeit freie Bahn gibt».

¹ J.J. ROUSSEAU, *Lettre à Mirabeau*, in *Œuvres*, Paris 1826, p. 1620. Cfr. anche il brano contenuto nelle *Lettres écrites de la montagne*, n. VIII, citato sopra, alla nota 36 del cap. 11 e la discussione in H. NEF, *Jean Jacques Rousseau und die Idee des Rechtsstaates*, «Schweizer Beiträge zur allgemeine Geschichte», V (1947).

² J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, cit., libro II, cap. VI.

³ J. MICHELET, *Histoire de la Révolution française*, Paris 1847, I, XXIII. Cfr. anche F. MIGNET, *Histoire de la Révolution française*, Paris 1824, le pagine di apertura.

⁴ A.V. DICEY, *Constitution*, cit., p. 177.

⁵ Cfr. il punto 16 della *Déclaration* del 26 agosto 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution».

⁶ Soprattutto gli scritti e i diversi progetti di costituzione di A.-N. de Condorcet si occupano di distinzioni basilari, che vanno dritto al cuore della questione relativa alla distinzione tra le leggi vere, nel senso di norme generali, e i semplici comandi. Cfr. soprattutto il *Projet girondin*, in *Archives parlementaires*, prima serie, vol. LVIII, titolo VII, paragrafo II, artt. I-VII, p. 617; e *Œuvres de Condorcet*, a cura di A.C. O'Connor e M.F. Arago, Paris, 1847-49, XII, pp. 356-358, 367, e il brano citato senza riferimenti in J. BARTHÉLEMY, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris 1906, p. 489. Cfr. anche A. STERN, *Condorcet und der girondistische Verfassungsentwurf von 1793*, «Historische Zeitschrift», CXLI (1930).

⁷ Cfr. J. RAY, *La Révolution française et la pensée juridique: l'idée du règne de la loi*, «Revue philosophique», CXXVIII (1939); e J. BELIN, *La logique d'une idée-force – l'idée d'utilité sociale et la Révolution française*, Paris 1939.

⁸ Cfr. RAY, *La Révolution française et la pensée juridique: l'idée du règne de la loi*, cit., p. 372. È piuttosto interessante che una tra le più limpide formulazioni del concetto inglese di libertà si trovi in un'opera pubblicata a Ginevra nel 1792 da JEAN-JOSEPH MOUNIER, per protestare contro l'abuso della parola «libertà» durante la rivoluzione francese. Il suo significativo titolo, *Recherches sur les causes qui ont empêché les François de devenir libres*. Il primo capitolo, dal titolo *Quels sont les caractères*

de la liberté?, si apre così: «Les citoyens sont libres, lorsqu'ils ne peuvent être contraints ou empêchés dans leurs actions ou dans la jouissance de leurs biens et de leur industrie, si ce n'est en vertu des loix antérieures, établies pour l'intérêt public, et jamais d'après l'autorité arbitraire d'aucun homme, quels que soient son rang et son pouvoir. Pour qu'un peuple jouisse de la liberté, les loix, qui sont les actes plus essentiels de la puissance souveraine, doivent être dictées par des vues générales, et non par des motifs d'intérêt particulier; elles ne doivent jamais avoir un effet rétroactif, ni se rapporter à certaines personnes». Mounier si rende perfettamente conto di sostenere proprio il concetto inglese di libertà e alla pagina successiva dichiara: «*Sûreté, Propriété*, disent les Anglois, quand ils veulent caractériser la liberté civile ou personnelle. Cette définition est en effet très-exacte: tous les avantages que la liberté procure sont exprimés dans ces deux mots». Su Mounier e in genere sull'influenza inizialmente esercitata dall'esempio inglese e sul suo successivo e graduale declino, cfr. G. BONNO, *La Constitution britannique devant l'opinion Française*, Paris 1932, in particolare cap. VI.

⁹ J. PORTALIS, in un discorso pronunciato nel 1796, per la presentazione del terzo progetto di Codice civile francese al Consiglio dei cinquecento; citato da P.A. FENET, *Recueil complet des travaux préparatoires du code civil*, Paris 1827, pp. 464-467.

¹⁰ Per un resoconto relativo alle vicende che hanno impedito alla Francia di avere una costituzione in senso americano e sul conseguente declino del governo della legge, cfr. L. ROUGER, *La France à la recherche d'une constitution*, Paris 1952.

¹¹ Di A. DE TOCQUEVILLE, oltre a *L'ancien régime* (1856), trad. ingl. sotto lo stesso titolo di M. W. Patterson, Oxford 1952, in particolare capp. II e IV, cfr. in poi *Recollections*, London 1896, p. 238: «Pertanto, quando sento sostenere che dalle rivoluzioni non si salva nulla, replico che tale affermazione è errata: si salva, per esempio, la centralizzazione. Una cosa soltanto non possiamo costituire in Francia: un governo libero; e una sola istituzione non riusciamo a distruggere: la centralizzazione. E come potrebbe essere distrutta? Essa è amata dai nemici del governo e da coloro che governano. In verità, questi ultimi sentono di tanto in tanto di essere esposti per causa sua a disastri improvvisi e senza rimedio, ma non per questo se ne disgustano. Il piacere che la centralizzazione procura, di poter interferire negli affari di tutti, e di tutto accentrare nelle proprie mani, riscatta ai loro occhi i connessi pericoli».

¹² Lo stesso re Luigi Filippo, in un'allocuzione alla Guardia Nazionale (citata in un saggio di H. DE LAMENNAIS pubblicato dapprima su «*L'Avenir*», del 23 maggio 1831, e ristampato in *Troisièmes mélanges*, Paris 1835, p. 266), avrebbe detto: «La liberté ne consiste que dans le règne des lois. Que chacun ne puisse pas être tenu de faire autre chose que ce que la loi exige de lui, et qu'il puisse faire tout ce que la loi n'interdit pas, telle est la liberté. C'est vouloir la détruire que de vouloir autre chose». Un resoconto più esteso degli sviluppi della situazione francese di quel periodo dovrebbe lasciare ampio spazio ad alcuni dei principali pensatori politici e statisti dell'epoca, quali Benjamin Constant, Guizot e il gruppo dei «dottrinari», che formularono una «teoria del garantismo», un sistema di limitazioni intese a proteggere i diritti del singolo dalle ingerenze dello Stato. Su costoro, cfr. G. DE RUGGIERO, *The History of European Liberalism*, cit., e L. DIEZ DEL CORRAL, *El Liberalismo doctrinario*, Madrid 1945. Sull'evoluzione in senso dottrinario del diritto amministrativo e della relativa giurisprudenza nel periodo, cfr. in particolare ACHILLE [Duc de] BROGLIE, *De la jurisdiction administrative* (1829), in *Écrits et discours*, I, Paris 1863, e L.M. de LA HAYE de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Paris 1822.

¹³ Cfr. B. SCHWARTZ, *French Administrative Law and the Common Law World*, New York 1954; C.J. HAMSON, *Executive Discretion and Judicial Control*, London 1954; e M.A. SIEGHART, *Government by Decree*, London 1950.

¹⁴ Sull'importanza degli sviluppi teorici in Germania, cfr. P. ALEXÉEF, *L'Etat – le droit – et le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques*, «*Revue internationale de la théorie du droit*», III

(1928-29), p. 216; C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, cit., p. 270; e L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1918, ottimo esempio di trattato dell'Europa continentale sul diritto costituzionale, tra i più conosciuti nel mondo anglosassone, che trae le proprie argomentazioni da predecessori tedeschi e francesi in proporzioni almeno uguali.

¹⁵ Cfr. la perspicace osservazione in A.L. LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, New York 1896, II, 86: «In Prussia, la burocrazia era organizzata in modo da assicurare una migliore protezione dei diritti individuali e una più stretta osservanza della legge. Ma dopo il 1848, la diffusione delle idee francesi mandò tutto in rovina, giacché gli interessi delle parti, sfruttando il sistema parlamentare, abusarono del potere amministrativo e introdussero una vera e propria tirannia di partito».

¹⁶ Il concetto del governo della legge che prevalse nella Prussia del XVIII secolo è ben illustrato da un aneddoto noto a tutti i bambini tedeschi. A Federico II dava noia un vecchio mulino a vento che, sorgendo accanto al palazzo di Sans-Souci, disturbava la vista. Dopo aver più volte tentato invano di comprare il mulino, Federico II minacciò il mugnaio di esproprio. E questi rispose: «Ma abbiamo ancora dei tribunali in Prussia!» («Es gibt noch eine Kammergericht in Berlin!» si dice correntemente). Sui fatti, o meglio, sull'assenza di fondatezza storica della leggenda, cfr. R. KOSER, *Geschichte Friedrich des Grossen*, Stuttgart 1913, III, p. 413 e ss.; l'aneddoto pone al potere regio dei limiti che a quel tempo non esistevano forse in alcuno Stato dell'Europa continentale e che dubito possano essere posti oggi ai capi degli Stati democratici. Un cenno rivolto ai pianificatori urbani porterebbe rapidamente alla rimozione forzosa di quanto a loro non piace: sia pure, s'intende, nel solo interesse pubblico e non per soddisfare un capriccio!

¹⁷ Per la filosofia kantiana del diritto, cfr. spec. I. KANT, *Die Metaphysik der Sitten*, I (*Der Rechtslehre*), Leipzig 1925, parte II (*Das Staatsrecht*), paragrafi 45-49; anche i due saggi *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* e *Zum ewigen Frieden*. Cfr. W. HAENSEL, *Kants Lehre vom Widerstandsrecht*, «Kant-Studien» n. 60, Berlin 1926, e F. DARMSTÄDTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg 1930.

¹⁸ I. KANT, *Fundamental Principles of the Metaphysic of Morals*, New York 1949, p. 421. In adesione a questo trasferimento dell'idea del governo della legge al campo morale, la concezione della libertà come dipendenza dalla sola legge diventa «indipendenza da tutto fuorché dalla legge morale» (*Kritik der praktischen Vernunft*, Leipzig 1922, p. 93).

¹⁹ Cfr. K. MENDER, *Moral, Wille und Weltgestaltung*, Wien 1934, pp. 14-16.

²⁰ Un resoconto più ampio dovrebbe considerare le prime opere del filosofo J.G. FICHTE, in particolare *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre* (1796), in *Werke*, Berlin 1845, vol. III, e gli scritti del poeta Friedrich Schiller, che forse più di ogni altro contribuì a diffondere in Germania le idee liberali. Su questi e su altri classici tedeschi, cfr. G. FALTER, *Staatsideale unserer Klassiker*, Leipzig 1911, e W. METZGER, *Gesellschaft, Recht und Staat in der Ethik des deutschen Idealismus*, Heidelberg 1917.

²¹ W. VON HUMBOLDT, *Ideen zu einem Versuch die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Breslau 1851. Soltanto una parte di quest'opera uscì nel 1792, poco dopo essere stata scritta; apparve completa nell'edizione postuma già citata. Fu subito seguita da una traduzione inglese e fece allora sentire la sua profonda influenza non solo su John Stuart Mill, ma anche su E. LABOULAYE in Francia, del quale cfr. *L'Etat et ses limites*, Paris 1863.

²² Era stato preceduto da un codice svedese nel 1734 e da un codice danese ancora più antico.

²³ Pare che il principio sia stato affermato per la prima volta in questi termini da P.J.A. FEUERBACH, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, Giessen 1801. Cfr. però sopra, nota 76, capitolo 11.

²⁴ «8. La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée».

²⁵ Cfr. S. LÖNING, *Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen*, Halle 1914, e in particolare l'estesa recensione di O. HINTZE, *Preussens Entwicklung zum Rechtsstaat*, ristampato in *Geist und Epochen der preussischen Geschichte*, Leipzig 1943.

²⁶ Non possiamo qui esaminare più a fondo la storia originaria di questo concetto tedesco, specialmente nelle sue possibili derivazioni dall'idea di Jean Bodin di un «droit gouvernement». Per le fonti tedesche più specifiche, cfr. O. GIERKE, *Johannes Althusius*, cit.; pare che la parola *Rechtsstaat* sia apparsa per la prima volta (sebbene non ancora con il significato attribuitole in seguito), in K.T. WELCKER, *Die letzten Gründe von Recht, Staat, und Strafe*, Giessen 1813, il quale distingue il dispotismo, la teocrazia e il *Rechtsstaat*. Sulla storia del concetto, cfr. R. ASANGER, *Beiträge zur Lehre vom Rechtsstaat im 19. Jahrhundert*, tesi dell'università di Münster, 1938. Il migliore studio sulla funzione svolta da questo ideale nel movimento liberale tedesco si trova in F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, Freiburg 1933, II, in particolare pp. 99-109. Cfr. anche T. ELLWEIN, *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise: Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland*, München 1945. Forse non è un caso che il movimento teorico che portò allo sviluppo dell'idea del *Rechtsstaat* nacque nello Hannover, più legato all'Inghilterra (attraverso la casa regnante) del resto della Germania. Alla fine del XVIII secolo, apparve qui un gruppo di eminenti studiosi di teoria politica, il quale si richiamava alla tradizione dei *Whigs* inglesi; tra essi, E. Brandes, A.W. Rehberg e, più tardi, F.C. Dahlmann ebbero maggior peso nel diffondere in Germania le idee costituzionali inglesi. Cfr., su di loro, H. CHRISTERN, *Deutscher Ständestaat und englischer Parlamentarismus am Ende des 18. Jahrhunderts*, München 1939. Ai fini del presente lavoro, la figura più importante del gruppo è tuttavia G.H. VON BERG, autore della citazione posta all'inizio di questo capitolo (vedi in particolare *Handbuch*, cit., I, pp. 158-160; II, pp. 1-4 e 12-17). L'influsso della sua opera è studiato in G. MARCHET, *Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland*, München, 1885, pp. 421-434. Lo studioso che in seguito contribuì maggiormente a diffondere la teoria del *Rechtsstaat*, ROBERT VON MOHL, fu un attento studioso della costituzione americana: cfr. il suo *Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika*, Stuttgart 1824, che gli valse molta considerazione negli Stati Uniti e l'invito a recensire i *Commentaries* del giudice Story in «American Jurist», XIV (1835). Le principali opere in cui von Mohl espone la teoria del *Rechtsstaat* sono: *Staatsrecht des Königreiches Württemberg*, Tübingen 1829-31; *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tübingen 1832; *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Erlangen 1855-58. La più nota formulazione del concetto di *Rechtsstaat*, così come emerse da ultimo, si deve a un teorico conservatore di quel periodo, F.J. STAHL, che (*Die Philosophie des Rechts*, vol. II, *Rechts- und Staatslehre*, parte II, 1837, Tübingen-Leipzig 1878, p. 352) lo definisce nel modo seguente: «Lo Stato dev'essere uno Stato di diritto, questa è la parola d'ordine e, per la verità, anche la tendenza degli ultimi tempi. Deve determinare e garantire, esattamente e irrevocabilmente, le *direzioni* e i *limiti* della propria attività e la sfera autonoma dei cittadini e non imporre direttamente o mediante altri per proprio conto, idee morali eccedenti la sfera del diritto. Questo è il concetto di *Rechtsstaat* e non quello per cui lo Stato deve limitarsi ad amministrare la legge, senza perseguire finalità amministrative, o *soltanto* a proteggere i diritti del singolo. Non dice nulla sul *contenuto* o gli *scopi* dello Stato, ma si limita a definire il modo e il metodo per realizzarli» (le ultime frasi si riferiscono alla posizione estrema, rappresentata per esempio da W. von Humboldt).

²⁷ Cfr. p. es. P.A. PFIZER, *Liberal, Liberalismus*, in *Staatslexicon oder Enzyklopaedie der sämtlichen Staatswissenschaften*, a cura di C. von Rotteck e C.T. Welcker, nuova ed., Altona 1847, VIII, p. 534: «Noch mächtiger und unbesiegbarer muss aber der Liberalismus dann erscheinen, wenn

man sich überzeugt, dass er nichts Anderes ist als der auf einer gewissen Stufe menschlicher Entwicklung nothwendige Übergang des Naturstaats in den Rechtsstaat».

²⁸ L. MINNIGERODE, *Beitrag zu der Frage: Was ist Justiz- und was ist Administrativ-Sache?*, Darmstadt 1835.

²⁹ Sarà bene notare che esisteva un significativo divario d'opinioni tra la Germania meridionale, in cui predominavano le influenze francesi, e la Germania settentrionale, in cui sembrava più forte una combinazione delle antiche tradizioni germaniche con gli influssi dei giuristi fautori del diritto naturale e con l'esempio inglese. In particolare, il gruppo di giuristi della Germania meridionale, che con l'enciclopedia politica citata sopra, alla nota 27, fornì il più influente manuale del movimento liberale, fu influenzato da B. Constant e F.P.G. Guizot più che da qualsiasi altra fonte. Sull'importanza dello *Staatslexikon*, cfr. H. ZEHNER, *Das Staatslexikon von Rotteck und Welcker*, «List Studien» n. 3, Jena 1924; sulla predominante influenza francese sul liberalismo della Germania meridionale, vedi FICKERT, *Montesquieus und Rousseaus Einfluss auf den vormärzliche deutsche Liberalismus Badens*, «Leipziger historische Abhandlungen», XXXVII (1914). Cfr. T. WILHELM, *Die englische Verfassung und der vormärzliche deutsche Liberalismus*, Stuttgart 1928. La differenza di tradizione che si manifestò più tardi consisteva nella diversa estensione del controllo di legittimità costituzionale, applicato in Prussia (almeno in teoria) alle materie su cui gli organi amministrativi godevano di poteri discrezionali, mentre nella Germania meridionale tali materie erano esplicitamente escluse da tale controllo.

³⁰ G. ANSCHÜTZ, *Verwaltungsrecht*, in *Systematische Rechtswissenschaft (Die Kultur der Gegenwart*, Leipzig 1906), II, n. vii, p. 352.

³¹ E. LASKER, *Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preussen*, «Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur», I (1861), ristampato in *Zur Verfassungsgeschichte Preussens*, Leipzig 1874. Il saggio è molto significativo, anche perché mostra quanto l'esempio inglese abbia influito sui successivi sviluppi della questione nella Germania settentrionale.

³² Un'opera rappresentativa per l'illustrazione di questo punto di vista è quella di O. BÄHR, *Der Rechtsstaat: Eine publicistische Skizze*, Cassel 1864.

³³ R. VON GNEIST, *Der Rechtsstaat*, Berlin 1872, in particolare la seconda edizione ampliata, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin 1879. Un'idea dell'importanza attribuita in quel periodo all'opera di Gneist si può ricavare dal titolo di un opuscolo anonimo, *Herr Professor Gneist oder der Retter der Gesellschaft durch den Rechtsstaat*, Berlino 1873.

³⁴ Cfr., per esempio, G. RADBRUCH, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Leipzig 1913, p. 108; F. FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928; e E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1950, I, p. 394.

³⁵ Sulla fase iniziale di questa evoluzione in Germania, non è giusto sostenere le idee espresse da P.L. NEUMANN, *The Concept of Political Freedom*, «Columbia Law Review», LIII (1953), p. 910, ristampato in *The Democratic and the Authoritarian State*, cit., p. 169; cfr. anche, in quest'ultima opera, l'affermazione contraddittoria di p. 22: «Il “governo della legge” inglese e le dottrine del *Rechtsstaat* tedesco non hanno nulla in comune». Ciò può esser vero se riferito alla teoria svuotata di nervo, puramente formale del *Rechtsstaat*, che divenne predominante alla fine dell'Ottocento, ma non agli ideali del movimento liberale della prima metà di quel secolo, né alle concezioni teoriche ispiratrici della riforma della giurisdizione amministrativa in Prussia. In particolare, R. Gneist fece, con precisa intenzionalità, dell'esempio inglese il modello da seguire (e fu inoltre l'autore di un importante trattato sul «diritto amministrativo» inglese, il che avrebbe evitato a Dicey, se ne fosse stato al corrente, di dare un'interpretazione del tutto errata dell'uso del termine sul continente). La traduzione tedesca di *rule of law* – *Herrschaft des Gesetzes* – era in effetti usata spesso al posto di *Rechtsstaat*.

³⁶ A.L. LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, cit., I, p. 44.

³⁷ A.V. DICEY, *Constitution*, cit., concepito dapprima come una serie di conferenze tenute nel 1884.

³⁸ In seguito DICEY si rese conto almeno in parte dell'errore commesso. Cfr. Il suo “*Droit Administratif*” in *Modern French Law*, «*Law Quarterly Review*», XVII (1901).

³⁹ M.A. SIEGHART, *Government by Decree*, cit., p. 221.

⁴⁰ C.K. ALLEN, *Law and Orders*, London 1945, p. 28.

14. La garanzia della libertà individuale

Da questa piccola breccia ogni libertà dell'uomo potrebbe col tempo fuggire.

JOHN SELDEN*

1. È giunto il momento di annodare i vari fili storici e di specificare sistematicamente le condizioni essenziali della libertà sotto la legge. L'umanità ha imparato per lunga e penosa esperienza che il diritto della libertà deve avere certi caratteri¹. Quali sono?

Il primo punto da sottolineare è che, siccome significa che le pubbliche autorità non devono mai esercitare la coercizione su di un individuo, se non quando applicano una norma nota², il governo della legge costituisce una limitazione di tutti i poteri dello Stato, inclusi i poteri del legislativo. È una dottrina di quello che dovrebbe essere la legge, dei caratteri generali che dovrebbero possedere le leggi particolari. È importante sottolinearlo perché oggi l'idea del governo della legge viene a volte confusa con le pure esigenze di legalità in tutta l'azione dello Stato. Ovviamente, il governo della legge presuppone la più completa legalità. Ma la legalità non gli è sufficiente. Se una legge desse alle pubbliche autorità l'illimitato potere di agire a loro piacimento, tutti gli atti di queste sarebbero legali, ma non sarebbero certo sotto il governo della legge. Questo è pertanto qualcosa di più del costituzionalismo: esige che tutte le leggi si conformino a certi principi.

Poiché costituisce una limitazione imposta a tutta la legislazione, il governo della legge non può essere esso stesso una legge nel medesimo senso delle leggi approvate dal legislatore. Le norme costituzionali possono rendere più difficile le violazioni del governo della legge. Possono servire a

evitare violazioni involontarie fatte da una *routine* legislativa³. Ma il legislatore più elevato non può mai limitare con una legge il proprio potere, perché potrà sempre abrogare qualsiasi legge da lui stesso approvata⁴. Se così è, il governo della legge non è propriamente un governo del diritto esistente, ma un principio relativo a ciò che la legge dovrebbe essere, una dottrina metagiuridica o un ideale politico⁵; e sarà efficace soltanto finché il legislatore se ne sentirà vincolato. Ciò significa che in una democrazia non prevarrà, se non diverrà parte della tradizione morale della comunità, un ideale comune condiviso e indiscutibilmente accettato dalla maggioranza⁶.

Proprio questa circostanza rende tanto minacciosi i persistenti attacchi al principio del governo della legge. Il pericolo è ancor più grave, poiché molte applicazioni del governo della legge sono anch'esse ideali a cui possiamo sperare di avvicinarci, senza però mai riuscire a raggiungerli completamente. Se l'ideale del governo della legge è un dato stabile dell'opinione pubblica, la legislazione e la giurisdizione tenderanno ad avvicinarvisi sempre più. Ma, se lo si raffigura come ideale irrealizzabile e persino indesiderabile, e quindi si cessa di lottare per la sua realizzazione, esso scomparirà rapidamente. Questo tipo di società ricadrà ben presto in una situazione di tirannide arbitraria. È la minaccia che grava da due o tre generazioni su tutto il mondo occidentale.

È parimenti di grande importanza ricordare che il governo della legge limita i governi solo nelle loro attività coercitive⁷, che non saranno mai le uniche funzioni di un governo. Anche per poter solo applicare la legge, il governo ha bisogno di un apparato di personale e di risorse materiali che deve amministrare. Ed esistono poi interi campi di attività, quali la politica estera, ove in genere non si pone problema di coercizione sui cittadini. Esamineremo in seguito questa distinzione tra le attività di governo coercitive e quelle non coercitive. Per il momento, quel che più ci preme è che solo le prime riguardano il governo della legge.

Il principale mezzo di coercizione a disposizione della pubblica autorità è la pena. Sotto il governo della legge, tale autorità può ledere la sfera privata garantita di una persona; può farlo però solo per punirla, a seguito della violazione di una norma generale nota. Il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*⁸ è pertanto la più rilevante conseguenza di questo ideale. Ma, per quanto possa a prima vista sembrare chiaro e preciso, non appena ci chiediamo cosa esattamente s'intenda per «legge», fa nascere numerosissimi problemi. Certamente, il principio non direbbe nulla di

persuasivo se la legge stabilisse puramente e semplicemente che chiunque disobbedisca agli ordini di un funzionario sarà punito in un determinato modo. Eppure, persino nel più libero dei paesi, la legge sembra spesso prevedere simili atti coercitivi. Probabilmente, non c'è paese al mondo in cui una persona, in una data occasione, quando per esempio disubbidisce a un poliziotto, non sia passibile di pena per «un atto compiuto a danno del pubblico» o per «disturbo dell'ordine pubblico», o per «aver intralciato l'opera della polizia». Pertanto, non potremo pienamente comprendere nemmeno questa parte importantissima della dottrina, senza esaminare tutto il complesso dei principi che insieme rendono possibile il governo della legge.

2. Abbiamo visto prima che l'ideale del governo della legge presuppone un'idea ben chiara di cosa s'intenda per legge e che in questo senso non tutti gli atti dell'autorità legislativa sono legge⁹. Nella pratica corrente, viene chiamato «legge» tutto quel che è stato deciso in maniera appropriata da una autorità legislativa. Di queste leggi, nel significato formale della parola¹⁰, soltanto alcune – oggi solo una piccolissima parte – sono leggi in senso sostanziale (o «materiali»), che regolano le relazioni tra privati o tra questi e lo Stato. La gran maggioranza delle cosiddette leggi sono piuttosto istruzioni impartite dallo Stato ai propri dipendenti, sul modo in cui essi devono dirigere il personale e i mezzi che hanno a disposizione. Oggi, ovunque, è compito dello stesso legislativo coordinare l'uso dei mezzi e stabilire le norme che i normali cittadini devono osservare. Questa è pratica corrente, ma non è uno stato di cose necessario. Non posso fare a meno di chiedermi se non sia bene impedire che i due tipi di decisione siano confusi¹¹, affidando il compito di stabilire le regole generali e quello di impartire gli ordini all'amministrazione a corpi rappresentativi distinti e sottoponendo le decisioni a controlli giudiziali indipendenti, in modo che nessuno dei due oltrepassi i propri limiti. Possiamo desiderare che entrambi questi tipi di decisione siano sottoposti a controlli democratici, ma ciò non significa necessariamente che entrambi debbano essere nelle mani della stessa assemblea¹².

La situazione attuale contribuisce a nascondere il fatto che, se il governo deve amministrare i mezzi messi a sua disposizione (inclusi i servizi di tutti coloro che ha assunto per attuare le sue istruzioni), non per questo deve amministrare allo stesso modo anche gli sforzi dei privati

cittadini. Ciò che distingue una società libera da una senza libertà è che, nella prima, ciascun individuo ha una sua sfera privata riconosciuta e ben chiaramente distinta dalla sfera pubblica e che al soggetto privato non si possono impartire ordini; ci si aspetta infatti da lui solo che obbedisca alle norme ugualmente applicabili a tutti. Una volta gli uomini liberi erano orgogliosi del fatto che, finché restavano entro i noti limiti della legge, non c'era bisogno di chiedere il permesso di alcuno, né di ubbidire agli ordini di chicchessia. È dubbio che qualcuno di noi possa oggi avanzare una simile pretesa.

Come abbiamo visto, le norme generali e astratte, che sono leggi in senso sostanziale, sono essenzialmente provvedimenti a lungo termine, relativi a casi ancora ignoti e privi di alcun riferimento a particolari persone, luoghi od oggetti. Quanto alla loro efficacia, tali leggi riguardano sempre esclusivamente il futuro: non possono mai essere retroattive. Che così dovrebbe essere è un principio quasi universalmente riconosciuto, ma non sempre messo in forma giuridica; è un buon esempio di quelle norme metagiuridiche, che vanno osservate se si vuole che il governo della legge sia reale.

3. Il secondo importante carattere che si deve esigere dalle vere leggi è che siano note e certe¹³. Non si insisterà mai troppo sull'importanza che la certezza del diritto ha per l'armonioso ed efficace andamento di una società libera. Probabilmente, non c'è nient'altro che abbia maggiormente contribuito alla prosperità dell'Occidente quanto la relativa certezza del diritto che vi ha prevalso¹⁴. Ciò resta vero anche se la completa certezza del diritto è un ideale che dobbiamo cercare di raggiungere, ma che non riusciremo mai a realizzare pienamente. È di moda sminuire il grado raggiunto di fatto da questa certezza, e ci sono comprensibili ragioni per spiegare perché gli avvocati, che si occupano soprattutto di liti, siano portati a farlo. In genere, essi hanno a che fare con casi il cui esito è incerto. E tuttavia il grado di certezza del diritto si deve giudicare dalle controversie che non arrivano alla lite, perché l'esito appare quasi certo non appena si esamina la situazione giuridica delle parti. A dare la misura della certezza del diritto, sono i casi che non giungono mai davanti ai tribunali, non quelli che vi compaiono. La tendenza moderna a esagerare questa incertezza fa parte della campagna contro il governo della legge, che esamineremo in seguito¹⁵.

L'essenziale è che le decisioni dei tribunali possano essere previste, non che le norme che le determinano possano essere espresse mediante parole. L'esigere che gli atti dei tribunali siano conformi a norme preesistenti non implica che tutte queste norme debbano essere esplicite, che debbano essere messe per iscritto anticipatamente tramite un certo numero di parole. In realtà, pretenderlo vorrebbe dire lottare per un ideale irraggiungibile. Esistono «norme» che non potranno mai essere espresse esplicitamente. Molte di esse saranno riconoscibili solo perché portano a decisioni coerenti e prevedibili e sono nel migliore dei casi conosciute da chi ne è guidato come manifestazioni di «un senso di giustizia»¹⁶. Psicologicamente, il ragionamento giuridico non consiste di sillogismi espliciti; e spesso le premesse più importanti non sono espresse¹⁷. Molti principi generali da cui si traggono le conclusioni sono solo impliciti nel sistema delle leggi formulate e devono essere scoperti dai giudici. Ma questa non è una peculiarità del ragionamento giuridico. Probabilmente, tutte le generalizzazioni che possiamo formulare dipendono da generalizzazioni più estese che non conosciamo esplicitamente, ma che regolano il lavoro della nostra mente. Sebbene si possa sempre tentare di scoprire quei principi più generali su cui si basano le nostre decisioni, questo è probabilmente per la sua stessa natura, un processo senza fine che non può mai essere completato.

4. Il terzo requisito della vera legge è l'uguaglianza. È importante, ma molto più difficile da definire. Che ogni legge debba applicarsi ugualmente a tutti, significa solamente che dev'essere generale nel senso già definito. Una legge può essere perfettamente generale quanto ai caratteri formali delle persone a cui si rivolge¹⁸ e contenere tuttavia previsioni diverse per le varie classi di persone. Alcune di tali classificazioni, persino nell'ambito del gruppo di cittadini pienamente responsabili, sono ovviamente inevitabili. Ma una classificazione in termini astratti può essere portata al punto in cui di fatto la classe scelta è formata solo da particolari persone note o persino da singoli individui¹⁹. Si deve ammettere che, nonostante i molti ingegnosi tentativi di risolvere siffatto problema, non è stato trovato alcun criterio soddisfacente, che ci dica quale tipo di classificazione sia compatibile con l'uguaglianza di fronte alla legge. Dire, come spesso s'è fatto, che la legge non deve fare distinzioni irrilevanti o che non deve discriminare tra le

persone per ragioni non connesse con lo scopo della legge²⁰, è poco più che eludere il problema.

Eppure, l'uguaglianza di fronte alla legge non è priva di significato, sebbene sia di quegli ideali che indicano la direzione senza determinare pienamente l'obiettivo e che possono pertanto restare sempre al di là delle nostre possibilità. Abbiamo già menzionato uno degli importanti requisiti da soddisfare; e cioè: che coloro che si trovano entro un certo gruppo scelto dalla legge devono riconoscere la legittimità della distinzione quanto coloro che ne sono fuori. L'importante è infatti che si possa o non si possa in pratica prevedere come la legge inciderà su particolari persone. L'ideale di uguaglianza davanti alla legge mira a migliorare in ugual modo le occasioni di persone ancora ignote, ma è incompatibile con il vantaggio o il danno provocato in modo prevedibile a persone note.

A volte si dice che la legge dello Stato, oltre che generale e uguale per tutti, debba essere anche giusta. Benché non possa sussistere dubbio che, per essere efficace, essa debba essere accettata dai più come giusta, è dubbio che, al di fuori della generalità e dell'uguaglianza, abbiamo a disposizione altro criterio formale di giustizia: a meno che non possiamo provare la conformità della legge a norme più generali che, una volta formulate, pur se forse non scritte, siano generalmente accettate. Ma, per quanto riguarda la sua compatibilità con un ordine liberale, oltre alla generalità e all'uguaglianza, non abbiamo altri indici tramite cui valutare una legge che si limiti a regolare le relazioni tra le diverse persone e non interferisca con gli interessi di natura prettamente privata di un individuo. È vero che «una legge può essere cattiva e ingiusta; ma la sua formulazione astratta e generale riduce al minimo questo pericolo. Il carattere di garanzia proprio della legge e la sua vera *raison d'être* sono da ricercarsi nella sua generalità»²¹.

Spesso non si riconosce che leggi generali e uguali per tutti forniscono la più efficace protezione contro la violazione della libertà individuale. Tale mancato riconoscimento si deve soprattutto all'abitudine di esentare tacitamente dal rispetto delle leggi lo Stato e i suoi funzionari, e di presumere che le pubbliche autorità abbiano il potere di accordare esenzioni agli individui. L'ideale del governo della legge esige che lo Stato applichi la legge agli altri – e che questo sia suo esclusivo monopolio – ma agisca secondo la stessa legge e sia pertanto limitato allo stesso modo di qualsiasi privato²². Ciò che rende improbabile la statuizione di una qualche norma

oppressiva è proprio la circostanza che tutte le norme devono essere applicate ugualmente a tutti, inclusi i governanti.

5. Se tali funzioni non fossero affidate a organi o persone diverse, sarebbe umanamente impossibile separare in modo efficace l'emanazione di nuove regole generali e l'applicazione di esse a casi particolari. Per lo meno questa parte della dottrina della separazione dei poteri²³ dev'essere perciò considerata come parte integrante del governo della legge. Le norme non devono essere fatte pensando a casi particolari, né si deve decidere su casi particolari alla luce di qualcosa che non sia la regola generale, sebbene questa regola possa non essere stata ancora esplicitamente formulata e la si debba pertanto ancora scoprire. Ciò richiede giudici indipendenti, che non siano interessati ad alcuno momentaneo scopo del governo. Il punto essenziale è che le due funzioni devono essere esplicate separatamente, attraverso due corti dello stesso rango, prima di poter stabilire se in un particolare caso si debba usare la coercizione.

Un problema molto più difficile è se, in una rigida applicazione del principio del governo della legge, l'esecutivo (o l'amministrazione pubblica) deve esser considerato in questo senso un potere distinto e separato, dello stesso rango degli altri due. Ovviamente, ci sono delle aree in cui l'amministrazione deve poter essere libera di agire come le sembra più opportuno. Sotto il principio del governo della legge, tale autonomia non può tuttavia estendersi all'esercizio dei poteri coercitivi sui cittadini. Il principio della separazione dei poteri non va inteso come se l'amministrazione pubblica, nei suoi rapporti coi privati, non sia sempre soggetta alle norme decise dal legislativo e applicate da giudici indipendenti. Affermare un tale potere è in assoluto contrasto col governo della legge. Indubbiamente, in ogni funzionante sistema, l'amministrazione pubblica deve avere poteri che i tribunali non possono controllare, ma tra questi non possono esserci «i poteri amministrativi sulle persone e la proprietà». Il governo della legge richiede che, nella sua azione coercitiva, l'esecutivo sia vincolato a norme che prescrivono non solo quando e dove esso può servirsi della coercizione, ma anche il modo in cui può farlo. L'unica maniera attraverso cui ciò può essere assicurato è rendere questo suo tipo di azione completamente soggetto al controllo giudiziale.

Se le norme che vincolano l'amministrazione pubblica vadano poste dal legislatore ordinario, o se invece tale funzione possa essere delegata a

un altro organo, è però questione di opportunità politica²⁴. Ciò non investe direttamente il principio del governo della legge; si tratta piuttosto di un problema di controllo democratico dell'esecutivo. Dal punto di vista del governo della legge, non c'è nulla da obiettare contro una delega della legislazione come tale. È ovvio che la delega del potere di porre in essere norme a favore di organi rappresentativi locali, quali le assemblee provinciali o i consigli municipali, non solleva alcuna obiezione. Anche la delega a un'autorità non elettiva di siffatto potere non è necessariamente contraria al governo della legge, sempre che tale autorità sia obbligata a pubblicare tali norme prima della loro applicazione e possa poi essere costretta ad aderire a esse. Con l'attuale ampio uso della delega, il problema non sta nel fatto che venga delegato il potere di porre in essere regole generali; sta invece nella circostanza che le autorità amministrative ricevano il potere di esercitare la coercizione senza norme. Possono infatti essere formulate regole generali, che ambigualmente portino a esercitare tale potere. Quella che spesso viene definita «delega del potere legislativo» non è la delega del potere di fare le leggi – che può essere antidemocratica o politicamente imprudente – ma la delega del potere di dare forza di legge a qualsiasi decisione, di modo che essa, in quanto atto legislativo, dev'essere indiscutibilmente accettata dai giudici.

6. Veniamo così a quello che, in tempi recenti, è assunto a problema centrale: i limiti giuridici del potere discrezionale amministrativo. È qui «la piccola breccia» dalla quale, col tempo, «ogni libertà dell'uomo potrebbe fuggire».

La discussione di questo problema è stata resa poco chiara dall'equivoco insorto a proposito del significato dell'espressione «potere discrezionale». In primo luogo, usiamo tale espressione con riferimento al potere del giudice d'interpretare la legge. Ma l'autorità d'interpretare una norma non è la discrezionalità nel significato che c'interessa. Il compito del giudice è di scoprire le implicazioni contenute nello spirito di tutto il sistema delle vigenti norme di legge o di esprimere come norma generale, se necessario, quanto non era stato esplicitamente e previamente affermato da un tribunale o dal legislatore. Che questo compito d'interpretazione non sia un compito in cui il giudice ha discrezionalità nel senso del potere di seguire la propria volontà nel perseguimento di particolari scopi concreti, appare dal fatto che la sua interpretazione della legge può essere, e in

genere lo è, soggetta al controllo di un tribunale di più alto rango. Che la sostanza di una decisione sia soggetta o meno al controllo di un altro organo, che debba solo conoscere le norme vigenti e i fatti pertinenti al caso, è probabilmente il migliore banco di prova per vedere se una decisione si attenga alla norma o sia lasciata alla discrezionalità del giudice. Una particolare interpretazione della legge può essere discutibile e a volte può essere impossibile arrivare a una conclusione del tutto convincente; ciò non cambia però il fatto che la controversia dev'essere decisa col ricorso a norme e non con un semplice atto di volontà.

In un senso diverso e ai nostri fini ugualmente irrilevante, la discrezionalità costituisce, nell'intera gerarchia amministrativa, il problema tipico del rapporto tra organo superiore e organo subordinato. A tutti i livelli, dal rapporto tra il legislativo sovrano e i ministri, discendendo poi ai successivi gradi dell'organizzazione burocratica, si pone la questione relativa a quale parte di potere l'autorità di governo può delegare a uno specifico ufficio o funzionario. Poiché particolari compiti sono assegnati per legge a particolari autorità, il problema di cosa uno specifico organo è autorizzato a fare, di quale parte dei pubblici poteri può esercitare, è spesso considerato un problema di discrezionalità. È evidente che non tutti gli atti amministrativi possono essere vincolati a norme fisse e che, a ogni grado della gerarchia amministrativa, si deve concedere una notevole discrezionalità agli organi subordinati. Finché lo Stato amministra le proprie risorse, ci sono solidi argomenti per concedere all'esecutivo tanta discrezionalità quanta ne esigerebbe qualsiasi direzione commerciale in condizioni analoghe. Come fa notare Dicey, «nella direzione degli affari propriamente detti, si troverà che il governo deve poter disporre della stessa libertà d'azione necessariamente a disposizione di tutti i privati nella direzione delle loro aziende»²⁵. Può ben darsi che gli organi legislativi siano spesso superzelanti nel limitare la discrezionalità degli organi amministrativi e che così ne ostacolino inutilmente l'efficienza. Fino a un certo punto, ciò può essere inevitabile; probabilmente, è necessario che gli organi burocratici debbano essere vincolati a una norma più di quanto non lo siano le aziende commerciali, poiché manca loro quel controllo dell'efficienza, fornita negli affari commerciali dai profitti²⁶.

Dal momento che si ripercuote direttamente sul governo della legge, quello della discrezionalità non è un problema di limitazione dei poteri di particolari organi dello Stato, ma della limitazione dei pubblici poteri

nell'insieme. È un problema che riguarda la sfera d'azione della pubblica amministrazione in generale. Nessuno discute il fatto che, per rendere efficiente l'uso dei mezzi a sua disposizione, il governo debba avere larghi margini di discrezionalità. Ma, ripetiamo, sotto il governo della legge, il privato cittadino e la sua proprietà non sono soggetti all'amministrazione pubblica, non sono mezzi di cui l'amministrazione può servirsi per fini propri. Solo quando essa interferisce con la sfera privata del cittadino il problema della discrezionalità diviene rilevante; e il principio del governo della legge di fatto significa che, su tale sfera privata, le autorità amministrative non possono avere poteri discrezionali.

Quando agiscono sotto il governo della legge, gli organi amministrativi devono spesso esercitare poteri discrezionali, così come li esercita il giudice nell'interpretare la legge. Ma tale potere discrezionale può e dev'essere limitato dalla possibilità di un controllo, da parte di un tribunale indipendente, delle decisioni adottate. Ciò significa che le decisioni devono essere deducibili dalle norme della stessa legge e da quelle circostanze a cui la legge si riferisce e di cui le parti interessate possono essere a conoscenza. Le decisioni non devono essere influenzate da speciali conoscenze che abbia il governo o da suoi scopi transitori e dal particolare valore che esso attribuisce ai diversi fini concreti, incluse le preferenze che esso può avere per le conseguenze che ricadono sulle diverse persone²⁷.

Giunti qui, il lettore che voglia capire come nel mondo moderno si possa conservare la libertà dev'esser pronto a considerare un punto apparentemente sottile del diritto, di cui sovente non si apprezza la capitale importanza. Sebbene in tutti i paesi civili esistano disposizioni per un ricorso al giudice contro provvedimenti amministrativi, ciò spesso si riferisce unicamente al caso in cui si discuta se un'autorità abbia o meno il diritto di fare quel che ha fatto. Abbiamo già visto che, se la legge dichiara valida qualunque cosa faccia una certa autorità, nessun tribunale può impedirle di fare qualsiasi cosa. Necessario al governo della legge è che il tribunale abbia il potere di decidere se una particolare azione compiuta da una pubblica autorità rientri nell'ambito di ciò che è giuridicamente possibile. In altre parole, in tutti i casi in cui l'azione amministrativa interferisce con la sfera privata dell'individuo, i tribunali devono avere il potere di decidere non solo se una particolare azione è stata *infra vires* o *ultra vires*, ma anche se la sostanza del provvedimento amministrativo è

stata quella chiesta dalla legge. Solo così si preclude la discrezionalità amministrativa.

Ovviamente, tutto ciò non si applica all'autorità amministrativa che, con mezzi propri, cerchi di conseguire particolari risultati²⁸. Tuttavia, fa parte della logica del governo della legge che il privato cittadino e la sua proprietà non debbano mai divenire mezzi a libera disposizione delle pubbliche autorità. Dove la coercizione può essere usata solo in conformità a norme generali, la giustificazione di ogni particolare atto di coercizione deve derivare da tali norme. Per garantire ciò, deve esserci qualche autorità interessata solo al rispetto delle leggi (e non ad alcuno degli scopi transitori del governo) e a cui sia accordato il diritto di dire se la pubblica amministrazione avesse il diritto di agire come ha fatto e se l'atto fosse giuridicamente richiesto.

7. La distinzione su cui dobbiamo ora soffermarci è quella, presentata a volte in termini di contrapposizione, tra la legislazione e la politica intesa come programma d'intervento pubblico. Se quest'ultimo termine fosse esattamente definito, saremmo davvero in grado di esprimere il nostro principale punto di vista dicendo che la coercizione è ammissibile solo quando è conforme alle leggi generali e non quando è un mezzo per realizzare particolari obiettivi della politica corrente. Questo modo di formulare le cose è però un po' fuorviante, perché il termine «politica» è anche usato in un senso più vasto, dentro cui ricade tutta la legislazione. E, proprio in tal senso, la legislazione è il principale strumento di una politica a lungo termine, di modo che, nell'applicare la legge, non si fa altro che mettere in pratica una politica precedentemente determinata.

Un'altra fonte di equivoco è il fatto che, dalla stessa legge, l'espressione «politica pubblica» è comunemente usata per descrivere taluni principi generali prevalenti, che spesso non sono norme scritte, ma che sono considerati come qualificanti la validità di norme più specifiche²⁹. Quando si dice che la politica del diritto protegge la buona fede, mantiene l'ordine pubblico o non riconosce i contratti per scopi immorali, si fa riferimento a norme che si pongono in termini di fini permanenti del governo piuttosto che in termini di regole di condotta. Significa che, entro i limiti del potere accordatogli, il governo deve agire in modo tale da poter realizzare quei fini. La ragione per cui in questi casi si usa il termine «politica» sembra essere la consapevolezza che le attività di specificazione dei fini da

perseguire siano in contrasto con l'idea di legge come norma astratta. Un ragionamento simile può spiegare l'uso, ma ovviamente non è senza pericoli.

Quando significa perseguimento di scopi quotidiani, concreti e sempre mutevoli da parte delle pubbliche autorità, la politica può essere a ragion veduta contrapposta alla legislazione. L'amministrazione pubblica è fortemente interessata all'esecuzione di una politica così intesa. Il suo compito è la direzione e la concessione dei mezzi finanziari messi a disposizione del governo per soddisfare le sempre mutevoli esigenze della comunità. Tutti i servizi che l'autorità pubblica fornisce ai cittadini, dalla difesa nazionale alla manutenzione delle strade, dalle garanzie sanitarie alla vigilanza urbana, sono necessariamente di questo tipo. Per svolgere tali compiti, vengono al governo concessi precisi mezzi e vengono retribuiti i suoi dipendenti; il governo dovrà costantemente decidere sul prossimo compito urgente e sui mezzi da utilizzare. La tendenza degli amministratori di professione, impegnati in questi compiti, è inevitabilmente quella di mettere tutto quel che è possibile entro l'ambito dei fini pubblici da loro perseguiti. Se oggi il governo della legge è tanto importante, in gran parte è proprio per difendere il cittadino nei confronti della crescente tendenza della macchina amministrativa a inghiottire la sfera privata. In ultima analisi, governo della legge significa che gli organi a cui sono affidati questi compiti speciali non possono esercitare per i loro scopi alcun potere sovrano (nessuno *Hoheitsrecht*, come lo chiamano i tedeschi), ma devono limitarsi ai mezzi loro specificamente accordati.

8. In una società libera, la libera sfera dell'individuo include ogni azione non limitata da una legge generale. Abbiamo visto che si ritenne particolarmente necessario proteggere dalla violazione da parte delle autorità alcuni dei più importanti diritti privati; e abbiamo pure visto quanta preoccupazione fu sollevata dal fatto che l'esplicita enunciazione di alcuni diritti si potesse interpretare come se solo a questi fosse accordata la speciale garanzia della costituzione. Questi timori si sono dimostrati fin troppo fondati. Nel complesso, l'esperienza sembra però confermare l'argomento che, nonostante l'inevitabile incompletezza di ogni carta dei diritti, una dichiarazione del genere fornisce una rilevante garanzia per taluni diritti, che in tal modo non possono essere facilmente violati. Oggi dobbiamo essere particolarmente consapevoli che, in conseguenza dei

mutamenti tecnologici che costantemente creano nuovi potenziali minacce alla libertà individuale, nessuna elencazione di diritti garantiti si può considerare esauriente³⁰. In un'epoca di radio e televisione, il problema del libero accesso all'informazione non è più una questione di libertà di stampa. In un'epoca in cui le droghe o le tecniche psicologiche possono essere usate per controllare le azioni di una persona, il problema del libero controllo del proprio corpo non è più una questione di protezione contro la costrizione fisica. Quando intraprendere un viaggio all'estero è impossibile per coloro a cui le autorità del loro paese non vogliono rilasciare un passaporto, il problema della libertà di movimento assume un nuovo significato.

Se consideriamo che siamo appena alla soglia di un'epoca in cui le possibilità tecnologiche di controllo intellettuale probabilmente aumenteranno con rapidità e in cui quelli che a prima vista potranno sembrare poteri innocui o benefici sulla personalità dell'individuo saranno a disposizione delle pubbliche autorità, la questione assume grande rilevanza. Le maggiori minacce alla libertà umana sono forse ancora in grembo all'avvenire. Probabilmente, non è molto lontano il giorno in cui l'autorità, aggiungendo appropriate droghe ai nostri rifornimenti idrici o con un altro strumento analogo, potrà rialzare o deprimere, stimolare o paralizzare le menti di intere popolazioni, volgendo tutto a proprio vantaggio³¹. Se vogliamo che le carte dei diritti abbiano ancora un certo significato, si deve riconoscere in tempo che esse furono certamente formulate per tutelare l'individuo da ogni essenziale violazione della sua libertà e che pertanto si deve presumere che contengano una clausola generale, per proteggere dalle interferenze del potere quelle "aree" di cui gli individui hanno in effetti beneficiato nel passato.

In ultima analisi, le garanzie giuridiche prestate a taluni diritti fondamentali sono semplicemente parte delle garanzie della libertà individuale fornite dal costituzionalismo, con la conseguenza che, contro le violazioni legislative della libertà, non possono dare maggiore sicurezza di quanto non diano le costituzioni stesse. Come abbiamo pure visto, possono solo fornire tutela contro un atto affrettato e imprevedibile di legislazione ordinaria, ma non possono impedire alcuna soppressione dei diritti mediante una deliberata azione di un più elevato legislatore. L'unica garanzia a questo punto è la presenza di una chiara consapevolezza dei pericoli incombenti da parte dell'opinione pubblica. Le dichiarazioni dei diritti sono quindi importanti, soprattutto perché imprimono nella mente di tutti il

valore di questi diritti individuali e li rendono parte di una fede politica che il popolo difenderà persino quando non ne comprenderà pienamente il significato.

9. Abbiamo finora presentato le garanzie della libertà individuale come se fossero diritti assoluti che non possono mai essere violati. Nella realtà, esse non possono significare nulla di diverso dal fatto che il normale funzionamento della società è basato su di esse e che ogni loro abbandono esige una speciale giustificazione. Persino i principi più profondi di una società libera, si dovranno sacrificare transitoriamente quando, ma solo quando, occorra conservare la libertà futura, com'è il caso della guerra. Sulla necessità di siffatti poteri di emergenza da parte del governo in tali casi (e delle garanzie contro il loro abuso), c'è ampio consenso.

Dobbiamo però considerare ulteriormente non l'occasionale necessità di togliere alcune delle libertà civiche mediante la sospensione dell' *habeas corpus* o la proclamazione dello stato d'assedio, ma le condizioni in base alle quali i particolari diritti degli individui o dei gruppi sono a volte violati nell'interesse pubblico. Non si può certo contestare che, in situazioni di «evidente e reale pericolo», si debbano persino limitare diritti quale la libertà di parola o che il governo sia costretto a esercitare il potere coercitivo per espropriazione di terreni. E tuttavia, se si vuol conservare il governo della legge, è necessario che questi atti siano limitati a eccezionali casi definiti giuridicamente, in modo che la loro giustificazione non sia basata sulla decisione arbitraria di un'autorità, ma possa essere controllata da un giudice indipendente; ed è inoltre necessario che gli individui coinvolti non siano colpiti nelle loro legittime aspettative, ma pienamente indennizzati per qualsiasi danno loro apportato in seguito ad atti del genere.

Ovunque sia prevalso il governo della legge, si è sempre riconosciuto il principio secondo cui «nessun esproprio è possibile senza un giusto indennizzo». Tuttavia, non sempre si accetta ciò come elemento integrante e indispensabile del principio della supremazia della legge. La giustizia lo esige; ma quel che è più rilevante è che la principale garanzia che abbiamo sta nel fatto che quelle necessarie violazioni della sfera privata saranno consentite solo nei casi in cui il vantaggio pubblico sarà maggiore del danno inflitto tramite la violazione delle aspettative di un qualsiasi individuo. Lo scopo prioritario dell'esigenza di un pieno indennizzo è in realtà quello di fungere da freno alle violazioni della sfera privata e di fornire il mezzo per

accertare che il fine particolare è tanto importante da giustificare un'eccezione al principio su cui è basato il normale funzionamento della società. Per effetto della difficoltà di valutare i vantaggi, spesso intangibili, dell'azione pubblica e della ben nota tendenza dell'esperto amministratore a sopravvalutare l'importanza del particolare obiettivo del momento, può sembrare persino desiderabile che il privato proprietario goda sempre del beneficio del dubbio e che venga stabilito il più alto indennizzo possibile per non aprire la strada a evidenti abusi. Dopo tutto, ciò significa solo che, se dev'essere consentita un'eccezione alla norma, il vantaggio pubblico dev'essere chiaramente molto superiore alla perdita.

10. Abbiamo così terminato l'elenco dei fattori essenziali che, messi insieme, formano il governo della legge; non abbiamo considerato le garanzie procedurali quali *l'habeas corpus*, il processo con una giuria, eccetera, che nei paesi anglosassoni sono ritenute dai più le basi formative della libertà³². I lettori inglesi e americani penseranno probabilmente che abbia messo il carro davanti ai buoi e che abbia concentrato la mia attenzione su caratteristiche minori, trascurando quelle più profonde. L'ho fatto deliberatamente.

Non desidero contestare minimamente l'importanza delle garanzie procedurali. Il loro valore per la conservazione della libertà può difficilmente essere sovrastimato. Però, mentre la loro importanza è universalmente riconosciuta, non ci si rende conto che per la loro efficacia presuppongono l'accettazione del governo della legge come definito in questa sede e che, senza questo, non avrebbero alcun valore. È vero che quasi sicuramente proprio il rispetto verso tali garanzie procedurali ha permesso al mondo di lingua inglese di conservare il concetto medioevale di governo della legge. Ma ciò non prova che la libertà si potrà conservare se la credenza di base sull'esistenza di norme giuridiche astratte, vincolanti per ogni autorità, verrà indebolita. Le forme procedurali hanno lo scopo di garantire che le decisioni siano prese in conformità alle norme e non in conformità al vantaggio reso possibile da fini e valori particolari. Tutte le norme procedurali, tutti i principi destinati alla protezione dell'individuo e a garantire l'imparzialità della giustizia, presuppongono che qualsiasi conflitto tra individui o tra Stato e individui possa essere risolto dall'applicazione della legge generale. Hanno lo scopo di far prevalere la legge, ma non hanno il potere di garantire la giustizia laddove la legge

deliberatamente lascia la decisione al potere discrezionale delle autorità. Solo dove è la legge a decidere – e ciò significa solo dove sono i giudici indipendenti ad avere l'ultima parola – le garanzie procedurali sono garanzie di libertà.

Ho qui concentrato la mia attenzione sulla concezione fondamentale del diritto, presupposta dalle istituzioni tradizionali, perché ritengo che la credenza stando alla quale conformarsi alle forme esteriori della procedura giudiziale rende possibile il governo della legge costituisca la maggiore minaccia nei confronti del diritto. Non sollevo questioni. Desidero piuttosto porre in rilievo che la fiducia nel governo della legge e il rispetto per le forme procedurali devono andare di pari passo, pena la perdita di efficacia di entrambi. Ma oggi la più minacciata è la prima; e una delle principali cause di questa minaccia è l'illusione che si possa riuscire a conservarla osservando scrupolosamente le forme procedurali. «La società non sarà salvata importando le forme e le norme della procedura giudiziale in luoghi dove esse non sono di casa»³³. Servirsi degli orpelli della procedura dove non esistono le condizioni essenziali per una decisione giudiziale o dare ai giudici il potere di decidere, su questioni su cui non si può decidere applicando le norme, può solo servire a distruggere il rispetto verso di loro, anche quando lo meritano.

* La citazione è tratta da un discorso di J. Seldon, in *Proceedings in parliament relating to the liberty of the subject*, 1627-28, raccolto in T.B. HOWELL, *A Complete Collection of State Trials*, London 1816, III, p. 170.

¹ Di recente il significato del “governo della legge” è stato studiato in più opere. Possiamo qui limitarci a elencarne soltanto alcune fra le più importanti: C.K. ALLEN, *Law and Orders*, cit.; E. BARKER, *The “Rule of Law”*, «Political Quarterly», I (1914), ristampato in *Church, State, and Study*, London 1930; H.H.L. BELLOT, *The “Rule of Law”*, «Quarterly Review», CCXLVI (1926); R.G. COLLINGWOOD, *The New Leviathan*, Oxford 1942, cap. 39; J. DICKINSON, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*, Cambridge (Mass.) 1927; C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston 1941; F.J. GOODNOW, *Politics and Administration*, New York 1900; A.N. HOLCOMBE, *The Foundations of the Modern Commonwealth*, New York 1923, cap. XI; H.W. JONES, *The Rule of Law and the Welfare State*, «Columbia Law Review», LVIII (1958); W. LIPPMANN, *An Inquiry into the Principles of the Good Society*, cit.; H.H. LURTON, *A Government of Law or a Government of Men*, «North American Review», CXCI (1911); C.H. MCILWAIN, *Government by Law*, «Foreign Affairs», XIV (1936), ristampato in *Constitutionalism and the Changing World*, cit.; F.L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, cit.; J.R. PENNOCK, *Administration and the Rule of Law*, New York 1941; R. POUND, *Rule of Law*, in E.S.S., vol. XIII (1934), e *The Rule of Law and the Modern Social Welfare State*, «Vanderbilt Law Review», VII (1953); F.G. WILSON, *The Elements of Modern Politics*, New York 1936; cfr. anche *Rule of Law: A Study by the Inns of Court Conservative and Unionist Society*, London 1955. M. LEROY, *La Loi: Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, Paris 1908; A. PICOT, *L'Etat fondé sur le droit*

et le droit pénal, in *Actes de la Société Suisse des Juristes*, Basel 1944; W. Waline, *L'Individualisme et le droit*, Paris 1949. Il comportamento di Carl Schmitt sotto il regime di Hitler non cambia il fatto che, tra le opere di autori tedeschi sull'argomento, quelle di Schmitt siano pur sempre le più dotte e acute; cfr. in particolare *Verfassungslehre*, München 1929, e *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931. Di analoga importanza per la riflessione anteriore all'avvento del nazismo, sono H. HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, Tübingen 1930, e *Staatslehre*, Leiden 1934; e F. DARMSTÄDTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg 1930, e *Rechtsstaat oder Machtstaat?*, Berlin 1932. Cfr. J.H. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an Ideology*, Berkeley 1943. Per la letteratura tedesca del dopoguerra, vedi in particolare F. BÖHM, *Freiheitsordnung und soziale Frage*, in *Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung*, «Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen», Berlin 1954, II; C.F. MENDER, *Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz*, Tübingen 1953; R. LANGE, *Der Rechtsstaat als Zentralbegriff der neuesten Strafrechtsentwicklung*, Tübingen 1952; H. Wandersleb (a cura di), *Recht, Staat, Wirtschaft*, Stuttgart-Köln 1949-53, 4 voll.; e R. MARCIC, *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*, Wien 1957. Di speciale rilievo, soprattutto per la relazione tra democrazia e *Rechtsstaat*, è l'esauriente letteratura svizzera sull'argomento, che subisce in misura decisiva l'influenza di F. Fleiner e del suo allievo e successore Z. Giacometti. Vedi F. FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923 (nuova edizione a cura di Z. Giacometti, 1949); *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928; inoltre cfr. Z. GIACOMETTI, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes*, Zürich 1933; e, nel volume dedicato a Giacometti, *Demokratie und Rechtsstaat*, Zürich 1953, spec. il contributo di W. KÄGI. Vedi inoltre R. BÄUMLIN, *Die rechtsstaatliche Demokratie*, Zürich 1954; R.S. GROSSMANN, *Die staats- und rechtsideologischen Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den USA und der Schweiz*, Zürich 1948; W. KÄGI, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zürich 1945; AA.VV. *Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht*, Zürich 1948. Cfr. anche C.H.F. POLAK, *Ordering en Rechtsstaat*, Zwolle 1951; L. LEGAZ Y LACAMBRA, *El Estado de derecho*, «Revista de administración pública», VI (1951); F. BATTAGLIA, *Stato etico e Stato di diritto*, «Rivista Internazionale di filosofia del diritto», XII (1937); e *Report of the International Congress of Jurists, Athens 1955*, a cura dell'International Commission of Jurists, The Hague 1956.

² Una recente e chiara affermazione di questo principio, che forma la base di un autentico sistema liberale, si trova in F.L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, cit., p. 31: «L'esigenza più importante (forse quella decisiva) del liberalismo è consentire l'interferenza nei diritti del singolo soltanto in base a leggi generali e non particolari»; e p. 166: «Pertanto la tradizione giuridica liberale si fonda su un principio molto semplice: lo Stato può interferire nei diritti del singolo soltanto se è in grado di dimostrare la fondatezza delle proprie pretese, richiamandosi a una legge generale che regoli un numero indefinito di casi futuri; ciò esclude la promulgazione di leggi retroattive ed esige la separazione della funzione legislativa da quella giudiziaria». Cfr. anche la citazione di cui alla nota 12 del capitolo precedente. Il mutamento di accentuazione (leggero solo in apparenza), che con la nascita del positivismo giuridico rese inefficace tale dottrina, si rivela con tutta evidenza se si mettono a confronto due tipiche affermazioni della fine del secolo XIX: A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (1896), ed. riv. da H. Nézard, Paris 1921, I, p. 22, vede l'essenza della libertà nella limitazione del potere attraverso «des règles fixes, connues d'avance, qui, dans le cas donné, dicteront au souverain sa décision» (corsivo aggiunto); invece per G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892, «alle Freiheit ist einfach Freiheit von gesetzwidrigem Zwange». Il primo autore ammette soltanto quella coercizione richiesta da una legge, il secondo ogni coercizione che non sia proibita da alcuna legge!

³ H. STOLL, *Rechtsstaatsidee und Privatrechtslehre*, «Iherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts», LXXVI (1926), in particolare pp. 193-204.

⁴ Cfr. l'affermazione di Francis Bacon: «Poiché un potere supremo e assoluto non può porre un limite a sé medesimo, né è possibile che esso proclami la propria transitorietà», citato da C.H.

McILWAIN, *The High Court of Parliament*, New Haven 1910.

⁵ Cfr. G. JELLINEK, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge*, Wien 1880, p. 3; H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen 1911, p. 50 e ss.; cfr. B. WINKLER, *Principiorum juris libri V*, Leipzig 1650: «In tota jurisprudentia nihil est quod minus legaliter tractari possit quam ipsa principia».

⁶ Cfr. F. FLEINER, *Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie*, Zürich 1933, ristampato in *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., p. 408.

⁷ L'aver equivocato questo punto ha forse originato il timore di L. ROBBINS, *Freedom and Order*, in *Economics and Public Policy*, «Brookings Lecture» (1954), Washington 1955, p. 153, secondo cui sostenere «l'idea di un governo costretto a limitarsi nell'applicazione di leggi note e che si privi di tutte quelle funzioni discrezionali e d'iniziativa che, senza distorsioni, non possono essere eliminate dal quadro generale» equivale a semplificare troppo la nostra posizione, esponendola al ridicolo.

⁸ Cfr. S. GLASER, *Nullum crimen sine lege*, «Journal of Comparative Legislation and International Law», III serie, XXIV (1942); H.B. GERLAND, *Nulla poena sine lege*, in *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichserfassung*, vol. I, Berlin 1929; J. HALL, *Nulla poena sine lege*, «Yale Law Journal», XLVII (1937-38); de LA MORANDIÈRE, *De la règle nulla poena sine lege*, Paris 1910; A. SCHOTTLÄNDER, *Die Geschichtliche Entwicklung des Satzes: Nulla poena sine lege*, in «Strafrechtliche Abhandlungen», CXXXII (1911); e O. GIACCHI, *Precedenti canonistici del principio "Nullum crimen sine proevia lege penali"*, in *Studi in onore di F. Scaduto*, vol. I, Milano 1936. Sul concetto inteso come condizione primaria del governo della legge, cfr. A.V. DICEY, *Constitution*, cit., p. 187.

⁹ Cfr. in particolare C. SCHMITT, *Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung*, Berlin 1926, e *Verfassungslehre*, cit..

¹⁰ Su tale distinzione, vedi P. LABAND, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen 1911-14, II, pp. 54-56; E. SELIGMANN, *Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinn*, Berlin 1886; A. HAENEL, *Studien zum Deutschen Staatsrechte*, vol. II, *Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, Leipzig 1888; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., e R. CARRÉ DE MALBERG, *La Loi: Expression de la volonté générale*, Paris 1931. Molto importanti sono anche alcuni casi giudiziari in materia di diritto costituzionale americano. Qui ne citeremo soltanto due. La formulazione più nota è forse quella del giudice Mathew, nella causa *Hurtado v. California*, 110 U.S., p. 535: «Non tutti gli atti in forma legislativa sono leggi vere e proprie. Una legge è qualcosa di più di un puro e semplice atto di volontà, che si esplica in un atto di potere. Non dev'essere una norma particolare per una persona o un caso particolare, ma, secondo la famosa definizione di Webster, "legge generale, una legge che ascolta prima di condannare, che procede in seguito a un'inchiesta, e sentenzia soltanto dopo un processo", sicché "ogni cittadino possa vedere la propria vita, libertà, proprietà e immunità salvaguardate dalle norme generali che governano la società". Rimangono perciò esclusi, come provvedimenti di legge indebiti, gli *acts of attainder*, i *bills of pain and penalty*, i provvedimenti di confisca, le leggi che annullano una sentenza o trasferiscono direttamente i beni di una persona a un'altra, le misure e i decreti legislativi e le altre analoghe forme di attribuzione di poteri speciali e arbitrari in veste di legge. Il potere arbitrario che emana provvedimenti in danno delle persone e dei beni dei sudditi, non forma la legge, sia che si espliciti attraverso il decreto di un monarca personale o quello di una massa impersonale. E i limiti imposti dal nostro diritto costituzionale all'azione dei governi (di ogni singolo Stato e federale) sono essenziali per proteggere i diritti pubblici e privati, nonostante il carattere rappresentativo delle nostre istituzioni politiche. L'applicazione di questi limiti imposta per via giudiziale è lo strumento al quale le comunità che si autogovernano ricorrono per salvaguardare i diritti degli individui e delle minoranze, sia contro la sopraffazione del numero, sia

contro i soprusi di pubblici funzionari che oltrepassano i limiti dell'autorità legittima, pur se agiscono in nome, e detenendo la forza del governo». Cfr. la più recente formulazione nella causa *The State v. Boloff*, Oregon Reports 138 (1932), p. 611: «L'atto legislativo crea una norma per tutti: non è un ordine o un comando rivolto a un singolo; è permanente, non transitorio. La legge è universale nella sua applicazione; non è un ordine improvviso rivolto a (e riguardante) una persona specifica».

¹¹ Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), in *Works*, cit., V, pp. 255-256: «Un'immensa parte della legislazione non ha in verità le caratteristiche della legge, come questa viene definita nei termini propri del linguaggio della giurisprudenza. Una legge è un comando generale applicabile a molti casi. I “decreti speciali” che affollano le raccolte e affaticano le commissioni parlamentari sono applicabili a un solo caso. Non stabiliscono regole generali in accordo con le quali le ferrovie debbano essere costruite; ordinano che venga costruita una determinata linea ferroviaria da questo a quel luogo e senza occuparsi di nessun'altra cosa». Questa tendenza si è oggi spinta tanto avanti da indurre un eminente giudice inglese a dire: «Siamo già al punto di dover creare un nome diverso da quello di “legge” per indicare tali specifici provvedimenti? Magari paralegge, o addirittura sottolegge» (LORD RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, «Holdsworth Lecture», Birmingham 1955, p. 4). Cfr. anche H. JAHREISS, *Mensch und Staat*, cit., p. 15 «Wir sollten es uns einmal überlegen, ob wir nicht hinfort unter diesem ehrwürdigen Namen “Gesetz” nur solche Normen setzen und Strafdrohungen nur hinter solche Normen stellen sollten, die dem Jedermann “das Gesetz” zu werden vermögen. Sie, nur sie, seien “Gesetze”! Alle übrigen Regelungen – die technischen Details zu solchen echten Gesetzen oder selbstständige Vorschriften ephemeren Charakters – sollten äusserlich abgesondert unter einem anderen Namen, als etwa “Anordnungen” ergehen und allenfalls Sanktionen nicht strafrechtlichen Charakters vorsehen, auch wenn die Legislative sie beschliesst».

¹² È interessante immaginare quale sarebbe stato il successivo svolgimento dei fatti se, quando la Camera dei Comuni riuscì a ottenere l'esclusivo controllo sulle spese (e, con questo mezzo, il controllo dell'amministrazione pubblica), la Camera dei Lords fosse riuscita ad assicurarsi il potere esclusivo di approvare le leggi generali, inclusi i principi in forza dei quali sottoporre a imposizione fiscale il privato cittadino. Una divisione delle sfere di competenza delle due camere in base a questo criterio non è mai stata tentata, mentre forse potrebbe essere presa in considerazione.

¹³ Cfr. H.W. WADE, *The Concept of Legal Certainty*, «Modern Law Review», IV (1941); H. JAHREISS, *Berechenbarkeit und Recht*, Leipzig 1927; C.A. EMGE, *Sicherheit und Gerechtigkeit*, «Abhandlungen der Preussischen Akademie der Wissenschaften, Phil.-hist. Klasse », n. 9 (1940); e P. ROUBIER, *Théorie générale du droit*, Paris 1946, in particolare pp. 269 e ss..

¹⁴ Cfr. G. PHILLIPS, *The Rule of Law*, «Journal of Comparative Legislation», XVI (1934), e la letteratura ivi citata. Cfr. comunque MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, cit., VI, 2, e l'ampia discussione in M. WEBER, *Law in Economy and Society*, cit.; anche F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, cit., p. 40.

¹⁵ Per un curioso contrasto, le persone che sottolineano la mancanza di certezza del diritto sono molto spesso le stesse che considerano unico fine della scienza giuridica l'esatta previsione dell'esito delle controversie. Se il diritto fosse incerto quanto questi autori dico, essi stessi avrebbero mostrato l'impossibilità di una qualsiasi scienza giuridica.

¹⁶ Cfr. R. POUND, *Why Law Day?*, «Harvard School Bulletin», X, n. 3 (Dicembre 1958), p. 4: «La parte durevole e vitale del diritto sono i principi, i punti di partenza del ragionamento; non le norme. I principi rimangono relativamente costanti o si sviluppano lungo linee costanti. Le norme hanno vita relativamente breve. Non si sviluppano, ma sono abrogate e soppiantate da altre norme».

¹⁷ Cfr. E.H. LEVI, *An Introduction to Legal Reasoning*, Chicago 1949.

¹⁸ Cfr. R. BRUNET, *Le Principe d'égalité en droit français*, Paris 1910; M. RÜMELIN, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, Tübingen 1928; O. MAINZER, *Gleichheit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht*, Berlin 1929; E. KAUFMANN e H. NAWIASKY, *Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung*, «Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehre», 33, Berlin 1927; G. LEIBHOLZ, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, Berlin 1925; H. NEF, *Gleichheit und Gerechtigkeit*, Zürich 1941; H.P. IPSEN, *Gleichheit*, in F.L. NEUMANN, H.C. NIPPERDEY, U. SCHEUNER (a cura di), *Die Grundrechte*, Berlin 1954, II; e E.L. LLORENS, *La Igualdad ante la Ley*, Murcia 1934.

¹⁹ Un buon esempio (in un altro campo) di come sia possibile eludere una norma antidiscriminatoria attraverso provvedimenti formulati in termini generali (cfr. G. HABERLER, *The Theory of International Trade*, London 1936, p. 339) è la tariffa doganale tedesca del 1902 (ancora in vigore nel 1936); in essa, per eludere un obbligo internazionale contratto con la clausola della «nazione più favorita», si stabiliva un dazio doganale specifico sulle «vacche marroni o pezzate allevate a un'altitudine di almeno 300 metri sopra il livello del mare e che ogni estate avessero trascorso almeno un mese a un'altitudine minima di 800 metri s/m».

²⁰ Cfr. l'art. 4 della Costituzione federale svizzera: «Die Verschiedenheiten, die der Gesetzgeber aufstellt, müssen sachlich begründet sein, d.h. auf vernünftigen und ausschlaggebenden Erwägungen in der Natur der Sache beruhen derart, dass der Gesetzgeber nur durch solche Unterscheidungen dem inneren Zweck, der inneren Ordnung der betreffenden Lebensverhältnisse gerecht wird».

²¹ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, cit., p. 96.

²² Sollevare in questa sede il problema della compatibilità della distinzione tra diritto «pubblico» e «privato», operata dal pensiero giuridico continentale, con la «libertà sotto la legge» del diritto anglosassone, ci porterebbe troppo lontano. Quantunque utile sotto alcuni aspetti, tale distinzione ha conferito al diritto che regola le relazioni tra l'individuo e l'autorità pubblica caratteristiche diverse rispetto a quelle del diritto che regola le relazioni tra gli individui, mentre in base al «governo della legge» fra i due tipi di rapporto non dovrebbe esserci differenza.

²³ La recensione alla nona edizione di A.V. DICEY, *Constitution*, scritta da W.S. HOLDSWORTH, «Law Quarterly Review», LV (1939), contiene una delle più recenti e autorevoli formulazioni inglesi del concetto tradizionale di «governo della legge»; essa meriterebbe di esser riprodotta per esteso, ma qui citeremo solo un capoverso: «Il “governo della legge” è un principio valido oggi come lo è sempre stato. Il suo significato è che i tribunali possono provvedere affinché i pubblici funzionari, o gli enti pubblici formati da gruppi di persone a cui è affidata l'amministrazione pubblica, non varchino i limiti né abusino dei loro poteri, e affinché i diritti dei cittadini siano determinati in conformità al diritto scritto e non scritto. Nella misura in cui si toglie al tribunale questa possibilità, i funzionari e gli enti pubblici ottengono un potere discrezionale di natura schiettamente amministrativa, e il “governo della legge” viene abrogato. Ciò non si verifica se a tali funzionari ed enti pubblici viene concessa un'autonomia discrezionale di natura giudiziale o quasi-giudiziale, sebbene il meccanismo per il cui tramite viene applicata la norma non sia quello giudiziale». Cfr. anche A.T. VANDERBILT, *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance*, Omaha 1953.

²⁴ Cfr. C.T. CARR, *Delegated Legislation*, Cambridge 1921; C.K. ALLEN, *Law and Orders*, cit.; AA.VV., *Die Uebertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat*, Frankfurt 1952.

²⁵ A.V. DICEY, *The Development of Administrative Law in England*, «Law Quarterly Review», XXXI (1915), p. 150.

²⁶ Cfr. L. VON MISES, *Bureaucracy*, New Haven 1944.

²⁷ Cfr. E. FREUND, *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago 1928, p. 71 ss.; R.F. FUCHS, *Concepts and Policies in Anglo-American Administrative Law Theory*, «Yale Law Journal», XLVII (1938); R.M. COOPER, *Administrative Justice and the Role of Discretion*, «Yale Law

Journal», XLVII (1938); M.R. COHEN, *Rule versus Discretion*, «Journal of Philosophy», XII (1914), ristampato in *Law and the Social Order*, New York 1933; F. MORSTEIN MARX, *Comparative Administrative Law: A note on Review of Discretion*, «University of Pennsylvania Law Review», LXXXVII (1938-39); G.E. TREVES, *Administrative Discretion and Judicial Control*, «Modern Law Review», X (1947); R. VON LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig-Wien 1910; P. OERTMANN, *Die staatsbürgerliche Freiheit und das freie Ermessen*, in «Gehe Stiftung», Leipzig 1912, IV; F. TEZNER, *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, Wien 1924; C.-F. MENDER, *System des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes*, Tübingen, 1954; e P. ALEXÉEF, *L'Etat – le droit – et le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques*, cit..

²⁸ Cfr. l'osservazione di E. BODENHEIMER nell'istruttiva trattazione del rapporto tra diritto e amministrazione in *Jurisprudence*, New York-London 1940, p. 95: «La legge si occupa soprattutto dei diritti, mentre l'amministrazione bada specialmente ai risultati. Il diritto favorisce la libertà e la sicurezza, l'amministrazione promuove l'efficienza e la rapidità di decisioni».

²⁹ Su questo cfr. D. LLOYD, *Public Policy*, London 1953; anche H.H. TODSEN, *Der Gesichtspunkt der Public Policy im englischen Recht*, Hamburg 1937.

³⁰ Z. GIACOMETTI, *Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit*, Zürich 1955; cfr. anche M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1929, p. 625; e F. BATTAGLIA, *Le Carte dei diritti*, Firenze 1946.

³¹ Per un'illustrazione, forse neppure troppo pessimista, degli orrori che possiamo attenderci, cfr. ALDOUS HUXLEY, *Brave New World*, London 1932, e *Brave New World Revisited*, London 1958; più allarmante, perché non inteso come un avvertimento ma come esposizione di un nuovo ideale "scientifico", B.F. SKINNER, *Walden Two*, cit.

³² Cfr. A.T. VANDERBILT, *The Role of Procedure in the Protection of Freedom*, "Conference on Freedom and the Law", «University of Chicago Law School Conference Series», XIII (1953); anche l'affermazione, citata di frequente, del giudice Frankfurter: «La storia della libertà coincide in massima parte con la storia dell'osservanza di garanzie procedurali» (*McNabb v. United States*, 318 U.S. 332, 347 (1943)).

³³ LORD RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, cit. Sulla situazione negli Stati Uniti, cfr. un importante articolo di R.G. MCCLOSKEY, *American Political Thought and the Study of Politics*, «American Political Science Review», LI (1957), in particolare p. 126: nei tribunali americani, si osserva «una pervasiva attenzione nei confronti dei preziosismi della procedura, che va di pari passo con la più bonaria tolleranza verso certe sostanziali violazioni della libertà. [...] La preoccupazione degli americani per l'osservanza di diritti procedurali è più profonda e più ferma di quella per la sostanza della libertà. Anzi, si ha l'impressione che l'accezione più ovvia della parola libertà, ossia la facoltà di pensare, parlare e agire senza impedimenti, non occupi un posto privilegiato nella gerarchia dei valori politici del popolo americano». La consapevolezza di questo pericolo sembra tuttavia farsi ogni giorno più profonda, come è efficacemente detto da A. KEITH-LUCAS, *Decisions about People in Need: A Study of Administrative Responsiveness in Public Assistance*, Chapel Hill 1957, p. 156: «Il liberalismo moderno si inganna quando crede che l'osservanza delle garanzie procedurali basti ad assicurare la giustizia. In questo modo, si è resa possibile la legalità di regimi totalitari come quello di Hitler».

15. *Politica economica e governo della legge*

La Camera dei Rappresentanti [...] non può fare leggi a cui non siano assoggettati i suoi membri, i loro amici e il resto della società. Si è sempre ritenuto che questo sia uno dei più forti legami con cui la politica umana può tenere assieme governanti e governati. Crea tra essi una comunione d'interessi e un'analogia di sentimenti che ben pochi altri governi sono riusciti a raggiungere e senza i quali un governo degenera in tirannide.

JAMES MADISON^{*}

1. L'argomento classico a sostegno della libertà economica riposa sul tacito postulato che il governo della legge debba disciplinare la linea politica, in questo ambito come in tutti gli altri. Non possiamo comprendere la natura dell'opposizione di uomini come Adam Smith o John Stuart Mill all'«intervento» dello Stato, se lo priviamo di tale retroterra. Pertanto, la loro posizione è stata spesso mal interpretata da chi non aveva dimestichezza con quell'idea di base: in Europa come in America, non appena il governo della legge ha cessato di essere presupposto da tutti i lettori, si è venuta a creare una certa confusione. Libertà economica significava libertà sotto la legge e non assenza di ogni azione governativa. L'«interferenza» e l'«intervento» della pubblica autorità a cui quegli autori si opposero per questione di principio indicava unicamente la violazione di quella sfera privata che il governo della legge aveva lo scopo di tutelare. Essi non intendevano dire che lo Stato non avrebbe mai dovuto interessarsi delle questioni economiche. Intendevano però dire che esistono tipi di pubblici provvedimenti che per principio andrebbero esclusi e che non si possono giustificare con motivi di opportunità.

Ad Adam Smith e ai suoi immediati successori l'applicazione di norme ordinarie della *common law* non sarebbe certamente apparsa come un'interferenza dello Stato; né essi avrebbero comunemente usato tale termine per riferirsi all'adozione di norme del genere o all'approvazione di una nuova da parte del legislatore, se questa fosse stata emanata per essere applicata allo stesso modo a tutti e per un periodo di tempo indefinito. Forse non lo dissero mai esplicitamente, ma intervento significava per loro l'esercizio del potere coercitivo dello Stato, fuori da una regolare applicazione della legge generale e destinato a realizzare uno scopo specifico¹. L'importante non era lo scopo perseguito, ma il metodo usato. Non c'è forse alcuno scopo che essi non avrebbero considerato legittimo, purché chiaramente voluto dal popolo; ma essi escludevano come in generale inammissibile in una società libera il metodo di ordini e divieti specifici. Solo indirettamente, privandolo di alcuni dei mezzi con i quali soltanto esso può riuscire a realizzarli, questo principio può impedire al governo di perseguire certi scopi.

Gli economisti successivi sono in gran parte responsabili della confusione sorta su questi temi². È vero che esistono buone ragioni che rendono sospetto l'interesse del governo per le questioni economiche e che suscitano in particolare una forte diffidenza nei confronti della sua attiva partecipazione alle iniziative economiche. Ma questi argomenti sono molto diversi dall'argomento generale a favore della libertà economica. Si basano sul fatto che la maggior parte dei pubblici provvedimenti adottati in questo campo sono in realtà inopportuni: sia perché votati al fallimento, sia perché più costosi che vantaggiosi. Ciò significa che, se compatibili col governo della legge, non li si può escludere per il solo fatto di essere interventi dello Stato, ma vanno esaminati caso per caso dal punto di vista dell'opportunità. Il consueto ricorso al principio della non interferenza, nella lotta contro tutti i provvedimenti mal ideati o dannosi, ha avuto l'effetto di rendere confusa la distinzione di base tra i provvedimenti compatibili e quelli incompatibili con un sistema libero. E gli avversari della libera iniziativa sono stati fin troppo sollecitati nell'alimentare l'equivoco, sottolineando che la desiderabilità o la mancata desiderabilità di un particolare provvedimento non può assolutamente essere una questione di principio ma sempre di opportunità.

In altre parole, quel che importa è il carattere, non il volume delle pubbliche attività. Un'economia di mercato funzionante presuppone certe

attività dello Stato; ve ne sono altre attraverso cui se ne facilita il funzionamento; e molte altre ancora possono esserne tollerate, purché siano compatibili con un mercato operante. Ma ve ne sono alcune che vanno anche contro il principio su cui è basato un sistema libero e che, se si vuole che il sistema funzioni, devono essere pertanto completamente escluse. Di conseguenza, un governo che sia relativamente inattivo, ma commetta errori, parizzerà le forze di una economia di mercato molto di più di quanto non farà un governo che sia maggiormente interessato negli affari economici, ma si limiti ad attività che vengono incontro alle forze spontanee dell'economia.

Lo scopo di questo capitolo è mostrare che il governo della legge ci fornisce il criterio per distinguere tra i provvedimenti compatibili e quelli incompatibili con un sistema libero. I primi potranno poi essere esaminati sul terreno dell'opportunità. Moltissimi di questi provvedimenti saranno ovviamente pur sempre non desiderabili o persino dannosi. Ma quelli che non lo sono devono essere respinti, anche se forniscono un mezzo efficace, o forse, l'unico mezzo efficace per un fine desiderabile. Vedremo che l'osservanza del principio del governo della legge è una condizione necessaria, seppure non sufficiente, per il soddisfacente funzionamento di un'economia libera. Ma il punto rilevante è che qualsiasi azione coercitiva dello Stato dev'essere determinata senza ambiguità da una struttura giuridica permanente, che permetta all'individuo di preparare i suoi progetti con una certa fiducia e che riduca il più possibile l'incertezza umana.

2. Consideriamo ora, per prima cosa, la distinzione tra provvedimenti coercitivi dello Stato e quelle attività, volte a fornire semplici servizi, in cui la coercizione non entra, se non tutt'al più per la necessità di finanziarli mediante imposte³. Ove lo Stato si occupi di prestare servizi che altrimenti non potrebbero essere prestati (in genere perché non è possibile limitarne i benefici a chi può pagarli), l'unico problema che si pone è se i benefici giustifichino il costo. Ovviamente, se lo Stato rivendicasse per sé il diritto esclusivo di fornire particolari servizi, questi cesserebbero di essere non coercitivi. In generale, una società libera esige non solo che lo Stato abbia il monopolio della coercizione, ma che abbia solo tale monopolio e che in tutto il resto operi alle medesime condizioni di chiunque altro.

Moltissime delle attività che i governi hanno universalmente intrapreso e che rientrano nei limiti indicati sono quelle che facilitano l'acquisizione di

una conoscenza attendibile su fatti di utilità generale⁴. La più importante funzione di questo tipo è la predisposizione di un efficiente sistema monetario, su cui si possa fare affidamento. Altri, difficilmente meno importanti, sono la messa a punto di standard di peso e di misura; l'offerta d'informazioni raccolte da misurazioni topografiche, registrazioni catastali, statistiche ecc.; l'onere finanziario, se non anche l'organizzazione, di un certo tipo di istruzione scolastica.

Tutte queste attività dello Stato tendono, come altre, a creare una struttura favorevole alle decisioni individuali; forniscono mezzi che gli individui possono utilizzare per i propri scopi. Molti altri servizi di tipo più materiale rientrano nella stessa categoria. Sebbene lo Stato non debba servirsi del suo potere di coercizione per riservarsi attività che non hanno nulla da vedere con l'applicazione delle norme generali di legge, non c'è violazione di principio se partecipa a ogni genere di attività alle stesse condizioni dei cittadini. È pur vero che nella maggior parte dei settori non c'è alcuna ragione perché lo faccia; vero però è anche che ci sono settori in cui la desiderabilità del suo intervento può difficilmente essere messa in discussione.

A quest'ultimo gruppo appartengono i servizi, evidentemente desiderabili, ma che non possono essere forniti da imprese in competizione, perché sarebbe impossibile o difficile addebitarne il costo al beneficiario individuale. Così, per esempio, quasi tutti i servizi sanitari e medici, spesso la costruzione e la manutenzione delle strade e molti degli agi forniti dai comuni ai loro residenti. Sono ricomprese in questo gruppo anche le attività descritte da Adam Smith come «quei lavori pubblici che possono essere di enorme vantaggio a una grande società, ma che sono di natura tale che i ricavi non potrebbero mai coprire i costi di un individuo o di un piccolo numero di individui»⁵. E ci sono altri tipi di attività che lo Stato può legittimamente intraprendere al fine forse di conservare il segreto dei preparativi militari o di stimolare la crescita della conoscenza in taluni campi⁶. Però, se lo Stato può sempre essere meglio qualificato ad assumersi la direzione in tali settori, non c'è motivo sufficiente per ritenere che così sarà sempre e per affidargliene l'esclusiva responsabilità. Inoltre, in molti casi non è affatto necessario che lo Stato assuma l'effettiva direzione di tali attività; i servizi in questione possono esser generalmente forniti, e più efficacemente, se lo Stato se ne assumerà in tutto o in parte la responsabilità

finanziaria, lasciando però la conduzione degli affari a enti autonomi e in certa misura competitivi.

La sfiducia con cui le imprese commerciali considerano tutte le imprese statali è alquanto giustificata. È difficilissimo far sì che queste imprese siano gestite con gli stessi criteri delle imprese private; e, solo se sarà soddisfatta tale condizione, non vi saranno obiezioni di principio contro di esse. Finché, per aiutare le sue imprese, si servirà di uno dei suoi poteri coercitivi, e in particolar modo del suo potere d'imposizione fiscale, lo Stato potrà sempre trasformare la loro posizione in una posizione di vero monopolio. Per evitarlo, sarebbe necessario che ogni speciale vantaggio, inclusi i sussidi, che lo Stato concede alle proprie imprese in qualsiasi settore fosse disponibile anche per le imprese private in competizione. Non è affatto necessario sottolineare che per qualsiasi Stato sarebbe eccessivamente difficile soddisfare queste condizioni e che il giudizio comune contrario alle iniziative pubbliche ne viene notevolmente rafforzato. Ciò non significa però che tutte le imprese di Stato debbano essere escluse da un sistema libero. Certo, dovrebbero essere mantenute entro stretti limiti; se una porzione troppo grande dell'attività economica è soggetta al diretto controllo dello Stato, ciò può costituire un reale pericolo per la libertà. Ma si critica non l'impresa di Stato come tale, bensì il monopolio dello Stato.

3. Inoltre, un sistema libero non esclude in via di principio tutte quelle forme di regolazione dell'attività economica esprimibili in norme generali, che specifichino le condizioni a cui deve sottostare chiunque s'impegni in una certa attività. Esse includono in particolare tutte le norme che regolano le tecniche della produzione. Non c'interessa in questa sede sapere se tali regole saranno sagge, il che probabilmente succederà solo in casi eccezionali. Limiteranno sempre l'entità della sperimentazione e ostacoleranno così quelli che potrebbero essere utili sviluppi. Normalmente, determineranno l'aumento del costo di produzione o, che è in pratica la stessa cosa, ridurranno la produzione complessiva. Ma, se tale effetto sul costo è ben ponderato e si ritiene che valga lo stesso la pena di sopportarlo per realizzare un certo fine, non c'è molto altro da dire⁷. L'economia resterà diffidente e sosterrà che ci sono forti motivi in contrario, perché il costo complessivo di tali provvedimenti è quasi sempre sottostimato e perché uno svantaggio in particolare – ossia, impedire in tal modo nuovi possibili

sviluppi – non può mai essere esattamente calcolare. Ma se, per esempio, la produzione e la vendita dei fiammiferi di zolfo è generalmente vietata per motivi di salute o permessa solo con determinate precauzioni, o se il lavoro notturno è in via generale proibito, l'opportunità di tali provvedimenti si può giudicare confrontando i costi complessivi col guadagno; non si può determinare in modo conclusivo, richiamandosi a un principio generale. Ciò vale per la maggior parte dell'ampio settore di norme note come «legislazione aziendale».

Spesso oggi si sostiene che questi o analoghi compiti, che sono generalmente riconosciuti come le vere e proprie funzioni dello Stato, non potrebbero essere esplicitati in modo adeguato se non si dessero alle autorità amministrative ampi poteri discrezionali e se tutta la coercizione fosse limitata dal governo della legge. Non c'è ragione per temere ciò. La legge non sempre può specificare i particolari provvedimenti che le autorità possono adottare in particolari situazioni, ma sempre può essere strutturata in modo da permettere a qualsiasi giudice imparziale di decidere se per ottenere l'effetto generale a cui la legge mirava fossero necessari i provvedimenti adottati. Non è possibile prevedere la grande varietà delle circostanze in cui le autorità possono trovarsi a dover agire, ma si può rendere molto ben prevedibile il modo in cui esse, una volta postasi la questione, dovranno intervenire. L'abbattimento del bestiame di un agricoltore per arrestare il diffondersi di una malattia contagiosa, la demolizione di case per impedire un incendio, il divieto di usare una fonte inquinata, la necessità di misure protettive per la trasmissione dell'elettricità ad alta tensione e l'applicazione di regolamenti di sicurezza negli edifici, indubbiamente richiedono che sia concessa alle autorità una certa discrezionalità nell'applicazione delle norme generali. Ma non è necessario che questo sia un potere discrezionale non limitato dalle norme generali o esente dal controllo dei tribunali.

Siamo talmente abituati a sentirci indicare tali provvedimenti come prova della necessità di conferire poteri discrezionali che ci sorprende un po' che, solo trent'anni fa, un eminente studioso di diritto amministrativo potesse ancora far notare che «le norme della sanità e della sicurezza non implicano in genere largo uso di poteri discrezionali; al contrario, in gran parte di quella legislazione l'assenza di tali poteri è molto evidente [...] Così la legislazione aziendale inglese ha reputato possibile affidarsi, praticamente in tutto, alle norme generali (sebbene in gran parte poste da

regolamenti amministrativi) [...] molti codici sull'edilizia sono strutturati con un minimo di discrezionalità amministrativa, in quanto praticamente tutte le regole sono limitate da requisiti generalizzabili [...] In tutti questi casi, dalla considerazione dell'elasticità della norma si giunge alla superiore considerazione della certezza del diritto del singolo, senza alcun evidente sacrificio dell'interesse pubblico»⁸.

In tali circostanze, le decisioni derivano da norme generali e non da particolari preferenze che guidino le autorità del momento o da opinioni su come andrebbero trattate particolari persone. I poteri coercitivi dello Stato servono a scopi generali e senza data, non a scopi specifici. Lo Stato non deve fare distinzioni tra le diverse persone. Il potere discrezionale conferitogli è limitato, perché l'autorità interessata deve applicare il significato di una norma generale. Che, nella sua applicazione, questa norma non possa divenire perfettamente univoca, è una conseguenza dell'imperfezione umana. Nondimeno, il problema è di applicare una norma, dimostrando come di fatto un giudice indipendente, che in nessun modo rappresenti i desideri particolari o i valori del governo o della maggioranza del momento, possa decidere non solo se l'autorità avesse veramente il diritto di agire, ma anche se la legge esigesse esattamente quanto è stato fatto.

Il punto in discussione non rinvia a chiedersi se i regolamenti che giustificano le azioni del governo sono uniformi per l'intero paese o se essi sono stati deliberati da un'assemblea eletta democraticamente. Evidentemente, è necessario che alcune norme siano approvate attraverso provvedimenti locali e molte di esse, come i regolamenti dell'edilizia, sono il risultato di decisioni della maggioranza necessariamente solo nella forma e mai nella sostanza. Il problema importante, ancora una volta, riguarda non l'origine, ma i limiti dei poteri conferiti. Regolamenti preparati dalla stessa autorità amministrativa, debitamente pubblicati prima dell'entrata in vigore e rigorosamente seguiti, sono maggiormente conformi al governo della legge di quanto non lo siano vaghi poteri discrezionali, conferiti agli organi amministrativi con un atto legislativo.

Sebbene vi siano state sempre richieste basate sulla convenienza amministrativa per rendere questi rigidi limiti più elastici, un tale allentamento non è assolutamente necessario ai fini che abbiamo finora considerato. Solo dopo che il principio del governo della legge è stato violato per favorire il conseguimento di altri scopi, la sua conservazione è

apparsa di valore inferiore a certi vantaggi offerti dall'efficienza amministrativa.

4. Dobbiamo ora occuparci di alcuni tipi di provvedimenti che il governo della legge esclude per principio, poiché irrealizzabili attraverso semplici leggi generali; anzi, per forza di cose, implicano l'arbitraria discriminazione tra individui. Il più importante di questi provvedimenti è quello che stabilisce a chi possa essere permesso di fornire i diversi servizi o merci, a che prezzo e in che quantità: in altre parole, i provvedimenti destinati a controllare l'accesso ai diversi commerci e occupazioni, le condizioni di vendita e i quantitativi che possono essere prodotti o venduti.

Per quanto si riferisce all'accesso alle diverse occupazioni, il nostro principio non esclude necessariamente la possibile convenienza, in alcuni casi, di permetterlo soltanto a coloro che possiedono certe qualifiche accertabili. Dovendosi però limitare la coercizione all'applicazione delle norme generali, chiunque possieda queste qualifiche deve avere il diritto di pretendere tale autorizzazione: la concessione deve dipendere solo da condizioni formulate da norme generali e non da particolari circostanze (quale la «necessità locale»), da determinarsi discrezionalmente da parte dell'autorità concedente. Probabilmente, in molti casi si potrebbero anche rendere non necessari tali controlli, semplicemente impedendo alle persone di fingere di avere qualifiche che non hanno, applicando cioè le norme generali per impedire la frode e l'inganno. A questo scopo, può benissimo bastare la tutela degli appellativi o titoli che esprimono tali qualifiche (perfino nel caso dei medici, ciò può essere preferibile alla richiesta di un'autorizzazione a esercitare la professione). Ma è forse innegabile che in alcuni casi, come quelli che riguardano la vendita di veleni e armi da fuoco, sia tanto desiderabile quanto incontestabile la necessità di permettere l'esercizio di tali commerci solo a persone che soddisfino certe qualità morali e intellettuali. Purché ogni persona in possesso delle necessarie qualificazioni abbia il diritto di esercitare tale professione e, ove occorra, possa ottenere che la sua pretesa sia esaminata e fatta applicare da un giudice indipendente, il principio di base è salvo⁹.

Varie ragioni spiegano perché qualsiasi forma di controllo diretto sui prezzi da parte dello Stato è inconciliabile con il funzionamento di un sistema libero, sia quando lo Stato stabilisce effettivamente i prezzi, sia quando esso formula norme che servono a determinare i prezzi consentiti.

Nel primo caso, è impossibile stabilire i prezzi in conformità a norme di lungo termine che effettivamente guidino la produzione. I prezzi appropriati dipendono da circostanze in costante mutamento e devono essere continuamente corretti. Nell'altro caso, poiché non sono fissati in senso proprio, ma determinati solo da qualche norma (per esempio, in una certa proporzione fissa rispetto al costo), i prezzi non saranno uguali per tutti i venditori e perciò impediranno al mercato di funzionare. Una considerazione ancor più importante è che, con prezzi diversi da quelli che verrebbero a formarsi in un mercato libero, la domanda e l'offerta non saranno uguali e, per avere un efficace controllo dei prezzi, sarà necessario trovare il modo di stabilire a chi si debba permettere di vendere o di comprare. Il che costituisce un esercizio discrezionale del potere, realizzato attraverso decisioni *ad hoc* che discriminano i cittadini per ragioni essenzialmente arbitrarie. Come è stato largamente confermato dall'esperienza, i controlli dei prezzi possono essere resi efficaci solo mediante controlli quantitativi, mediante la decisione da parte dell'autorità del quantitativo che è permesso comprare o vendere a singoli o imprese. E l'esercizio di questo controllo delle quantità, per forza di cose, sarà discrezionale, determinato non dalla norma, ma dal giudizio dell'autorità sull'importanza di particolari scopi.

Pertanto, in un sistema libero, devono assolutamente essere esclusi i controlli sui prezzi e sulle quantità, non perché gli interessi economici colpiti da tali provvedimenti siano più importanti di altri, ma perché siffatti tipi di controlli non riguardano la conformità alla legge e perciò, per loro stessa natura, sono discrezionali e arbitrari. Concedere tali poteri all'autorità significa di fatto darle il potere arbitrario di determinare cosa si debba produrre, chi debba produrlo e per chi.

5. Propriamente ci sono quindi due ragioni per le quali i controlli dei prezzi e delle quantità sono incompatibili con un sistema libero: una è che tutti questi controlli sono di necessità arbitrari; e l'altra che è impossibile esercitarli in modo da permettere al mercato di funzionare adeguatamente. Un sistema libero può adattarsi a quasi ogni genere di fatti, a quasi tutti i divieti generali e regolamenti, finché si mantiene funzionante il meccanismo degli aggiustamenti. E sono soprattutto le oscillazioni dei prezzi a determinare i necessari aggiustamenti. Ciò significa che, perché esso possa propriamente funzionare, non basta che le norme di legge sotto

cui opera siano norme generali, ma il loro contenuto dev'essere tale da permettere al mercato di funzionare tollerabilmente bene. Le ragioni a favore del sistema libero non stanno nel fatto che laddove la coercizione è limitata da norme generali qualsiasi sistema funzionerà soddisfacentemente; risiedono invece nella circostanza che, se la coercizione è limitata, si potrà dare a tali norme una forma che consenta al mercato di funzionare. Se si vuole un efficiente aggiustamento delle diverse attività di mercato, è necessario soddisfare un minimo di esigenze; le più importanti, come abbiamo visto, sono impedire la violenza e la frode, tutelare la proprietà, garantire l'esecuzione dei contratti e riconoscere a ognuno un pari diritto a decidere le quantità da produrre e i prezzi a cui vendere. Anche dopo aver soddisfatto queste condizioni di base, l'efficienza del sistema dipenderà ancora dal contenuto particolare delle norme. Se esse però non saranno osservate, lo Stato dovrà ottenere mediante ordini diretti quel che impongono le decisioni individuali guidate dai movimenti dei prezzi.

Il rapporto tra il carattere dell'ordine giuridico e il funzionamento del sistema di mercato è stato relativamente poco studiato; in tale campo, molto lavoro è stato compiuto dai critici della concorrenza e non dai suoi fautori¹⁰. Questi ultimi si sono generalmente accontentati di affermare le esigenze minime del funzionamento del mercato (da noi testé citate). Tuttavia, una affermazione generale di queste condizioni solleva quasi altrettanti problemi quante sono le risposte che fornisce. Il buon funzionamento del mercato dipende dal carattere delle norme particolari. La decisione di affidarsi ai contratti volontari come principale strumento per organizzare le relazioni tra individui non determina il contenuto specifico del diritto contrattuale; e il riconoscimento del diritto di proprietà non determina il contenuto che tale diritto deve avere perché il meccanismo di mercato funzioni il più efficacemente e beneficamente possibile. Se il principio della proprietà privata solleva relativamente pochi problemi riguardo ai beni mobili, ne solleva invece molti e molto difficili riguardo alla proprietà terriera. L'effetto che l'uso di un qualche pezzo di terra ha spesso sulla terra limitrofa rende ovviamente inopportuno dare al proprietario l'illimitato potere di usare o abusare della sua proprietà come più gli piace.

Però, pur dovendo rammaricarci che nell'insieme gli economisti abbiano contribuito ben poco alla soluzione di questi problemi, occorre riconoscere che ci sono validissime ragioni. Generiche riflessioni sul carattere di un ordine sociale possono produrre parimenti generiche

affermazioni dei principi a cui deve obbedire l'ordine giuridico. In gran parte, l'applicazione concreta di questi principi generali dev'essere lasciata all'esperienza e alla graduale evoluzione. Ciò presuppone l'interesse al caso concreto, competenza dell'avvocato più che dell'economista. In ogni modo, il compito di emendare gradualmente il nostro sistema giuridico per farlo meglio contribuire all'armonioso funzionamento della concorrenza, è un processo così lento che ha esercitato poca attrazione su chi è alla ricerca di uno sbocco per la propria immaginazione creativa ed è impaziente di formulare progetti per nuovi sviluppi.

6. C'è ancora un altro punto che dobbiamo considerare più da vicino. Sin dall'epoca di Herbert Spencer¹¹, è cosa comune discutere molti aspetti del nostro problema sotto il titolo di «libertà di contratto». E, per un certo periodo, tale tema ha avuto una parte importante nella giurisprudenza americana¹². In realtà, in un determinato senso, la libertà di contratto è una parte importante della libertà individuale. L'espressione crea però anche equivoci. In primo luogo, il problema non è quali contratti si permetterà ai singoli di stipulare, ma piuttosto quali saranno i contratti di cui lo Stato imporrà l'osservanza. Nessuno fra gli stati moderni ha mai tentato di far rispettare tutti i contratti, né è bene che lo faccia. Non sono riconosciuti i contratti per fini immorali o criminali, i contratti di gioco d'azzardo, quelli che comportano limitazione del commercio o vincolano permanentemente i servizi di una persona e anche alcuni specifici contratti di lavoro.

La libertà di contratto, come la libertà in tutti gli altri campi, sta in verità a significare che l'ammissibilità di un particolare atto dipende solo da norme generali e non dalla specifica approvazione di un'autorità. Significa che la validità e l'esecutività di un contratto devono dipendere unicamente da quelle norme generali, uguali e note, mediante le quali vengono determinati gli altri diritti, e non dall'approvazione del suo particolare contenuto da parte di un organo dello Stato. Ciò non esclude la possibilità che la legge riconosca solo i contratti che soddisfano certe condizioni generali o che lo Stato formuli norme per l'interpretazione di contratti, le quali norme integreranno i termini esplicitamente concordati. L'esistenza di queste tipiche e riconosciute forme contrattuali che, se non è stipulato e diversamente, si presuppongono come parte dell'accordo, spesso facilitano moltissimo le trattative private.

Un problema molto più difficile è se la legge debba prevedere obblighi contrattuali contrari alle intenzioni di entrambe le parti, come per esempio quello di una responsabilità per incidenti industriali non dovuti a negligenza. Anche questa è però più una questione di opportunità che di principio. L'efficacia giuridica di un contratto è uno strumento fornitoci dalla legge; ed è la legge che deve decidere quali saranno le conseguenze della conclusione di un contratto. Le condizioni essenziali del governo della legge sono soddisfatte se queste conseguenze possono essere previste con una norma generale e l'individuo, per i suoi scopi, è libero di avvalersi delle diverse tipologie di contratto.

7. L'entità e la varietà delle attività dello Stato, conciliabili almeno per principio con un sistema libero, è notevole. La vecchia formula del *laissez faire* o di non intervento non ci fornisce un criterio adeguato che ci permetta di distinguere tra quanto è ammissibile e quanto è inammissibile in un sistema libero. Le ampie possibilità di sperimentazione e di miglioramento esistenti nell'ambito della struttura giuridica fissa rendono possibile a una società libera di operare molto efficacemente. Probabilmente, non possiamo mai avere la certezza di aver già trovato i migliori accorgimenti o le migliori istituzioni per far funzionare nel migliore dei modi l'economia di mercato. È pur vero che, una volta stabilite le condizioni di base di un sistema libero, ogni ulteriore miglioramento istituzionale non potrà che esser lento e graduale. Ma la continua crescita della ricchezza e delle conoscenze tecniche, resa possibile da questo tipo di sistema, suggerisce costantemente alle pubbliche autorità nuovi modi mediante cui prestare servizi ai cittadini e portare tale possibilità nella sfera del praticabile.

Quale è allora la ragione della tanto persistente pressione per eliminare le limitazioni imposte allo Stato a garanzia della libertà individuale? E, se il governo della legge offre tante possibilità di progresso, perché i riformatori hanno lottato per indebolirlo e scalzarlo? La risposta è che fra le ultime generazioni sono emersi nuovi fini politici, irraggiungibili ove ci si mantenga entro i limiti imposti dal governo della legge. Un governo che possa servirsi della coercizione solo imponendo le norme generali non può realizzare certi particolari fini, che richiedono mezzi diversi da quelli esplicitamente affidatigli e, in particolare, non può determinare la posizione particolare di certe persone o imporre la giustizia distributiva o «sociale». Per realizzare tali fini, il governo deve perseguire una politica molto

esattamente descritta dal termine francese *dirigisme* – visto che «pianificazione» è parola così ambigua – ossia, una politica che determina per quali speciali scopi ci si debba servire di particolari mezzi.

Ciò è però quel che le autorità vincolate dal principio del governo della legge non possono fare. Se deve poter determinare come debbano essere collocate particolari persone, lo Stato dev'essere anche in grado di determinare la direzione degli sforzi individuali. Non riteniamo necessario ripetere in questa sede la ragione per cui, se lo Stato tratta allo stesso modo persone diverse, i risultati saranno diversi, o la ragione per cui, se permette che ognuno usi a piacimento capacità e mezzi di cui dispone, non saranno prevedibili le relative conseguenze a carico dei singoli. Le restrizioni imposte dal governo della legge alle pubbliche autorità impediscono pertanto l'uso di tutti quei provvedimenti necessari a garantire che gli individui siano compensati in base all'idea che un altro abbia del merito o della ricompensa e non secondo il valore che i loro servizi hanno per i loro simili: o, che è in fondo la stessa cosa, impediscono il perseguimento della giustizia distributiva, contrapposta a quella commutativa. La giustizia distributiva richiede che l'allocazione di tutti i mezzi sia affidata a un'autorità centrale; richiede che si dica agli individui quel che devono fare e quali finalità devono servire. Laddove il fine è la giustizia distributiva, le decisioni su ciò che si deve far fare ai diversi individui non possono derivare dalle norme generali, ma devono esser prese alla luce dei particolari scopi e della particolare conoscenza dell'autorità pianificatrice. Come abbiamo già visto, quando la decisione su quanto debbano ricevere le diverse persone è presa in base all'opinione dell'autorità, sarà anche la stessa autorità a decidere cosa esse debbano fare.

Questo contrasto tra l'ideale della libertà e il desiderio di «correggere» la distribuzione dei redditi in modo da renderla più «giusta» non è in genere esplicitamente riconosciuto. Ma in pratica chi persegue l'ideale della giustizia distributiva si troverà ostacolato a ogni passo dal governo della legge. La natura stessa del suo scopo lo costringe a preferire atti discriminatori e discrezionali. Visto però che non è solitamente consapevole del fatto che il suo scopo e il governo della legge sono in via di principio incompatibili, comincia ad aggirare o violare in singoli casi quel che spesso vorrebbe vedere conservato in generale. Tuttavia, il risultato definitivo dei suoi sforzi, sarà necessariamente non la modifica dell'ordine esistente, ma il

suo completo abbandono e la sua sostituzione con un sistema del tutto diverso: l'economia di comando.

Certamente, non è vero che il sistema basato sulla pianificazione centralizzata possa essere più efficiente di un sistema basato sul mercato libero, ma è vero che solo un sistema di direzione centralizzata potrebbe tentare di assicurare ai differenti individui quanto si pensa che, per ragioni morali, sia loro dovuto. Entro i limiti stabiliti dal governo della legge, molto è quel che si può fare per far funzionare il mercato in modo più efficace e armonioso; entro questi limiti, non si potrà però mai realizzare quella che oggi si considera come giustizia distributiva. Sarà opportuno esaminare i problemi che, come effetto del perseguimento di tale obiettivo, sono sorti in alcuni dei più importanti settori della politica contemporanea. Prima, dobbiamo tuttavia considerare i movimenti intellettuali che tanto hanno contribuito, nel giro delle ultime due o tre generazioni, a screditare il governo della legge e che, denigrando questo ideale, hanno gravemente minato la resistenza nei confronti di un risorgente governo arbitrario.

* *The Federalist*, cit., LVII, p. 294.

¹ Cfr. L. VON MISES, *Kritik des Interventionismus*, Jena 1929, p. 6. «Der Eingriff ist ein von einer gesellschaftlichen Gewalt ausgehender *isolierter Befehl*, der die Eigentümer der Produktionsmittel und die Unternehmer zwingt, die Produktionsmittel anders zu verwenden, als sie es sonst tun würden» (corsivo aggiunto). Vedi anche la distinzione tra *produktionspolitische* e *preispolitische Eingriffe*, formulata più avanti nella stessa opera. J.S. MILL, *On Liberty*, cit., p. 85, arriva a sostenere: «la cosiddetta dottrina del “libero scambio” [...] ha basi diverse, anche se ugualmente solide, da quelle del principio della libertà individuale enunciato in questo saggio. Le restrizioni al commercio, o alla produzione a fini commerciali, sono in effetti delle imposizioni; e ogni imposizione, in quanto tale, è un male; ma le restrizioni in questione riguardano solo quella parte del comportamento il cui controllo rientra nella competenza della società e sono erronee solo perché non producono effettivamente i risultati che da essi si intende ottenere. Poiché il principio della libertà individuale non è coinvolto nella dottrina del libero scambio, non lo è neppure nella maggior parte delle questioni che ne riguardano i limiti, come per esempio la misura del controllo pubblico ammissibile per prevenire le frodi e le adulterazioni; o quali precauzioni igieniche o provvedimenti per proteggere chi svolga lavori pericolosi debbano essere imposte ai datori di lavoro».

² Poiché gli economisti considerano loro principale compito esaminare i provvedimenti politici dal punto di vista della convenienza, non sorprende che abbiano perduto di vista il criterio più generale. Riconoscendo che «non vi è alcun principio riconosciuto sulla cui base venga valutata abitualmente la maggiore o minore opportunità dell'interferenza del governo», J.S. MILL, *On Liberty*, cit., p. 8, aveva già dato l'impressione che fosse una semplice questione di convenienza. E il suo contemporaneo N.W. Senior, di solito considerato molto più ortodosso, più o meno nello stesso periodo affermava esplicitamente: «Il solo fondamento razionale di un governo, il solo fondamento del diritto a governare e del corrispondente dovere di obbedire, è la convenienza: il vantaggio generale della comunità» (citato da L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, cit., p. 45). Entrambi gli autori davano tuttavia indiscutibilmente per scontato che ogni interferenza nella sfera

protetta dell'individuo potesse essere permessa soltanto se prevista da norme giuridiche generali e mai in nome della convenienza pura e semplice.

³ La stessa distinzione viene tracciata da J.S. MILL, *Principles*, libro V, cap. XI, paragrafo 1, tra interferenza statale «autoritativa» e «non autoritativa». Si tratta di una distinzione importantissima. La sempre crescente diffusione della teoria secondo la quale ogni provvedimento pubblico debba essere necessariamente di tipo «autoritativo» è fra le maggiori cause delle discutibili linee di sviluppo dell'epoca moderna. Non uso qui i termini di Mill, perché a mio parere è inopportuno considerare l'attività «non autoritativa» dello Stato come «interferenza», termine che si applica meglio alla violazione della sfera privata, la quale può essere perpetrata solo in modo «autoritativo».

⁴ Cfr. ancora l'attenta trattazione di MILL, *Principles*.

⁵ A. SMITH, *Wealth of Nations*, libro V, cap. I, parte II (II, 214); cfr. anche l'argomento in favore della realizzazione dei lavori pubblici da parte del governo locale contrapposto a quello centrale (p. 222).

⁶ Esiste infine la situazione (interessante per la teoria, ma di scarso significato pratico) di alcuni servizi che potrebbero essere assicurati dallo sforzo concorrenziale di imprese private, ma i cui costi o i cui benefici non possono essere calcolati dal mercato: perciò si può ritenere giusto imporre speciali gravami, ovvero offrire speciali facilitazioni, a quanti intraprendono tali attività. Si potrebbero definire come esempi delle misure che il governo può prendere per contribuire a dirigere la produzione privata senza interventi specifici, ma applicando regole generali. La scarsa rilevanza pratica di questi casi (dovuta non alla rarità di simili situazioni, ma alla quasi generale impossibilità di accertare la grandezza di tali «discrepanze tra il prodotto sociale marginale netto e il prodotto sociale privato netto») viene ammessa oggi dall'autore che più di ogni altro ha cercato di attrarre l'attenzione generale su queste possibilità: cfr. A.C. PIGOU, *Some Aspects of the Welfare State*, «Diogenes», n. 7 (estate 1954), p. 6: «Bisogna riconoscere però che di rado se ne sa abbastanza per poter decidere in quali campi e in quale misura lo Stato, in considerazione di ciò [delle differenze tra costi privati e pubblici], possa utilmente interferire con la libertà individuale di scelta».

⁷ Cfr. ancora L. VON MISES, *Kritik des Interventionismus*, cit.

⁸ E. FREUND, *Administrative Powers over Persons and Property*, cit., p. 98.

⁹ Sull'argomento delle concessioni governative cfr. W. GELLHORN, *Individual Freedom and Governmental Restraints*, Baton Rouge 1956, in particolare cap. III. Non avrei trattato la materia così di sfuggita se, prima di conoscere l'opera di Gellhorn, non avessi già terminato la stesura definitiva del presente capitolo. Sono convinto che pochi osservatori stranieri e probabilmente non molti americani si rendano conto di quanto negli ultimi anni questa pratica si sia diffusa negli Stati Uniti: al punto da dover essere ormai considerata una vera minaccia al futuro sviluppo economico americano.

¹⁰ Cfr. in particolare J.R. COMMONS, *The Legal Foundations of Capitalism*, New York 1924; W.H. HAMILTON, *The Power To Govern; The Constitution – Then and Now*, New York 1937; e J.M. CLAK, *Social Control of Business*, cit.; e, su questa scuola, cfr. A.L. HARRIS, *Economics and Social Reform*, New York 1958.

¹¹ Vedi in particolare H. SPENCER, *Justice*, in *Principles of Ethics*, London 1891, parte IV; e cfr. T.H. GREEN, *Liberal Legislation and Freedom of Contracts*, in *Works*, cit., vol. III.

¹² Cfr. R. POUND, *Liberty of Contract*, «Yale Law Journal», XVIII (1908-1909).

16. Il declino del diritto*

Il dogma che il potere assoluto potesse essere, nell'ipotesi di una sua origine popolare, altrettanto legittimo della libertà costituzionale, cominciò [...] a oscurare l'aria.

LORD ACTON**

1. In parti precedenti della nostra discussione, abbiamo dedicato alle vicende tedesche più attenzione di quanto non si faccia di solito, in parte perché in Germania fu ulteriormente sviluppata la teoria, se non la pratica, del governo della legge, e in parte per capire la reazione contro di esso che là ebbe inizio. Come per gran parte della dottrina socialista, anche le teorie giuridiche che indebolirono il governo della legge ebbero le loro origini in Germania e da lì si diffusero nel resto del mondo.

L'intervallo tra la vittoria del liberalismo e la svolta verso il socialismo, o un tipo di Stato assistenziale, fu in terra tedesca più breve che altrove. Le istituzioni nate per garantire il governo della legge erano appena state completate, quando il prodursi di un cambiamento nell'opinione pubblica impedì di usarle per gli scopi per cui erano state create. Circostanze e sviluppi di carattere puramente politico contribuirono ad accelerare un processo che in altri paesi era più lento. L'unificazione del paese era stata in fondo realizzata mediante l'abilità dell'arte di governo, piuttosto che tramite l'evoluzione graduale; e ciò diede forza al convincimento che un piano deliberato dovesse rimodellare la società secondo uno schema prestabilito. Le ambizioni sociali e politiche incoraggiate da tale situazione furono fortemente appoggiate dalle tendenze filosofiche allora correnti in Germania.

Sin dalla Rivoluzione francese, periodicamente era stata avanzata la richiesta che il governo imponesse una giustizia non puramente «formale», ma «reale» (cioè «distributiva» o «sociale»). Verso la fine del XIX secolo, questi ideali avevano già profondamente influenzato la dottrina giuridica. Un eminente teorico socialista del diritto poteva così esprimere, nel 1890, quella che stava diventando la dottrina predominante: «trattando in maniera perfettamente uguale tutti i cittadini, senza tener conto delle loro qualità personali e della loro posizione economica e permettendo tra loro una illimitata concorrenza, si ebbe un illimitato aumento nella produzione di beni, di cui però i poveri e i deboli ebbero solo una piccola porzione. La nuova legislazione economica e sociale cerca perciò di proteggere i deboli dai forti e di garantire loro una moderata porzione dei beni della vita. Questa è la ragione per cui oggi si suppone che non esista ingiustizia maggiore di quella di trattare come uguale quanto in realtà è diverso [!]»¹. E c'era Anatole France a deridere «la maestosa uguaglianza della legge, che vieta tanto al ricco che al povero di dormire sotto i ponti, di accattonare nelle strade e di rubare il pane»². Questa frase famosa è stata ripetuta innumerevoli volte da persone benintenzionate ma poco riflessive, che non si sono rese conto, così facendo, di minare le basi di qualsiasi giustizia imparziale.

2. L'ascendente di queste opinioni politiche fu grandemente sostenuto dalla crescente influenza di varie teorie nate già prima in quel secolo e che, sebbene sotto molti aspetti in forte contrasto tra loro, avevano in comune l'avversione per tutte le limitazioni del potere proprie del governo della legge e condividevano il desiderio di dare alle pubbliche autorità un ambito d'intervento per modellare, in maniera deliberata e in base a un qualche ideale di giustizia distributiva, le relazioni sociali. I quattro principali movimenti che operarono in tale direzione furono, in ordine decrescente d'importanza, il positivismo giuridico, lo storicismo, la Scuola del «diritto libero» e la Scuola della «giurisprudenza degli interessi». Degli ultimi tre ci occuperemo solo brevemente; e lo faremo qui di seguito. Poi, ci soffermeremo più a lungo sul primo di tali movimenti.

Il filone di pensiero giuridico, solo più tardi noto col nome di «giurisprudenza degli interessi», era una forma di approccio sociologico alquanto simile al «realismo giuridico» dell'America contemporanea. Esso, perlomeno nelle sue forme più radicali, portava ad abbandonare quel tipo di

costruzione logica implicita nella soluzione dei conflitti mediante la rigida applicazione di norme di legge e a sostituirla con valutazioni dei particolari «interessi» in gioco nel caso concreto³. La Scuola del cosiddetto «diritto libero» era in certo qual modo un movimento parallelo, interessato soprattutto al diritto penale. Il suo obiettivo era di liberare il più possibile il giudice dalle restrizioni delle norme prestabilite e di permettergli di decidere i casi individuali soprattutto in base al suo «senso di giustizia». Si è spesso fatto osservare quanto in particolare quest'ultimo preparasse la strada all'arbitrarietà dello Stato totalitario⁴.

Lo storicismo, che dev'essere esattamente definito per poterlo ben distinguere dalle grandi scuole storiche (nel diritto e altrove) che lo precedettero⁵, era una scuola che proclamava di conoscere le necessarie leggi dello sviluppo storico e di esser in grado di derivare da ciò l'adeguatezza delle istituzioni alle situazioni esistenti. Tale punto di vista portava a un estremo relativismo, secondo cui non saremmo il prodotto dei nostri tempi, in gran parte vincolati ai convincimenti e alle idee da noi ereditati; saremmo invece capaci di trascendere tali limitazioni, riconoscere esplicitamente quanto le nostre attuali opinioni siano determinate dalle circostanze e servirci di questa conoscenza per rifare le nostre istituzioni in maniera adatta ai nostri tempi⁶. Un simile punto di vista conduce ovviamente a rinnegare tutte le norme non razionalmente giustificabili o deliberatamente intese a realizzare scopi specifici. Sotto questo aspetto, lo storicismo sostiene, come vedremo ora, più o meno quanto afferma il positivismo giuridico⁷.

3. Le dottrine del positivismo giuridico sono state sviluppate in diretto contrasto con il filone di pensiero che non abbiamo esplicitamente preso in esame, ma che per duemila anni ha fornito il contesto entro cui principalmente sono stati discussi i nostri problemi centrali. Vogliamo dire la dottrina del diritto naturale, la quale ancor oggi offre a molti la risposta al nostro più importante interrogativo. Abbiamo finora intenzionalmente evitato di discutere i nostri problemi riferendoci a tale dottrina, perché le numerose scuole note con questo nome sostengono teorie in realtà diverse e un tentativo di discuterle singolarmente richiederebbe un libro a parte⁸. Dobbiamo però almeno riconoscere che le diverse scuole del diritto naturale hanno un punto in comune, si dedicano cioè tutte allo stesso problema. Ciò che sta sotto il grande conflitto tra i difensori del diritto naturale e i fautori

del positivismo giuridico è che, mentre i primi riconoscono l'esistenza di quel problema, i secondi la negano o almeno negano che esso abbia un posto legittimo nel campo della scienza giuridica.

Il punto d'incontro di tutte le scuole giusnaturalistiche è l'idea che esistono norme non deliberatamente fatte dai legislatori. I giusnaturalisti concordano sul fatto che ogni legge positiva trae la sua validità da norme che, in questo senso, non sono state fatte dall'uomo, ma si possono «trovare», e sul fatto che queste norme forniscono il criterio di giustizia della legge positiva e la base per la sua osservanza da parte degli uomini. Sia che cerchino la risposta nell'ispirazione divina, sia che la cerchino nei poteri innati della ragione umana o in princìpi che non fanno essi stessi parte della ragione umana, ma costituiscono fattori non-razionali che guidano il funzionamento dell'intelletto umano, sia che concepiscano la legge naturale come permanente e immutabile o variabile nel suo contenuto, tutte queste scuole cercano di dare una risposta a un interrogativo non ammesso dal positivismo giuridico. Per quest'ultimo, per definizione, il diritto consiste esclusivamente di deliberati comandi alla volontà umana.

Ecco perché, sin dai suoi inizi, il positivismo giuridico non avrebbe potuto provare alcuna simpatia per, o trarre alcun vantaggio da, quei princìpi metagiuridici che sono alla base dell'ideale del governo della legge o del *Rechtsstaat* nel suo originario significato, né per quei princìpi che implicano limitazioni al potere legislativo. In nessun altro paese, nella seconda metà dell'Ottocento, il positivismo ottenne, come in Germania, una così indiscussa influenza. Di conseguenza, fu qui che l'ideale del governo della legge fu per la prima volta svuotato del suo reale contenuto. La concezione sostanziale del *Rechtsstaat*, che attribuiva al governo della legge requisiti ben definiti, fu spodestata da una concezione puramente formale, che richiedeva solo che tutti gli atti dello Stato fossero autorizzati dagli organi legislativi. In breve, «legge» era anche quell'atto che semplicemente affermava che qualunque cosa una certa autorità avesse fatto sarebbe stata legale. È così che il problema divenne una questione di mera legalità⁹. Alla fine del secolo, fu dottrina accettata quella secondo cui l'ideale «individualistico» di un sostanziale *Rechtsstaat* fosse una cosa del passato, «sconfitta dalla forza creativa delle idee nazionali e sociali»¹⁰. O come un autorevole cultore del diritto amministrativo descrisse la situazione in epoca di poco anteriore allo scoppio della Prima guerra mondiale: «Siamo tornati ai princìpi dello Stato di polizia [...], a tal punto che di nuovo riconosciamo

l'idea di un *Kulturstaat*. L'unica differenza è nei mezzi. In base alle leggi lo Stato moderno, si permette qualsiasi cosa, molto più di quanto facesse lo Stato di polizia. Così, nel corso del XIX secolo, al termine *Rechtsstaat* è stato conferito un nuovo significato, stando al quale con esso ci riferiamo a uno Stato la cui attività si svolge tutta secondo leggi e in forme legali. Sugli scopi delle autorità pubbliche e sui limiti della loro competenza, il termine *Rechtsstaat* nel suo significato attuale non dice più niente»¹¹.

Tuttavia, solo dopo la Prima guerra mondiale, queste dottrine hanno avuto la loro forma più efficace e hanno cominciato a esercitare grande influenza anche al di là dei confini della Germania. Questa nuova formulazione, conosciuta come la «teoria pura del diritto» ed esposta dal professor H. Kelsen¹², segna la definitiva eclissi di tutte le tradizioni del governo limitato. Il suo insegnamento è stato avidamente abbracciato da tutti i riformatori che avevano considerato le restrizioni tradizionali un irritante ostacolo alle loro ambizioni e che si proponevano di eliminare qualsiasi limitazione al potere della maggioranza. Lo stesso Kelsen aveva già rilevato come la «libertà dell'individuo, fondamentalmente irrealizzabile, si stesse gradualmente ritirando tra le quinte, lasciando la scena alla libertà della collettività sociale»¹³. Aveva anche aggiunto che tale cambiamento nella concezione della libertà significasse una «emancipazione della democrazia dal liberalismo»¹⁴; cosa che egli salutava ovviamente con entusiasmo. L'idea di base del suo sistema è l'identificazione tra Stato e ordine giuridico. Così, il *Rechtsstaat* si trasforma in un concetto molto formale, un attributo proprio di tutti gli stati¹⁵, persino di uno Stato dispotico¹⁶. Non esistono limiti possibili al potere del legislatore¹⁷ e non esistono le «cosiddette libertà fondamentali»¹⁸; e qualsiasi tentativo di negare al dispotismo arbitrario il carattere di ordine giuridico rappresenta «solo l'ingenuità e la presunzione del diritto naturale»¹⁹. Si fa ogni sforzo non solo per nascondere la basilare differenza tra leggi vere, nel senso materiale di norme generali e astratte, e leggi in senso formale (comprehensive di tutti gli atti del legislatore), ma si tenta anche di rendere non distinguibili da esse gli ordini di qualsiasi autorità, di qualsiasi genere, includendo tutti nel vago termine di «norma»²⁰. Anche la differenza tra atti giurisdizionali e amministrativi viene annullata. In breve, viene presentata come superstizione metafisica ogni adesione alla concezione tradizionale del governo della legge.

Questa versione, molto ben strutturata logicamente, del positivismo giuridico illustra le idee che tra il '20 e il '30 hanno dominato il pensiero tedesco e che sono andate rapidamente diffondendosi nel resto del mondo. Alla fine di quel decennio, hanno conquistato così completamente la Germania che «esser ritenuti colpevoli di aderire alle teorie del diritto naturale [era] una specie di disonore intellettuale»²¹. Le possibilità che questo indirizzo dell'opinione pubblica creava per una dittatura illimitata erano già chiaramente percepite, da alcuni acuti osservatori, al tempo in cui Hitler stava ancora tentando di conquistare il potere. Nel 1930, un giurista tedesco, in uno studio analitico sugli effetti dei tentativi di realizzare lo Stato socialista, l'opposto del *Rechtsstaat*²², è riuscito a porre in evidenza come quegli «sviluppi dottrinali avessero già rimosso ogni impedimento alla scomparsa del *Rechtsstaat* e aperto le porte alla vittoria della fascista e bolscevica volontà dello Stato»²³. La crescente preoccupazione nei confronti di tali sviluppi, che Hitler avrebbe portato a compimento, è stata espressa da più di un oratore a un congresso dei costituzionalisti tedeschi²⁴. Ma era troppo tardi. Le forze antilibertarie avevano imparato anche troppo bene la dottrina positivista, secondo cui lo Stato non dev'essere vincolato dalla legge. Nella Germania di Hitler e nell'Italia fascista, così come in Russia, si è giunti a credere che sotto il governo della legge lo Stato è «non libero»²⁵, è «prigioniero della legge»²⁶ e che, per lasciarlo agire «giustamente», fosse necessario allentare le catene delle norme astratte²⁷. Uno Stato «libero» avrebbe dovuto essere in grado di trattare come meglio avrebbe desiderato i suoi sottoposti.

4. L'impossibilità di separare la libertà personale dal governo della legge è resa più evidente dall'assoluto rigetto di quest'ultimo, persino in teoria, nel paese dove è stato portato all'estremo il dispotismo moderno. Molto istruttiva è la storia dello sviluppo della teoria giuridica in Russia, durante i primi stadi del comunismo, quando gli ideali del socialismo erano ancora presi sul serio e il problema del governo della legge era in quel sistema molto discusso. Nella loro inumana logica, gli argomenti svolti in quelle discussioni mostrano la natura del problema più chiaramente di quanto faccia la posizione assunta dai socialisti occidentali, che solitamente cercano di trarre il meglio dei due mondi.

I giuristi russi procedevano intenzionalmente in una direzione affermatasi da lungo tempo (per loro stessa ammissione) nell'Europa

occidentale. Come ha detto uno di loro, stava generalmente scomparendo il concetto stesso di legge, e «dall'approvazione di norme generali, il centro di gravità andava spostandosi sempre più verso le decisioni e istruzioni singole, che regolano, aiutano e coordinano le attività dell'amministrazione»²⁸. O, come un altro ha contemporaneamente sostenuto, «l'impossibilità di distinguere tra leggi e regolamenti amministrativi dimostra che questo contrasto non è altro che una pura invenzione della teoria e della pratica borghesi»²⁹. La miglior descrizione di queste teorie si deve a uno studioso russo non comunista, per il quale ciò che «distingue il sistema sovietico da tutti gli altri governi dispotici è che [...] esso rappresenta un tentativo di fondare lo Stato su *principi* esattamente contrari a quelli del governo della legge [...] (e) ha sviluppato una *teoria* che esonera i governanti da qualsiasi obbligo o limite»³⁰. O, come ha affermato un teorico comunista, «il principio fondamentale della nostra legislazione e del nostro diritto privato, che il teorico borghese non riconoscerà mai, è il seguente: è vietato tutto quello che non è permesso espressamente»³¹.

Da ultimo, gli attacchi comunisti hanno finito per esser diretti contro la stessa idea di diritto. Nel 1927, in un manuale ufficiale di diritto privato, il presidente della Suprema corte sovietica ha spiegato: «Comunismo significa non la vittoria del diritto socialista, ma la vittoria del socialismo su qualsiasi diritto, poiché con l'abolizione delle classi con interessi opposti il diritto scomparirà del tutto»³².

Le ragioni di tale approdo sono state spiegate assai chiaramente dal giurista E. Pashukanis, che con la sua opera ha allora richiamato molta attenzione in Russia e all'estero, ma che è poi caduto in disgrazia ed è scomparso³³. Egli ha scritto: «Alla direzione tecnica amministrativa, subordinata a un piano economico generale, corrisponde il metodo di direzione diretta, tecnologicamente determinata, sotto forma di programmi per la produzione e la distribuzione. La vittoria graduale di questa tendenza significa la graduale estinzione del diritto come tale»³⁴. In breve: «Poiché, in una comunità socialista, non c'è posto per rapporti giuridici privati autonomi, ma solo per regolamenti nell'interesse della comunità, il diritto si trasforma in amministrazione; e ogni norma fissa in potere discrezionale e considerazioni di utilità»³⁵.

5. In Inghilterra, lo sviluppo di concetti estranei al governo della legge era iniziato presto, ma per lungo tempo è rimasto confinato alla sfera pratica e come teoria ha ricevuto poca attenzione. Già nel 1915, Dicey poteva osservare: «l'antica venerazione per il governo della legge, ha subito durante gli ultimi trent'anni, in Inghilterra, un notevole declino»³⁶. Le sempre maggiori violazioni del principio non avevano però richiamato molta attenzione. Anche quando nel 1929 è apparso *The New Despotism*³⁷ (in cui il giudice Hewart sottolineava quanto poco la situazione che si era andata sviluppando fosse conforme al governo della legge), ottenendo un *succès de scandale*, poco ci si è potuto fare per mutare la compiaciuta convinzione che le libertà degli inglesi fossero perfettamente garantite. Il libro è stato considerato un opuscolo puramente reazionario e, a distanza di un quarto di secolo, non si capisce perché sia stato attaccato così velenosamente³⁸, oggi che non solo organi liberali come *The Economist*³⁹ ma anche scrittori socialisti⁴⁰ sono arrivati a presentare il pericolo negli stessi termini. In realtà, il libro ha condotto alla nomina di una «commissione sui poteri dei ministri»; ma la relazione di questa⁴¹, pur riaffermando debolmente le dottrine di Dicey, ha nel complesso minimizzato la minaccia. Il principale effetto della relazione è stato quello di rendere articolata l'opposizione al governo della legge, ispirando una vasta letteratura che abbozza una dottrina contraria, da allora accettata da molti, oltre che dai socialisti.

Tale movimento è stato guidato da un gruppo⁴² di giuristi e di scienziati politici socialisti, raccolti attorno al professor Harold J. Laski. L'attacco è stato aperto da Ivor Jennings con recensioni critiche della relazione e dei documenti su cui quella era basata⁴³. Accettando interamente la dottrina positivista tanto di moda, egli ha sostenuto che «il concetto del governo della legge, nel senso in cui è usato in quella relazione, ossia di uguaglianza di fronte alla legge, la legge ordinaria del paese, amministrata da giudici ordinari [...] preso alla lettera [...] diventa una sciocchezza»⁴⁴. Questo governo della legge, ha aggiunto Jennings, «o è comune a tutte le nazioni o non esiste»⁴⁵. Ha ammesso che «la stabilità e la certezza del diritto [...] da molti secoli sono parte della tradizione inglese», ma ha riconosciuto ciò con evidente impazienza per il fatto che da tale tradizione ci si stesse «allontanando solo con riluttanza»⁴⁶. Nei confronti della convinzione condivisa «da quasi tutti i membri della commissione e

da quasi tutti i testimoni [...] sull'esistenza di una chiara distinzione tra la funzione di un giudice e la funzione di un amministratore»⁴⁷, Ivor Jennings ha avuto solo disprezzo.

Più tardi, egli ha esposto i suoi punti di vista in un manuale molto diffuso, in cui ha esplicitamente negato che «il governo della legge e i poteri discrezionali siano in contraddizione»⁴⁸ o che vi sia contrasto «tra il diritto comune» e i «poteri amministrativi»⁴⁹. Il principio affermato da Dicey, secondo cui le autorità pubbliche non devono disporre di ampi poteri discrezionali, è stato considerato una «regola di condotta per i *whigs* e che gli altri avrebbero potuto ignorare»⁵⁰. Ha riconosciuto che «agli occhi di un costituzionalista del 1870, o anche del 1880, sarebbe potuto sembrare che la Costituzione britannica fosse essenzialmente basata sull'individualistico governo della legge e che lo Stato britannico sarebbe apparso come il *Rechtsstaat* dell'individualismo politico e giuridico»⁵¹, ma ciò lo ha spinto semplicemente a dire che «la Costituzione considerava con sfavore i “poteri discrezionali” che non fossero esercitati da giudici». Quanto all'affermazione di Dicey, stando alla quale «gli inglesi “sono governati dalla legge, e unicamente dalla legge”, occorrerebbe intenderla nel senso che “gli inglesi sono governati da giudici e unicamente da giudici”. Sarebbe un'esagerazione, ma perfetto individualismo»⁵². Non pare che l'autore si sia reso conto di come fosse una conseguenza necessaria dell'ideale della libertà sotto la legge il fatto che solo gli esperti di diritto e nessun altro esperto, e soprattutto nessun amministratore interessato a particolari scopi, avesse la facoltà di ordinare un'azione coercitiva.

Sarà bene aggiungere che la successiva esperienza pare abbia portato Ivor Jennings a modificare sensibilmente i suoi giudizi. Egli inizia e conclude un suo recente libro molto popolare⁵³ con paragrafi in lode del governo della legge e fa anzi un quadro piuttosto idealizzato di come esso ancor oggi prevalga in Gran Bretagna. Ma questo cambiamento non si è manifestato prima che le sue critiche avessero già avuto una larga ripercussione. In un diffuso *Vocabulary of Politics*⁵⁴, per esempio, apparso nella stessa collana solo un anno prima del libro testè citato, troviamo la conclusione: «È pertanto curioso che l'opinione prevalente oggi sostenga che il governo della legge sia qualcosa che certi popoli hanno ed altri no, come le automobili e i telefoni. Ma che cosa significa non avere il governo della legge? Significa forse non avere alcuna legge?». Temo che questo

interrogativo rappresenti la posizione di gran parte delle generazioni più giovani, cresciute sotto l'esclusiva influenza dell'insegnamento positivistico.

Parimenti importante e influente è stato il trattamento riservato al governo della legge in un diffuso trattato di diritto amministrativo di un altro membro del medesimo gruppo, W.A. Robson, il cui discorso abbina un encomiabile zelo nei confronti della necessità di un riordino della caotica situazione in cui versano i controlli amministrativi a un'interpretazione del compito dei tribunali amministrativi che, se attuata, li renderebbe del tutto inefficaci come strumento di garanzia della libertà individuale. Egli mira esplicitamente ad accelerare il «distacco dal governo della legge, considerato da A.V. Dicey un fattore essenziale del sistema costituzionale inglese»⁵⁵. Il discorso inizia con un attacco a «quel carro antiquato e traballante», la «leggendaria separazione nei poteri»⁵⁶. Tutta la distinzione tra diritto e politica è «completamente falsa»⁵⁷ ed è ridicola l'idea che il giudice non debba occuparsi di politica, ma solo dell'amministrazione della giustizia. Egli raffigura anzi come uno dei principali vantaggi dei tribunali amministrativi il fatto che essi «possono imporre una politica non limitata da norme di legge e da precedenti sentenze [...] Di tutte le caratteristiche del diritto amministrativo, nessuna è più vantaggiosa, se correttamente usata a favore del bene pubblico, del potere del tribunale di decidere sui casi che gli sono presentati con il dichiarato scopo di seguire una politica di miglioramento sociale in qualche particolare campo e di adattare il suo atteggiamento verso le controversie in modo da soddisfare le necessità di quella politica»⁵⁸.

Poche discussioni su questi problemi mostrano altrettanto chiaramente quanto reazionarie siano molte delle idee «progressiste» dei nostri tempi! Non ci si deve perciò meravigliare troppo che un punto di vista come quello del Robson si sia rapidamente conquistato il favore dei conservatori e che un recente opuscolo del Partito conservatore sul governo della legge se ne faccia eco, elogiando i tribunali amministrativi perché, «elastici e non vincolati dalle norme di legge o da precedenti, possono veramente aiutare l'amministrazione pubblica a realizzare la sua politica»⁵⁹. Questa accettazione della dottrina socialista da parte dei conservatori è forse l'aspetto più allarmante della involuzione in corso. È arrivata a un punto tale che di un simposio conservatore su «La libertà nello Stato moderno» si è potuto dire⁶⁰: «Ci siamo spinti tanto lontano dall'idea del cittadino inglese

garantito dai giudici contro il rischio dell'oppressione da parte dello Stato e dei suoi funzionari, che nessun contribuente crede più possibile un ritorno a quell'ideale del XIX secolo»⁶¹.

Dove possano portare questi ideali è reso evidente dalle più incaute affermazioni di alcuni dei membri meno noti di quel gruppo di giuristi socialisti. Uno inizia un saggio su *The Planned State and the Rule of Law* «ridefinendo» il governo della legge⁶², che dal bistrattamento inflittogli risulta essere «quanto stabilito da ogni Parlamento, come supremo legislatore»⁶³. Ciò permette all'autore «di affermare con fiducia che l'incompatibilità della pianificazione con il governo della legge [affermata per la prima volta proprio da autori socialisti!] è un mito che può esser sostenuto solo dal pregiudizio o dall'ignoranza»⁶⁴. Un altro membro dello stesso gruppo trova persino possibile rispondere nel modo seguente alla domanda che sorgerebbe, ipotizzando la conquista in modo costituzionale del potere da parte di Hitler: «La risposta è sì; la maggioranza avrebbe ragione: il governo della legge sarebbe stato operante, se la maggioranza lo avesse *eletto* al potere. La maggioranza sarebbe forse imprudente, forse sarebbe malvagia, ma il governo della legge prevarrebbe. Perché in una democrazia è giusto quello che la maggioranza rende tale»⁶⁵. Abbiamo qui il più fatale equivoco dei nostri tempi, espresso nei termini più intransigenti.

Non ci si deve pertanto meravigliare che sotto l'influenza di tali idee, durante gli ultimi due o tre decenni, ci sia stato in Gran Bretagna una rapida crescita di mal controllati poteri di enti amministrativi sulla vita privata e sulla proprietà dei cittadini⁶⁶. La nuova legislazione sociale ed economica ha conferito a quegli enti poteri sempre più arbitrari e ha fornito rimedi solo occasionali e molto difettosi sotto forma di una eterogeneità di tribunali per il ricorso.

Nei casi estremi, la legge è persino arrivata a dare agli enti amministrativi il potere di determinare «il principio generale» in base a cui si può dare corso a quello che in fin dei conti è un esproprio⁶⁷; il potere esecutivo può in questo modo agire senza essere limitato da alcuna norma⁶⁸. Solo ultimamente, e soprattutto dopo che un caso evidente di arbitrio burocratico è stato portato all'attenzione del pubblico dai persistenti sforzi di un agiato contadino dotato di senso civico⁶⁹, l'inquietudine per questi sviluppi, da tempo avvertita da qualche osservatore informato, si è diffusa in circoli più

vasti, provocando i primi sintomi di una reazione, di cui parleremo in seguito.

6. Può destar non poca sorpresa trovare che, sotto molteplici aspetti, negli Stati Uniti gli sviluppi in questa direzione si siano spinti ancor più lontano. Di fatto, le moderne tendenze della teoria giuridica e le concezioni dell'«esperto funzionario», privo di formazione giuridica, hanno avuto qui più influenza che in Gran Bretagna. Si può anche affermare che i giuristi socialisti britannici, di cui abbiamo testè parlato, hanno in generale tratto la loro ispirazione più spesso dai filosofi del diritto americani che non da quelli britannici. Le circostanze a cui ciò è dovuto sono poco comprese anche negli Stati Uniti e meritano di esser meglio conosciute.

Quello degli Stati Uniti in effetti è un caso unico, in quanto lo stimolo ricevuto dai movimenti di riforma europei si è presto cristallizzato in quello che significativamente è noto come «il movimento per la pubblica amministrazione», con un ruolo quasi analogo al movimento fabiano in Gran Bretagna⁷⁰ o al movimento dei «socialisti della cattedra» in Germania. La parola d'ordine, «efficienza dello Stato», è stata abilmente concepita per ottenere l'appoggio del mondo degli affari per fini sostanzialmente socialisti. I membri di questo movimento, generalmente con l'appoggio dei «progressisti», hanno violentemente attaccato le tradizionali garanzie della libertà individuale, quali il governo della legge, le limitazioni imposte dalla costituzione, il controllo giudiziale della costituzionalità delle leggi e l'idea della «legge fondamentale». Una delle caratteristiche di questi «esperti di amministrazione» è che essi sono stati con pari vigore contrari al diritto e all'economia⁷¹ (e in genere ugualmente all'oscuro dell'uno e dell'altra). Nei loro tentativi di creare una «scienza» dell'amministrazione, sono stati guidati da un'idea piuttosto ingenua del metodo «scientifico» e hanno mostrato tutto il disprezzo tipico dei razionalisti estremi per la tradizione e i principi. Sono stati quasi i soli responsabili della diffusione del concetto secondo cui «la libertà come fine in sé è ovviamente una nozione priva di significato: la libertà dev'essere la libertà di fare e di godere di qualcosa. Se le persone che acquistano l'automobile e che vanno in vacanza sono più numerose, vuol dire che c'è maggior libertà»⁷².

Si deve in gran parte ai loro sforzi se le concezioni del continente europeo sui poteri amministrativi sono state introdotte negli Stati Uniti assai prima che in Inghilterra. Così, già nel 1921, uno dei più noti studiosi

americani di teoria giuridica avrebbe parlato di «una tendenza ad allontanarsi dai giudici e dal diritto e di un ritorno alla giustizia senza il diritto, sotto forma di una rinascita della giustizia dall'esecutivo e anche dal legislativo e di una fiducia nei poteri arbitrari di governo»⁷³. Pochi anni dopo, un'opera classica di diritto amministrativo avrebbe presentato, come dottrina generalmente accolta quella secondo cui «tutti i funzionari pubblici hanno un'area legalmente definita, in cui possono liberamente agire a loro discrezione; i tribunali accetteranno come definitivi i loro atti e non ne sindacheranno la legittimità. Se essi andranno oltre quei limiti, interverrà il giudice. In tal modo, il controllo giudiziale sugli atti dei pubblici funzionari diventa semplicemente un ramo del diritto *ultra vires*. Di fronte al giudice, l'unica questione che può essere posta è quella dell'area di competenza, sicché il tribunale non ha alcun controllo sull'esercizio della discrezionalità da parte del funzionario nell'ambito di tale area»⁷⁴.

La reazione contro la tradizione che imponeva uno stringente controllo da parte dei giudici non solo sull'attività amministrativa ma anche legislativa è cominciata in epoca di poco anteriore alla Prima guerra mondiale. Come tema di confronto politico, è divenuta importante per la prima volta nella campagna presidenziale condotta nel 1924 dal senatore La Follette, che ha collocato al rango di punto qualificante del suo programma la repressione del potere dei giudici⁷⁵. È soprattutto in ragione dell'originario impegno di La Follette, che negli Stati Uniti, più che altrove, i progressisti sono diventati i maggiori fautori dell'estensione di poteri discrezionali della pubblica amministrazione. Verso la fine degli anni Trenta, questa caratteristica dei progressisti americani è divenuta tanto marcata che, «di fronte alla disputa tra liberali e conservatori americani, a proposito delle questioni del diritto amministrativo e della discrezionalità amministrativa», persino i socialisti europei si sono spinti «a metterli in guardia contro i pericoli inerenti al sorgere di una discrezionalità amministrativa e a dir loro che noi [cioè i socialisti europei] possiamo garantire della verità della posizione dei conservatori americani»⁷⁶. Ma, dopo aver scoperto quanto questo atteggiamento dei progressisti facilitava il graduale e inosservato movimento del sistema americano verso il socialismo, si sono rapidamente placati.

Il conflitto di cui sopra ha ovviamente raggiunto il suo apice durante l'era di Roosevelt, ma tale risultato ha avuto la strada appianata dalle correnti intellettuali del decennio precedente. Durante il periodo che va

dagli anni Venti ai primi anni Trenta, c'è stata un'invasione di letteratura contraria al governo della legge, che ha influenzato in maniera rilevante gli ulteriori sviluppi. Possiamo citare, in questa sede, soltanto due esempi caratteristici. Uno dei più attivi nel guidare l'attacco frontale contro la tradizione americana di «un governo della legge e non degli uomini» era Charles G. Haines, che non soltanto rappresentava l'idea tradizionale come un'illusione⁷⁷, ma affermava seriamente che «il popolo americano avrebbe dovuto creare i governi in base alla teoria della fiducia verso chi è incaricato degli affari pubblici»⁷⁸. Per comprendere quanto questo sia l'opposto di tutta l'ideologia che è alla base della Costituzione americana, basta soltanto ricordare la dichiarazione di Thomas Jefferson, secondo cui «il governo libero è fondato sulla diffidenza, non sulla fiducia; ed è la prima, non la seconda a prescrivere costituzioni limitate per vincolare quelli a cui siamo obbligati ad affidare il potere [...] la nostra Costituzione ha di conseguenza fissato i limiti fino ai quali, e non oltre, la nostra fiducia può arrivare. Nelle questioni di potere, non si parli quindi più di fiducia nell'uomo, ma si vincoli quest'ultimo, difendendosi così dal danno che può porre in essere con le catene della Costituzione»⁷⁹.

Forse, ancor più indicativa delle tendenze intellettuali dell'epoca è l'opera del giudice Jerome Frank, *Law and the Modern Mind*, che nel 1930, al suo apparire, ha avuto un successo difficilmente comprensibile per il lettore di oggi. È un violento attacco contro tutto l'ideale della certezza del diritto, che l'autore ridicolizza definendolo l'effetto di «un infantile bisogno di un padre autoritario»⁸⁰. Basandosi sulla teoria psicanalitica, l'opera ha fornito quella giustificazione del disprezzo verso gli ideali tradizionali, desiderata da una generazione poco propensa ad accettare qualsiasi limitazione dell'azione collettiva. I giovani allevati con queste idee sono divenuti i docili strumenti della politica paternalistica del *New Deal*.

Verso la fine degli anni Trenta, crescendo l'inquietudine provocata dal corso di tali eventi, si è giunti alla nomina di una commissione d'inchiesta, la *U.S. Attorney-General's Committee on Administrative Procedure*, il cui compito è stato analogo a quello della commissione britannica di dieci anni prima. Ma anche questa, più ancora della commissione britannica, nella sua relazione di maggioranza⁸¹ si è rivelata incline a presentare ciò che stava succedendo come inevitabile e innocuo. Il tenore generale della relazione è meglio descritto dalle parole di Roscoe Pound: «Pur se del tutto inintenzionalmente, la maggioranza sta procedendo sulla linea

dell'assolutismo amministrativo, che è una delle fasi del sorgere dell'assolutismo in tutto il mondo. L'idea della scomparsa del diritto, l'idea di una società in cui non ci sarà diritto, o solo un unico diritto, non vi saranno cioè leggi, ma soltanto ordini amministrativi; dottrine che affermano addirittura l'inesistenza dei diritti, mentre le leggi sarebbero meri impedimenti all'esercizio dell'autorità statale, e i principi e le norme niente altro che superstizioni e pii desideri; l'insegnamento che la separazione dei poteri è un modo di pensare ormai antiquato, tipico del XVIII secolo; che la dottrina giuridica tradizionale della supremazia della legge è ormai sorpassata; l'esposizione di un diritto pubblico che dovrà subordinare gli interessi dell'individuo a quelli del funzionario pubblico e permettere a questo di identificare un aspetto di una controversia con l'interesse pubblico, dandogli così maggior valore, e di ignorarne gli altri aspetti; e infine una teoria che è diritto tutto quello che è fatto ufficialmente e quindi tutto quello che è fatto ufficialmente è diritto, al di là delle critiche dei giuristi: ecco il contesto in cui vanno viste le proposte della maggioranza»⁸².

7. Fortunatamente, in molti paesi ci sono chiari sintomi di reazione contro le teorie sviluppate dalle due ultime generazioni. Sono forse più evidenti nei paesi che hanno vissuto l'esperimento dei regimi totalitari e hanno imparato quali siano i pericoli insiti nell'allentare i limiti imposti ai poteri dello Stato. Persino tra i socialisti, che (or non è molto) avevano parole di scherno per le tradizionali garanzie della libertà individuale, si nota un atteggiamento molto più rispettoso. Pochi uomini hanno espresso con tanta franchezza questo mutamento d'opinione quanto l'eminente decano dei filosofi del diritto socialisti, Gustav Radbruch, che in una delle sue ultime opere ha scritto: «Sebbene la democrazia sia certamente un valore apprezzabile, il *Rechtsstaat* è come il pane quotidiano, l'acqua che beviamo e l'aria che respiriamo; e il maggior merito della democrazia è di essere l'unica atta a conservare il *Rechtsstaat*»⁸³. Che la democrazia di fatto non lo faccia necessariamente né in tutte le occasioni, è fin troppo chiaro dalla descrizione di Radbruch degli sviluppi avuti in Germania da tali teorie. Probabilmente, sarebbe ancor più vero dire che, se non conserveremo il governo della legge, la democrazia non vivrà a lungo.

In Germania, dalla guerra in poi, il progresso del principio del controllo giudiziale e il risveglio dell'interesse per le teorie

giusnaturalistiche sono altri sintomi delle stesse tendenze⁸⁴. Analoghi movimenti sono presenti in altri paesi continentali. In Francia, G. Ripert ha dato un importante contributo col suo studio *Le déclin du droit*, nel quale giustamente conclude: «Più che ad altri dobbiamo darne la colpa ai giuristi. Sono stati loro che per mezzo secolo hanno minato il concetto dei diritti individuali, senza rendersi conto del fatto che così lasciavano quei diritti all'onnipotenza del potere pubblico. Alcuni di essi volevano mostrarsi progressisti, mentre altri credevano di star riscoprendo la dottrina tradizionale cancellata dall'individualismo liberale del XIX secolo. Spesso gli studiosi mostrano una certa ristrettezza mentale, che vieta loro di vedere quali conclusioni pratiche gli altri trarranno dalle loro disinteressate dottrine»⁸⁵.

In Gran Bretagna, non sono mancate analoghe voci di avvertimento⁸⁶; e il primo risultato della crescente inquietudine è stato una rinnovata tendenza della recente legislazione al ripristino dei tribunali come autorità definitive nelle liti amministrative. Segni incoraggianti si trovano anche in una recente relazione di una commissione d'inchiesta su ricorsi a giudici diversi dai giudici ordinari⁸⁷. In essa la commissione non solo fornisce importanti suggerimenti atti a eliminare le numerose anomalie e difetti del sistema esistente, ma riafferma anche, in maniera mirabile, la distinzione di base tra «il giudiziale, in antitesi all'amministrativo, e la nozione di quel che è conforme al governo della legge, in antitesi a ciò che è arbitrario». Prosegue affermando: «Il governo della legge sostiene che le decisioni dovrebbero esser prese sulla scorta di leggi e principi noti. In generale, tali decisioni saranno prevedibili e il cittadino saprà dove si trova»⁸⁸. Ma in Gran Bretagna rimane tuttora un «importante settore dell'amministrazione per il quale non c'è un apposito tribunale o un sistema di controllo»⁸⁹ (tale problema esulava dalla competenza della commissione), dove le condizioni permangono più insoddisfacenti che mai e il cittadino è ancora di fatto alla mercé di una arbitraria decisione amministrativa. Se si vuol arrestare il processo di erosione del governo della legge, appare pressante la necessità di creare qualche tribunale indipendente a cui rivolgersi in tali casi, come da più parti si è proposto⁹⁰.

Da ultimo, possiamo citare un tentativo su scala internazionale, l'*Act of Athens* approvato nel giugno 1955 a un congresso della *International*

Commission of Jurists, in cui si riafferma energicamente l'importanza del governo della legge⁹¹.

Si può però difficilmente dire che il diffuso desiderio di ripristinare un'antica tradizione sia accompagnato da un'evidente consapevolezza di quello che ciò implicherebbe⁹² o che la gente sia pronta a sostenere i princìpi di questa tradizione, anche quando essi costituiscano un ostacolo sul cammino più diretto e ovvio verso un fine desiderato. Questi princìpi, che solo poco tempo fa sembravano luoghi comuni, neanche meritevoli di una riaffermazione e forse persino oggi appaiono più ovvi al profano che al giurista, sono stati talmente dimenticati che ho ritenuto necessario un particolareggiato resoconto della loro storia e del loro carattere. È solo in base a questo che nella parte seguente potremo tentare di esaminare più in particolare i diversi modi in cui le varie aspirazioni moderne della politica economica e sociale possono o non possono essere realizzate dentro la struttura di una società libera.

* Il titolo di questo capitolo ricalca quello dell'opera di G. RIPERT, *Le déclin du droit*, Paris 1949.

** *History of Freedom*, cit., p. 78.

¹ A. MENDER, *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen* (1896), Tübingen 1904, p. 31. Il concetto è stato sviluppato in tutte le sue conseguenze nel successivo libro dello stesso autore, *Neue Staatslehre*, Jena 1902. All'incirca nello stesso periodo, il grande criminologo tedesco F. VON LISZT poteva già commentare (*Strafrechtliche Aufsätze*, Leipzig 1897, II, p. 60): «Das heranwachsende sozialistische Geschlecht, das die gemeinsamen Interessen stärker betont als seine Vorgänger, für dessen Ohren das Wort "Freiheit" einen archaischen Klang gewonnen hat, rüttelt an den Grundlagen». L'infiltrazione delle stesse idee in Inghilterra è ben illustrata da D.G. RITCHIE, *Natural Rights* (1894), London 1916, p. 258: «Le rivendicazioni di uguaglianza, nel senso più vasto, indicano un'esigenza di uguali opportunità: *la carrière ouverte aux talents*. È chiaro che se la legge permette la trasmissione ereditaria della proprietà o l'accumulazione individuale della ricchezza, l'offerta di uguali opportunità produce effetti del tutto opposti all'uguaglianza di condizioni sociali. E pertanto, come è stato spesso rilevato, il trionfo pressoché completo dei princìpi del 1789, con l'abolizione di ogni restrizione legale alla libera concorrenza, ha accentuato la distanza tra ricchezza e povertà. L'uguaglianza nel godimento dei diritti politici, accompagnata da grandi disuguaglianze di condizione sociale, ha messo a nudo "il problema sociale", non più dissimulato, come un tempo, dalla lotta per l'uguaglianza di fronte alla legge e per l'uguaglianza dei diritti politici».

² A. FRANCE, *Le Lys rouge*, Paris 1894, p. 117.

³ La tradizione risale alla posteriore opera di R. von Ihering. Per gli sviluppi recenti, cfr. la raccolta di saggi *The Jurisprudence of Interests*, Cambridge (Mass.) 1948, Vol. II.

⁴ Vedi, per esempio, F. FLEINER, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941, p. 438: «Dieser Umschwung [zum totalitären Staat] ist vorbereitet worden durch gewisse Richtungen innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft (Z. B. die sogenannte Freirechtsschule), die geglaubt haben, dem Rechte zu dienen, indem sie die Gesetzestreue durchbrachen».

⁵ Sul carattere di questo storicismo, cfr. C. MENDER, *Untersuchungen*, cit., K.R. POPPER, *The Poverty of Historicism*, cit.

⁶ Cfr. il mio *The Counter-Revolution of Science*, cit., parte I, cap. VII.

⁷ Sul nesso tra storicismo e positivismo giuridico, cfr. H. HELLER, *Bemerkungen zur staats- und rechtstheoretischen Problematik der Gegenwart*, in «Archiv für öffentliches Rechts», XVI (1929), p. 336.

⁸ Il migliore tra gli studi brevi delle diverse tradizioni del «diritto naturale» è, a mio parere, quello di A. PASSARIN D'ENTRÈVES, *Natural Law*, London 1951. Possiamo anche dire brevemente che il moderno positivismo giuridico deriva largamente da T. Hobbes e R. Descartes, le cui interpretazioni razionalistiche della società provocarono per reazione lo sviluppo della teoria evoluzionistica, empiristica o *whig*. Possiamo aggiungere che il positivismo ha acquistato il suo attuale ascendente in gran parte sotto l'influenza di Hegel e di Marx. Di quest'ultimo cfr. l'analisi dei diritti individuali nella Introduzione alla *Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, in K. MARX, F. ENGELS, *Historische-kritische Gesamtausgabe*, a cura di D. Rjazanov, Berlin 1929, I, parte I.

⁹ Cfr. H. HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, cit.; H. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an Ideology*, cit., e *The Moral Foundations of Democracy*, Chicago 1954, cap. IV, in particolare, p. 73.

¹⁰ R. THOMA, *Rechtsstaatsidee und Verwaltungstrechtswissenschaft*, in «Jahrbuch des öffentlichen Rechts», IV (1910), p. 208.

¹¹ E. BERNATZIK, *Rechtsstaat und Kulturstaat*, Hannover, 1912, p. 56; cfr. anche IDEM, *Polizei und Kulturpflege*, in *Systematische Rechtswissenschaft, Kultur der Gegenwart*, Leipzig 1906, parte II, paragrafo VIII.

¹² La vittoria del positivismo giuridico era stata in precedenza resa possibile soprattutto dagli sforzi incessanti di K. BERGBOHM (*Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*, Leipzig 1892), ma ha vuto una base filosofica coerente e largamente accettata solo nella forma conferitagli da H. Kelsen. Citeremo qui soprattutto H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, ma il lettore troverà gran parte delle idee di quest'opera riaffermate in *General Theory of Law and State*, Cambridge (Mass.) 1945, che contiene anche una traduzione della importante conferenza *Die philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus* (1928).

¹³ H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1920, p. 10; la frase «im Grunde unrettbare Freiheit des Individuums», nella seconda edizione del 1929 diventa «im Grunde unmögliche Freiheit des Individuums».

¹⁴ *Op. cit.*, p. 10: «Loslösung des Demokratismus vom Liberalismus».

¹⁵ H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 91. Cfr. anche IDEM, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, cit., p. 249, dove l'impostazione del problema porta coerentemente l'autore ad affermare: «Un torto da parte dello Stato deve, in ogni circostanza, costituire una contraddizione in termini».

¹⁶ H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 335; il brano più significativo suona in traduzione: «È del tutto insensato affermare che in un regime dispotico non esista un ordine giuridico [*Rechtsordnung*], [e vi] regni la volontà arbitraria del despota [...]. Anche uno Stato governato da un despota presenta un ordine di comportamento umano. Quest'ordine è l'ordine giuridico. Negargli tale qualifica è semplice ingenuità e presunzione, nata da un modo di pensare ispirato al diritto naturale. [...]. Ciò che viene definito volontà arbitraria è la semplice eventualità legale di un autocrate che avoca a sé ogni decisione, che determina incondizionatamente l'attività degli organi subordinati e che rescinde o altera in qualsiasi momento norme già statuite, sia per casi particolari sia in generale. Tale situazione è una situazione di diritto, anche se è considerata svantaggiosa. Ha anche i suoi lati buoni:

una prova molto chiara è la richiesta di dittatura, tutt'altro che rara nel moderno *Rechtsstaat*». Il brano esprime tuttora le opinioni dell'autore, com'egli riconosce esplicitamente nel saggio *Foundations of Democracy*, cit., p. 100, n. 12; cfr. anche, sullo stesso tema, una precedente versione dal titolo *Democracy and Socialism, Conference on Jurisprudence and Politics*, «University of Chicago Law School Conferences Series», n. 15, Chicago 1955.

¹⁷ H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 14.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 154 ss.; l'espressione è «die sogenannten Freiheitsrechte».

¹⁹ *Op. cit.*, p. 335.

²⁰ *Op. cit.*, p. 231 ss.; cfr. IDEM, *General Theory of Law and State*, cit., p. 38.

²¹ E. VOEGELIN, *Kelsen's Pure Theory of Law*, «Political Science Quarterly», XVII (1927), p. 268.

²² F. DARMSTÄDTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg 1930; e cfr. H. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an Ideology*, cit., e *The Moral Foundations of Democracy*, cit. Sull'ulteriore sviluppo sotto il nazismo, cfr. F. NEUMANN, *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism*, New York 1944; e A. KOLNAI, *The War against the West*, New York 1938, pp. 299-310.

²³ F. DARMSTÄDTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, cit., p. 95.

²⁴ Vedi *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehre*, vol. VII, Berlino, 1932, in particolare i contributi di H. TRIEPEL e G. LEIBHOLZ.

²⁵ A.L. Malickij in una pubblicazione russa del 1929, citata in B. MIRKIN-GETZEWITSCH, *Die rechtsheoretischen Grundlagen des Sowjetstaates*, Leipzig-Wien 1929, p. 117. Cfr. tuttavia un'analoga discussione in R. VON IHERING, *Law as a Means to an End*, cit., p. 315: «Il dominio esclusivo del diritto è sinonimo della rinunzia, da parte della società, a usare liberamente le mani. La società si consegnerebbe con le mani legate alla rigida necessità, inerme di fronte a tutte le circostanze ed esigenze della vita non previste dal diritto o per le quali quest'ultimo si rivelasse inadeguato. Da ciò ricaviamo la massima che lo Stato non debba limitare con il diritto il proprio potere di spontanea autodeterminazione, se non per lo stretto necessario: anzi, piuttosto meno che più. È errato credere che l'interesse o la sicurezza dei diritti e della libertà politica esigano il massimo possibile di limitazioni del governo per mezzo del diritto. È una conseguenza della strana convinzione [!] che la forza sia un male da contrastare al massimo. La forza in realtà è un bene; anche se, come tutti i beni, può essere usata in maniera salutare solo se si metta in conto la possibilità del suo abuso».

²⁶ G. PERTICONE, *Quelques aspects de la crise du droit publique en Italie*, «Revue internationale de la théorie du droit», 1931-32, p. 2.

²⁷ Cfr. C. SCHMITT, *Was bedeutet der Streit um den "Rechtsstaat"*, «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», XCV (1935), p. 190.

²⁸ ARÄIPOV, *Il diritto sovietico*, Mosca 1926 (in russo), citato da B. MIRKIN-GETZEWITSCH *Die rechtsheoretischen Grundlagen des Sowjetstaates*, cit., p. 108.

²⁹ P.J. STUTCHKA, *La teoria e la costituzione dello Stato dei proletari e dei contadini*, Mosca 1926 (in russo), citato da B. MIRKIN-GETZEWITSCH, *Die rechtsheoretischen Grundlagen des Sowjetstaates*, cit., p. 70 ss.

³⁰ B. MIRKIN-GETZEWITSCH, *Die rechtsheoretischen Grundlagen des Sowjetstaates*, cit., p. 107.

³¹ A.L. MALICKIJ (vedi nota 25). Si deve riconoscere però che si trova anche in Aristotele, *Etica*, 1138a: «[La legge] proibisce tutto ciò che non concede».

³² P.J. STUTCHKA, in *Enciclopedia dello Stato e del diritto*, Mosca 1925-27 (in russo), p. 1593, citato da V. GSOVSKI, *Soviet Civil Law*, Ann Arbor 1948, I, p. 170.

³³ Riguardo al destino di Pashukanis, cfr. R. POUND, *Administrative Law*, Pittsburgh 1942, p. 127: «Il professore non è più con noi. La necessità per l'attuale governo russo di formulare un piano rendeva necessario un cambiamento dottrinario, ma il suo insegnamento non si era modificato con la rapidità necessaria, in conformità alle esigenze dottrinarie del nuovo ordine. Forse, se nel paese fosse esistito il diritto e non soltanto i comandi amministrativi, egli avrebbe potuto perdere l'impiego senza perdere la vita».

³⁴ E.B. PASHUKANIS, *Allgemeine Rechtslehre und Marxismus* (trad. ted. sull'ediz. russa, Mosca 1927), Berlin 1929, p. 117. Cfr. la traduzione inglese di questa e di un'opera successiva in *Soviet Legal Philosophy*, trad. ing. di H.W. Babb, Introduzione di J.N. Hazard, Cambridge (Mass.) 1951. Per una discussione, cfr. H. KELESEN, *The Communist Theory of Law*, New York-London 1955; R. SCHLESINGER, *Soviet Legal Theory*, London 1951; e S. DOBRIN, *Soviet Jurisprudence and Socialism*, «Law Quarterly Review», LII (1936).

³⁵ Questa sintesi delle argomentazioni di Pashukanis è presa da W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London 1951, p. 154.

³⁶ A.V. DICEY, *Constitution*, cit., p. XXXVIII.

³⁷ LORD HEWART, *The New Despotism*, London 1929.

³⁸ Esempio tipico dell'accoglienza che quel giustificato ammonimento ricevette anche negli Stati Uniti è la seguente dichiarazione del professor FELIX FRANKFURTER (ora giudice), pubblicata nel 1938: «Nel 1929 Lord Hewart tentò d'infondere nuova vita alle agonizzanti nonrealtà di Dicey contornandole di allarmismo. Purtroppo, l'eloquente linguaggio giornalistico del suo libro portava l'imprimatur del Presidente della Corte Suprema. Le sue stravaganti accuse esigevano un provvedimento autorevole e lo ricevettero» (Premessa a una discussione sul tema *Current Developments in Administrative Law*, «Yale Law Journal», XLVII, 1938, p. 517).

³⁹ «Economist», 19 giugno 1954, p. 952: «Il "nuovo dispotismo", in breve, non è esagerazione ma realtà. È un dispotismo praticato dai tiranni più coscienziosi, incorruttibili ed attivi che il mondo abbia mai conosciuto».

⁴⁰ R.H.S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, London 1956.

⁴¹ Committee on Minister's Powers, *Report* (noto sotto il nome di *Donoughmore Report*, London 1932, Cmd. 4060); cfr. anche *Memoranda Submitted by Government Departments in Reply to Questionnaire of November 1929 and Minutes of Evidence Taken before the Committee on Ministers' Powers*, London 1932.

⁴² Per una descrizione di H.J. Laski, W.I. Jennings, W.A. Robson e H. Finer come membri del gruppo, cfr. W.I. JENNINGS, *Administrative Law and Administrative Jurisdiction*, «Journal of Comparative Legislation and International Law», 3^a serie, XX (1938), p. 103.

⁴³ W.I. JENNINGS, *The Report on Ministers' Powers*, «Public Administration», X (1932) e XI (1933).

⁴⁴ *Op. cit.*, X, p. 342.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 343.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 345.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ W.I. JENNINGS, *The Law and the Constitution* (1933), London 1952, p. 54.

- ⁴⁹ *Op. cit.*, p. 291.
- ⁵⁰ *Op. cit.*, p. 292.
- ⁵¹ *Op. cit.*, p. 294.
- ⁵² *Ibidem*.
- ⁵³ W.I. JENNINGS, *The Queen's Government*, London 1954.
- ⁵⁴ T.D. WELDON, *The Vocabulary of Politics*, London 1953.
- ⁵⁵ A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, London 1951, p. XI.
- ⁵⁶ *Op. cit.*, p. 16.
- ⁵⁷ *Op. cit.*, p. 433.
- ⁵⁸ *Op. cit.*, pp. 572-573.
- ⁵⁹ *Rule of Law: A Study by the Inns of Courts Conservative and Unionist Society*, cit., p. 30.
- ⁶⁰ *Liberty in the Modern State*, London 1957.
- ⁶¹ «Times Literary Supplement», 1° marzo 1951. A questo proposito alcuni socialisti dimostrano maggior preoccupazione di quanta non ne riveli la posizione assunta ufficialmente dai conservatori. R.H.S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, cit., p. 12, attende con ansia il prossimo passo «per riformare il giudiziario, che potrà riprendere così la sua funzione tradizionale di difesa dei diritti dell'individuo contro gli straripamenti di potere».
- ⁶² W. FRIEDMANN, *The Planned State and the Rule of Law*, Melbourne 1948, ristampato in *Law and Social Change in Contemporary Britain*, cit.
- ⁶³ *Op. cit.*, p. 284 (della ristampa).
- ⁶⁴ *Op. cit.*, p. 310. È curioso che l'incompatibilità tra governo della legge e socialismo, per molto tempo affermata dagli autori socialisti, abbia suscitato tra loro tanta indignazione quando fu ritorta contro il socialismo. Molto prima che lo avessi rilevato in *The Road to Serfdom*, K. MANNEHEIM, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London 1940, p. 180, aveva sintetizzato il risultato di un lungo studio nell'affermazione: «I recenti studi di sociologia del diritto confermano ancora una volta che il principio di fondo del diritto formale (in forza del quale ogni caso deve essere giudicato su precetti razionali generali, aventi il minimo possibile di eccezioni e basati sul processo logico) sia valido soltanto nella fase liberale-competitiva del capitalismo». Cfr. anche F.L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, cit., p. 50, e M. HORKHEIMER, *Bemerkungen zur philosophischen Anthropologie*, «Zeitschrift für Sozialforschung», IV (1935), spec. p. 14: «La base economica del valore delle promesse va sempre più perdendo importanza, giacché la vita economica è caratterizzata in misura sempre maggiore dal rapporto tra comando e obbedienza e non dal contratto».
- ⁶⁵ H. FINER, *The Road to Reaction*, cit., p. 60.
- ⁶⁶ Cfr. W.S. CHURCHILL, *The Conservative Case for a New Parliament*, «Listener», 19 febbraio 1948, p. 302: «Mi si dice che, lasciando del tutto da parte il Parlamento, trecento funzionari hanno il potere di fare nuovi regolamenti che prevedano pene detentive per crimini fino a oggi ignorati dal diritto».
- ⁶⁷ Il *Town and Country Planning Act* (1947), paragrafo 70, sottoparagrafo 3, stabilisce: «I regolamenti stilati in base a questa legge possono, col consenso del Tesoro, stabilire principi generali da osservarsi dal Central Land Board per determinare [...] se (e, in caso affermativo, in quale misura) debba essere introdotta un'imposta sul cambiamento d'uso». In virtù di questo provvedimento, il Ministero per la Pianificazione urbana e rurale ha potuto pubblicare un inatteso regolamento in base

al quale le imposte sul cambiamento di destinazione «devono di norma essere non inferiori» al plusvalore totale acquisito dal terreno in seguito alla concessione del permesso di apportare una specifica miglioria.

⁶⁸ Central Land Board, *Practice Notes (First Series): Being Notes on Development Charges under the Town and Country Planning Act, 1947*, London 1949, Prefazione. In essa si spiega: «Il presente testo vuole definire i principi e le norme di attuazione che il richiedente può fiduciosamente presumere di vedere applicati nel suo caso, se non mostra buone ragioni per un trattamento diverso o viene informato dal consiglio che per ragioni speciali le norme usuali non si applicano». Si afferma poi che «una norma particolare deve sempre poter essere modificata, se non è applicabile a un caso specifico», e che il consiglio «senza dubbio modificherà, in alcune occasioni, la propria linea politica». Per un'ulteriore analisi del provvedimento, cfr. oltre, capitolo 22, paragrafo 6 del presente volume.

⁶⁹ Vedi il rapporto ufficiale *Public Inquiry Ordered by the Minister of Agriculture into the Disposal of Land at Crichel Down*, London 1954 (Cmd. 9176); e cfr. anche la causa, meno nota ma quasi altrettanto istruttiva, *Odlum v. Stratton*, discussa davanti al giudice Atkinson alla King's Bench Division, della quale la «Wiltshire Gazette» nel 1946 ha pubblicato un verbale completo.

⁷⁰ Vedi D. WALDO, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948, p. 70, n. 13; cfr. anche pp. 5, 15, 40.

⁷¹ Cfr. *op. cit.*, p. 79: «Se nell'ordine nuovo dovrà esserci qualcuno che conti meno di tutti gli altri, questi sarà il giurista!».

⁷² *Op. cit.*, p. 73.

⁷³ R. POUND, *The Spirit of the Common Law*, Boston 1921, p. 72; cfr. anche C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, cit., p. 261: «Lentamente ma sicuramente, scivoliamo verso lo Stato totalitario, e (strano a dirsi) molti idealisti, se non la maggioranza, se ne mostrano entusiasti o indifferenti».

⁷⁴ J. DICKINSON, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*, cit., p. 21.

⁷⁵ Cfr. *The Political Philosophy of Robert M. La Follette*, a cura di E. Torelle, Madison 1920.

⁷⁶ A.H. PEKELIS, *Law and Social Action*, Ithaca-New York 1950, p. 88; cfr. anche H. Kelsen, *Foundations of Democracy*, cit., in particolare p. 77 ss.

⁷⁷ C.G. HAINES, *A Government of Laws or a Government of Men*, Berkeley, 1929, p. 37.

⁷⁸ *Op. cit.*, p. 18.

⁷⁹ THOMAS JEFFERSON, *Draft of Kentucky Resolution of 1789*, in E.D. WARFIELD, *The Kentucky Resolutions of 1799*, New York 1894, pp. 157-158.

⁸⁰ J. FRANK, *Law and the Modern Mind*, New York 1930. Più di venticinque anni dopo la pubblicazione di questo libro, T. ARNOLD poteva scrivere, sulla «University of Chicago Law Review», XXIV (1957), p. 653: «Più di ogni altra [quest'opera] ha aperto la strada a un nuovo complesso di ideali e concezioni del rapporto tra cittadino e governo».

⁸¹ Cfr. *U.S. Attorney General's Committee of Administrative Procedure, Report*, Washington 1941.

⁸² R. POUND, *Administrative Procedure Legislation. For the "Minority Report"*, «American Bar Association Journal», XXVI (1941), p. 664. Sulla situazione attuale, cfr. B. SCHWARTZ, *Administrative Justice and Its Place in the Legal Order*, «New York University Law Review», XXX (1955); e W. GELLHORN, *Individual Freedom and Governmental Restraints*, cit., in particolare l'osservazione a p. 18: «Alcuni ex sostenitori della procedura amministrativa (chi scrive è tra questi)

pensano che i pericoli, un tempo in massima parte immaginari, siano oggi diventati reali e allarmanti».

⁸³ G. RADBRUCK, *Rechtsphilosophie*, a cura di E. Wolf, Stuttgart 1950, p. 357; cfr. In particolare anche p. 335, per i significativi commenti sul ruolo avuto dal positivismo giuridico nel distruggere la fede nel *Rechtsstaat*: «Diese Auffassung vom Gesetz und seiner Geltung (wir nennen sie die positivistische Lehre) hat die Juristen wie das Volk wehrlos gemacht gegen noch so willkürliche, noch so grausame, noch so verbrecherische Gesetze. Sie setzt letzten Endes das Recht der Macht gleich, nur wo die Macht ist, ist das Recht»; e p. 352: «Der Positivismus hat in der Tat mit seiner Überzeugung “Gesetz ist Gesetz” den deutschen Juristenstand wehrlos gemacht gegen Gesetze willkürlichen und verbrecherischen Inhalts. Dabei ist der Positivismus gar nicht in der Lage, aus eigener Kraft die Geltung von Gesetzen zu begründen. Er glaubt die Geltung eines Gesetzes schon damit erwiesen zu haben, dass es die Macht besessen hat, sich durchzusetzen». Perciò non esagera E. BRUNNER, *Justice and the Social Order*, cit., p. 7, nel sostenere che «lo Stato totalitario è puro e semplice positivismo giuridico tradotto nella pratica politica».

⁸⁴ Cfr. G. DIETZE, *America and Europe - Decline and Emergence of Judicial Review*, «Virginia Law Review», XLIV (1958), e, riguardo al revival del diritto naturale, H. COING, *Grundzüge der Rechtsphilosophie*, Berlin, 1950; H. MITTEIS, *Ueber das Naturrecht*, Berlin 1948; e K. RITTER, *Zwischen Naturrecht und Rechtspositivismus*, Witten-Ruhr 1956.

⁸⁵ G. RIPERT, *Le Déclin du droit*, cit.; cfr. anche P. ROUBIER, *Théorie générale du droit*, Paris 1950; e L. ROUGIER, *La France à la recherche d'une constitution*, cit.

⁸⁶ Cfr. C.K. ALLEN, *Law and Orders*, cit.; G.W. KEETON, *The Passing of Parliament*, London 1952; C.J. HAMSON, *Executive Discretion and Judicial Control*, London 1954; e LORD RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, cit.

⁸⁷ *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* («Franks Committee»), London 1957, p. 218, capoverso 37.

⁸⁸ *Op. cit.*, capoversi 28, 29.

⁸⁹ *Op. cit.*, capoverso 120.

⁹⁰ Cfr. il pamphlet conservatore *Rule of Law*, citato sopra alla nota 59, e W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, cit.; su analoghe raccomandazioni da parte della «Hoover Commission» degli Stati Uniti, cfr. il simposio *Hoover Commission and the Task Force Reports on Legal Services and Procedure*, «New York University Law Review», XXX (1955).

⁹¹ L'International Commission of Jurists, con sede all'Aja (ora a Ginevra), riunita ad Atene nel giugno del 1955, ha approvato una risoluzione che dichiara solennemente: «1. Lo Stato è soggetto al diritto. 2. I governi devono rispettare i diritti dell'individuo in base alla “sovranità della legge” e fornire mezzi adeguati perché siano resi effettivi. 3. I giudici devono ispirarsi al “governo della legge”, garantirne l'applicazione senza timori o favoritismi e opporsi a qualsiasi straripamento dei governi o dei partiti politici che leda la loro indipendenza di giudizio. 4. Gli avvocati di tutto il mondo devono salvaguardare l'indipendenza della loro professione, affermare i diritti dell'individuo sotto il governo della legge e insistere perché a tutti gli accusati sia concesso un equo processo» (cfr. *Report of the International Congress of Jurists*, The Hague 1956, p. 9).

⁹² Non è eccessiva l'affermazione di un giurista (J. STONE, *The Province and the Function of Law*, Cambridge (Mass.) 1950, p. 261), secondo il quale la restaurazione del governo della legge secondo la presente definizione «costringerebbe ad annullare misure legislative che tutte le assemblee democratiche sembrano aver considerato essenziali nel corso dell'ultimo mezzo secolo». Ovviamente, le decisioni delle assemblee legislative democratiche non dimostrano che fosse saggio o anche essenziale ricorrere a questo tipo di provvedimenti per realizzare quanto si desiderava; e, ancor

meno, dimostrano che le stesse assemblee, se riconoscono di generare conseguenze impreviste e indesiderabili, non debbano tornare sulle proprie decisioni.

Parte terza

La libertà nello Stato assistenziale

Al di sopra degli uomini si erge un immenso potere tutelare che, da solo, si assume la responsabilità di provvedere ai loro bisogni e di vigilare sul loro destino. È un potere assoluto, minuzioso, sistematico, previdente e mite. Sarebbe come l'autorità di un padre se, come quell'autorità, avesse lo scopo di preparare gli uomini alla virilità; ma, al contrario, cerca di mantenerli in una perpetua infanzia: è ben felice che il popolo si diverta, purché altro non faccia che divertirsi. Per la loro felicità questo governo fatica di buona lena, ma vuole essere l'unico agente e l'unico arbitro di quella felicità; provvede alla loro sicurezza, prevede e dà loro quello di cui hanno bisogno, facilita i loro piaceri, amministra i loro interessi più importanti, dirige le loro industrie, regola il trapasso della proprietà e suddivide le loro eredità: che altro resta se non risparmiar loro la fatica di pensare e il fastidio di vivere?

A. DE TOCQUEVILLE^{*}

^{*} *Democracy in America*, cit., II, p. 318. I tre successivi capoversi o l'intero capitolo sesto del libro quarto (da cui la citazione è presa) meriterebbero di essere riportati per intero, come premessa a quanto diremo.

17. Il declino del socialismo e il sorgere dello Stato assistenziale

L'esperienza dovrebbe insegnarci a star bene attenti a proteggere la libertà quando gli scopi del governo sono generosi. Gli uomini nati per la libertà sono, per natura, pronti nel respingere l'intrusione nella loro libertà di mal intenzionati governanti. I maggiori pericoli per la libertà si nascondono negli insidiosi abusi di uomini zelanti, ben intenzionati ma privi della necessaria intelligenza.

L. BRANDEIS^{*}

1. Da circa un secolo i tentativi di riforma sociale sono ispirati soprattutto dagli ideali del socialismo – e in parte di tale periodo anche in paesi come gli Stati Uniti, dove non è mai esistito un partito socialista di qualche importanza. Nel corso di questi cento anni, il socialismo ha conquistato larga parte dei leader intellettuali ed è stato considerato da molti come la meta ultima verso cui la società stava inevitabilmente avanzando. Siffatta espansione ha raggiunto il suo massimo dopo la Seconda guerra mondiale, allorché la Gran Bretagna si è immersa nel suo esperimento socialista. Sembra che questo sia stato il momento dell'alta marea dell'avanzata socialista. È probabile che in futuro gli storici considereranno il periodo dalla rivoluzione del 1848 fino a circa il 1948 come il secolo del socialismo europeo.

Durante tale periodo il socialismo ha avuto un significato abbastanza preciso e un programma definito. Lo scopo comune dei movimenti socialisti era la nazionalizzazione dei «mezzi di produzione, della distribuzione e

dello scambio», in modo che tutta l'economia, secondo un vasto piano, potesse essere diretta verso un ideale di giustizia sociale. Le varie scuole socialiste hanno dissentito soprattutto sui metodi politici con cui intendevano realizzare la riorganizzazione della società. Il marxismo e il movimento fabiano si differenziavano, perché il primo era rivoluzionario e il secondo gradualista; ma le loro concezioni della società che speravano di creare erano fundamentalmente uguali. Socialismo significava proprietà comune dei mezzi di produzione e il loro «impiego per l'uso, non per il profitto».

Il grande cambiamento prodottosi negli ultimi dieci anni è che il socialismo, nel senso stretto di particolare metodo per realizzare la giustizia sociale, è crollato. Non ha solamente perso la sua attrattiva intellettuale; è stato anche abbandonato dalle masse, in modo così inequivocabile che dappertutto i partiti socialisti stanno cercando un nuovo programma che assicuri loro l'attivo appoggio dei loro seguaci¹. Non hanno abbandonato il loro obiettivo finale, il loro ideale di giustizia sociale. Ma i metodi con i quali avevano sperato di realizzarlo e per i quali è stato coniato il nome, «socialismo», sono stati screditati. Certo, il nome verrà trasferito a qualsiasi programma adottato dai partiti socialisti esistenti. Ma oggi il socialismo in senso stretto e tradizionale, nel mondo occidentale, è morto.

Una dichiarazione così categorica provocherà ancora una certa sorpresa; e tuttavia è largamente confermata da un semplice sguardo alla copiosa e disillusa letteratura di origine socialista prodotta in ogni paese e dalle discussioni all'interno dei partiti socialisti². A chi segue gli sviluppi in un singolo paese, il declino del socialismo potrà ancora sembrare niente più che un transitorio regresso, la reazione alla sconfitta politica. Ma il carattere internazionale e l'analogia degli sviluppi nei diversi paesi non lascia dubbi che si tratti di qualcosa di più. Se, quindici anni fa, il socialismo dottrinario appariva il maggior pericolo per la libertà, oggi dirigere contro di esso i propri argomenti sarebbe combattere contro i mulini a vento. Molte delle critiche che abbiamo diretto contro il socialismo vero e proprio, è ora facile udirle all'interno dei movimenti socialisti come argomenti a favore di un cambiamento di programma.

2. Le ragioni di questo cambiamento sono molteplici. Quanto alla scuola socialista che per un certo periodo è stata la più importante, l'esempio del «maggiore esperimento sociale» dei nostri tempi è stato

decisivo. Nel mondo occidentale il marxismo è stato ucciso dall'esempio della Russia. Ma, per molto tempo, relativamente pochi intellettuali hanno compreso che quanto successo in Russia era l'inevitabile risultato dell'applicazione sistematica del programma socialista tradizionale. Una domanda efficace anche nei circoli socialisti è la seguente: «Se volete il socialismo al cento per cento, cosa c'è di sbagliato nell'Unione Sovietica?»³. L'esperienza di quel paese ha in generale screditato il socialismo di marca marxista. Il diffusissimo disincanto sui metodi di base del socialismo è però dovuto a esperienze più dirette.

Tre sono stati probabilmente i principali fattori che hanno contribuito a quel disincanto: il sempre maggior riconoscimento che un'organizzazione socialista della produzione sarebbe non più, ma molto meno, produttiva dell'iniziativa privata; un ancor più evidente riconoscimento che invece di portare a una maggiore giustizia sociale, essa significherebbe un nuovo ordine classista, arbitrario e più rigido del precedente; e la comprensione che al posto della promessa maggior libertà, apparirebbe un nuovo dispotismo.

I primi a essere delusi furono proprio i sindacati operai. Essi hanno infatti scoperto che, quando trattano con lo Stato invece che con l'imprenditore privato, il loro potere diminuisce di molto. Anche i singoli individui si sono presto resi conto che trovarsi sempre a fronteggiare l'autorità dello Stato non rappresenta un miglioramento della posizione prima occupata in una società competitiva. Ciò è accaduto nel momento in cui il generale aumento del tenore di vita della classe lavoratrice (specialmente dei lavoratori manuali) ha distrutto l'idea di una classe proletaria distinta e, con ciò, la coscienza di classe dei lavoratori – creando in quasi tutta l'Europa una situazione analoga a quella che negli Stati Uniti aveva sempre impedito lo sviluppo di un movimento socialista organizzato⁴. Anche nei paesi che avevano vissuto l'esperienza di un regime totalitario, si è avuta una forte reazione individualistica della generazione più giovane, che è diventata molto diffidente nei confronti di qualsiasi attività collettivistica e di qualsiasi autorità⁵.

Forse il fattore più rilevante del disincanto degli intellettuali socialisti è stato il timore, sempre più diffuso tra loro, che il socialismo avrebbe significato la fine della libertà individuale. L'asserzione che il socialismo e la libertà individuale si escludessero a vicenda era stata sdegnosamente respinta quando era stata formulata da un avversario⁶, ma ha suscitato

profonda impressione quando è stata espressa in potente forma letteraria da uno del loro ambiente⁷. Più di recente, la situazione è stata descritta con molta sincerità da uno dei più importanti intellettuali del Partito laburista britannico, R.H.S. Crossman, che in un opuscolo in titolato *Socialism and the New Despotism* riconosce che «un numero sempre maggiore di persone riflessive ha dubbi su quelli che una volta considerava i vantaggi della pianificazione centralizzata e dell'estensione della proprietà di Stato»⁸; e spiega che «la scoperta che il “socialismo” del governo laburista significa la creazione di vasti organismi burocratici⁹, di «una vasta burocrazia statale centralizzata [che] costituisce una grave minaccia alla democrazia»¹⁰, ha creato una situazione in cui «il principale compito dei socialisti è oggi convincere la nazione che le sue libertà sono minacciate da questo nuovo feudalesimo»¹¹.

3. Sebbene i metodi caratteristici del socialismo collettivista abbiano in Occidente solo pochi difensori, i suoi fini ultimi hanno perduto poco della loro attrattiva. I socialisti non hanno più un piano ben chiaro di come perseguire i loro obiettivi, ma desiderano pur sempre manipolare l'economia per poter rendere la distribuzione dei redditi conforme al loro ideale di giustizia sociale. Il più importante risultato dell'avanzata socialista è tuttavia da cercarsi nella distruzione dei limiti tradizionali imposti ai poteri dello Stato. Fino a quando mirava a una completa riorganizzazione della società in base a nuovi principi, il socialismo trattava i valori del sistema esistente solo come ostacoli di cui bisognava sbarazzarsi. Ma adesso che non ha più principi distintivi propri è costretto a presentare le sue nuove ambizioni senza alcun quadro esatto dei mezzi da usare. Il risultato è che affrontiamo i nuovi compiti stabiliti dall'ambizione dell'uomo moderno privi di principi, nel significato originario della parola, come non era mai successo.

L'importante è che di conseguenza, sebbene il socialismo come obiettivo per cui lottare sia stato generalmente abbandonato, non è affatto sicuro che non lo instaureremo, anche se inintenzionalmente. I riformatori che sono disposti ad accettare qualunque metodo paia loro più efficace per i loro particolari scopi, e non si curano di ciò che è necessario per conservare un effettivo meccanismo di mercato, sono probabilmente portati a imporre un sempre maggior controllo sulle decisioni economiche (anche se nominalmente si potrà conservare la proprietà privata), sicché alla fine

avremo proprio quel sistema di pianificazione centralizzata che ben pochi oggi desiderano consapevolmente avere. Inoltre, molti dei vecchi socialisti hanno scoperto che ci siamo già tanto spostati verso uno Stato redistributivo che oggi può apparire molto più facile procedere in quella direzione, piuttosto che premere per una alquanto screditata socializzazione dei mezzi di produzione. A quanto pare, si sono accorti che, aumentando il controllo dello Stato su quella che nominalmente rimane come industria privata, possono più facilmente realizzare quella redistribuzione dei redditi che era stata il vero scopo della più spettacolare politica delle espropriazioni.

A volte è considerato ingiusto, un cieco pregiudizio conservatore, criticare quei capi socialisti che con tanta sincerità hanno abbandonato le forme di socialismo «caldo», ovviamente totalitarie, e si sono volti verso il socialismo «freddo», che di fatto non può essere molto diverso dal primo. Se fra le nuove ambizioni non riusciremo a distinguere quelle che possono essere realizzate in una società libera e quelle che, per la loro realizzazione, richiedono i metodi del collettivismo totalitario, correremo tuttavia un gravissimo pericolo.

4. A differenza del socialismo, il concetto di Stato assistenziale¹² non ha un significato preciso. L'espressione è sovente usata per indicare qualsiasi organizzazione statale che in un qualche modo si «preoccupi» di problemi diversi da quelli che riguardano il mantenimento del diritto e dell'ordine. Ma le cose non sono semplici. Infatti, sebbene certi teorici abbiano chiesto che le attività dello Stato siano limitate al mantenimento del diritto e dell'ordine, tale posizione non può coincidere con quella dei difensori del principio della libertà. Solo i provvedimenti coercitivi dello Stato devono essere rigorosamente limitati. Abbiamo però visto (nel cap. 15) che innegabilmente esiste una larga sfera per le attività non coercitive dello Stato; ed è evidente la necessità di finanziarle mediante imposizione fiscale.

In realtà, nei tempi moderni nessuno Stato si è mai limitato a quel «minimo individualistico» di cui si è a volte parlato¹³, né questa limitazione dell'attività pubblica è stata patrocinata dagli economisti classici «ortodossi»¹⁴. Tutti gli stati moderni hanno adottato provvedimenti per gli indigenti, gli sfortunati, gli invalidi e si sono preoccupati dei problemi sanitari e della diffusione della conoscenza. Non c'è ragione che, con il generale aumento della ricchezza, non aumenti anche il volume di queste

attività di mero servizio. Esistono necessità comuni, che possono essere soddisfatte solo dall'azione collettiva e a cui si può pertanto provvedere senza limitare la libertà individuale. È quasi impossibile negare che, quanto più ci arricchiamo, tanto più aumenterà quel minimo di sostentamento che la comunità ha sempre dato a favore di coloro che non sono capaci di provvedere a se stessi e che può essere dato al di fuori del mercato, né è possibile negare che lo Stato, utilmente e senza recar danno, possa aiutare o anche essere il primo in tale tentativo. Non si vede perché lo Stato non dovrebbe avere un ruolo, o persino prendere l'iniziativa, nel settore delle assicurazioni sociali e dell'istruzione o, transitoriamente, sussidiare taluni sviluppi sperimentali. Il nostro problema, in questa sede, non riguarda i fini quanto i metodi dell'attività pubblica.

Spesso ci si riferisce a questi modesti e innocenti scopi dell'attività pubblica per mostrare quanto irragionevole sia opporsi allo Stato assistenziale come tale. E tuttavia, una volta abbandonata la rigida posizione secondo cui lo Stato non deve interessarsi affatto di detti problemi – posizione difendibile, ma che ben poco ha a che fare con la libertà – i fautori della società libera scoprono comunemente che il programma dello Stato assistenziale include molto più di quanto si suole presentare come legittimo e inoppugnabile. Se, per esempio, ammettono di non volersi opporre alle leggi contro le sofisticazioni alimentari, non si vedranno più riconosciuto il diritto di opporsi ad alcuna attività pubblica diretta verso un fine desiderabile. Chi tenta di limitare le funzioni dello Stato in termini di fini e non di metodi, viene così regolarmente a doversi opporre all'azione dello Stato che sembra avere solo conseguenze desiderabili, o deve ammettere che non dispone di alcuna norma generale su cui basare le sue obiezioni a provvedimenti che, magari efficaci per particolari scopi, nell'insieme distruggerebbero però una società libera. La posizione stando alla quale lo Stato non deve aver nulla a che fare con questioni non connesse con il mantenimento del diritto e dell'ordine potrà sembrare logica, se pensiamo allo Stato esclusivamente come a un apparato coercitivo; ma dobbiamo riconoscere che, se pone in essere e presta dei servizi, esso può senza danno contribuire alla realizzazione di fini desiderabili che forse non potrebbero essere altrimenti raggiunti. La ragione per cui molte delle nuove attività assistenziali dello Stato sono una minaccia alla libertà sta quindi altrove: sebbene vengano presensate come semplici forniture di servizi, in realtà costituiscono un esercizio dei poteri pubblici

coercitivi e si basano sulla pretesa dello Stato di avere diritti esclusivi in determinati settori di attività.

5. Nella situazione attuale, il compito del difensore della libertà è molto cambiato, diventando molto più arduo. Finché il pericolo è venuto dal socialismo del tipo apertamente collettivistico, è stato possibile controbattere che i dogmi dei socialisti erano del tutto falsi: che il socialismo non avrebbe raggiunto quel che i socialisti desideravano e che avrebbe provocato altre conseguenze a essi stessi non gradite. Non possiamo confutare allo stesso modo lo Stato assistenziale, perché quest'espressione non indica un sistema preciso. Vien così chiamato un insieme di molti elementi diversi e anche contrastanti, alcuni dei quali possono migliorare una società libera, mentre altri sono incompatibili o almeno ne minacciano potenzialmente l'esistenza.

Come vedremo, alcuni fra gli scopi dello Stato assistenziale, possono essere perseguiti senza detrimento per la libertà individuale, sebbene non necessariamente con i metodi che sembrano più ovvi e che sono pertanto più popolari; altri possono essere anch'essi realizzati in parte, anche se solo a un prezzo molto più alto di quanto si immagini o si sarebbe disposti a pagare, oppure solo lentamente e gradualmente, a misura che la ricchezza aumenta; altri infine – e sono quelli particolarmente cari ai socialisti –, in una società che voglia conservare la libertà individuale, non possono essere perseguiti.

Esistono svariati tipi di servizi pubblici ricreativi – come giardini pubblici, musei, teatri, attrezzature sportive – che può essere nell'interesse di tutti i membri della comunità fornire con sforzi collettivi –, ma ci sono forti ragioni per ritenere che vi dovrebbero provvedere le autorità locali e non quelle nazionali. C'è poi l'importante questione della sicurezza, della protezione contro il rischio comune per tutti; qui lo Stato può spesso ridurre i rischi o facilitarci il compito di premunirci contro di essi. A tal proposito, è tuttavia necessaria un'importante distinzione tra due diversi modi di concepire la sicurezza: c'è una limitata sicurezza, che può essere realizzata per tutti e che pertanto non è un privilegio, e una sicurezza assoluta, che in una società libera non può essere garantita a tutti. La prima è la sicurezza contro le privazioni fisiche gravi, la certezza di un minimo di mezzi di sussistenza per tutti; la seconda è la certezza di un dato livello di vita, che si determina mettendo a confronto il livello di vita di cui godono gli uni con

quello di cui godono gli altri. La distinzione da fare è quindi tra la sicurezza di un reddito minimo uguale per tutti e la sicurezza di un particolare reddito, di cui si giudica la persona meritevole¹⁵. Quest'ultimo è strettamente connesso con la terza principale ambizione che ispira lo Stato assistenziale: il desiderio di servirsi dei poteri di governo per garantire una giusta o ancor più giusta distribuzione dei beni. Se con ciò s'intende che si debbano usare i poteri coercitivi dello Stato per garantire che specifiche persone ricevano particolari cose, si richiede una discriminazione tra persone diverse e un trattamento disuguale di esse, inconciliabili con una società libera. È quel tipo di governo assistenziale che mira alla «giustizia sociale» e che diventa «essenzialmente un redistributore del reddito»¹⁶. E ciò conduce di necessità al socialismo e ai suoi metodi coercitivi e fundamentalmente arbitrari.

6. Sebbene *alcuni* degli scopi dello Stato assistenziale si possano realizzare *unicamente* con metodi contrari alla libertà, *tutti* i suoi fini si *possono* perseguire con tali metodi. Il maggior pericolo è oggi che, trovato legittimo un fine dello Stato, si presume che si possano legittimamente usare anche mezzi contrari ai principi della libertà. Il guaio è che, nella maggior parte dei campi, il modo più efficiente, sicuro e rapido per raggiungere un dato scopo sembrerà essere quello di dirigere tutte le risorse disponibili verso la soluzione che al momento appare visibile. Un riformatore ambizioso e impaziente, pieno d'indignazione per un certo male, non si accontenterà di altro che della completa eliminazione di quel male con i mezzi più rapidi e diretti. Se si vuole che tutti in una volta siano sollevati dalle loro preoccupazioni, i disoccupati, i malati e quanti non godono di adeguate provvidenze per la vecchiaia, sarà necessario un piano globale, coercitivo e onnicomprensivo. Ma, se con la nostra impazienza di risolvere immediatamente questi problemi, diamo allo Stato poteri esclusivi e monopolistici, ben presto ci accorgeremo di esser stati miopi. Se la via più breve per una soluzione che oggi appare visibile diventa l'unica ammessa, e si preclude qualsiasi sperimentazione alternativa, e se il modo di soddisfare una necessità che al momento appare il migliore diventa l'unico punto di partenza per tutti gli ulteriori sviluppi, forse raggiungeremo prima il nostro scopo, ma con ogni probabilità impediremo nello stesso tempo l'emergere di più efficaci soluzioni alternative. Spesso proprio i più ansiosi di utilizzare in pieno la nostra conoscenza e i nostri poteri intralciano, usando i loro metodi, più d'ogni altro la futura crescita della conoscenza. Il maggior

ostacolo per i miglioramenti futuri sta diventando lo sviluppo controllato a senso unico, verso cui l'impazienza e l'opportunità amministrativa hanno spesso spinto il riformatore e che, specialmente nel campo della sicurezza sociale, è ormai caratteristico dello Stato assistenziale moderno.

Se lo Stato non vuole semplicemente facilitare agli individui il raggiungimento di certi livelli di vita, ma vuole fare in modo che tutti li raggiungano, può fare ciò solo privando i cittadini di ogni scelta. Pertanto, lo Stato assistenziale diventa un'unità domestica dove un potere paternalistico controlla gran parte del reddito della comunità e l'assegna agli individui nella forma e nella misura che giudica sia loro necessario o di cui li ritiene meritevoli.

In molti settori, si possono trovare persuasivi argomenti, basati su considerazioni di efficienza ed economia, a favore del monopolio statale di particolari servizi; e tuttavia, quando lo Stato si assume in esclusiva tali compiti, il risultato è solitamente che non solo i vantaggi si dimostrano illusori, ma che i servizi prendono un carattere del tutto diverso da quello che avrebbero avuto se fossero stati forniti da operatori economici in concorrenza. Se, anziché amministrare mezzi limitati posti sotto il suo controllo per servizi specifici, lo Stato si serve dei suoi poteri coercitivi per garantire che sia dato a ciascuno quanto a certi esperti pare necessario; se nessuno può quindi operare una scelta sulle cose più importanti della sua vita, come la salute, l'impiego, la casa e le provvidenze per la vecchiaia, ma tutti sono costretti ad accettare le decisioni prese in proposito, in base a una propria valutazione dei loro bisogni, da una autorità all'uopo nominata; se certi servizi diventano dominio esclusivo dello Stato e intere categorie professionali – nel campo della medicina, dell'istruzione e dell'assicurazione – diventano solo gerarchie burocratiche; se tutto ciò accade, non vi sarà più alcuna sperimentazione competitiva e, a determinare cosa gli uomini dovranno avere, saranno esclusivamente le decisioni prese dalla pubblica autorità¹⁷.

Le stesse ragioni che generalmente fanno desiderare al riformatore impaziente di organizzare tali servizi sotto la direzione di un monopolio pubblico, lo portano anche a credere che l'autorità preposta debba avere ampi poteri discrezionali sull'individuo. Se l'obiettivo fosse semplicemente di offrire migliori occasioni a tutti, fornendo taluni servizi specifici secondo una norma, potrebbe benissimo essere realizzato attraverso i canali ordinari degli affari. Ma in tal caso non si può mai esser certi di dare a tutti gli

individui esattamente quello che ci si era prefissato. Se si vuole che ciascuno ricavi da quei servizi un certo particolare beneficio, occorrerà l'opera paternalistica e *ad personam* di un'autorità con poteri discrezionali e discriminatori.

È pura illusione pensare che quando certe necessità del cittadino diventano di esclusiva competenza di un'unica macchina burocratica, il controllo democratico della macchina possa efficacemente custodire la libertà. Quando si tratta della conservazione della libertà individuale, non c'è compromesso più pericoloso della divisione di compiti tra un legislativo che si limita a dire cosa si dovrebbe fare¹⁸ e un apparato amministrativo che ha l'esclusivo potere di attuare quelle istruzioni. «Dall'esperienza americana come pure da quella inglese, risulta abbastanza chiaro che lo zelo degli organi amministrativi nel raggiungere gli scopi immediati del momento li porta a vedere in maniera fuorviante la loro funzione e a presumere che i limiti costituzionali e i diritti individuali garantiti debbano cedere il passo ai loro zelanti sforzi per realizzare quanto ritengono sia il più grande scopo del governo»¹⁹.

Non sarebbe esagerato affermare che oggi il maggior pericolo per la libertà proviene da questi uomini necessarissimi e potentissimi, ossia dagli esperti ed efficienti amministratori, preoccupati esclusivamente di quello che secondo loro è il bene pubblico. I teorici possono ancora parlare del controllo democratico di tali attività, ma chiunque abbia un'esperienza diretta in questo settore concorda (come spiega un recente scrittore inglese) sul fatto che, «se il controllo del ministro [...] è diventato un mito, il controllo del Parlamento è ed è sempre stato una pura favola»²⁰. È inevitabile che questo genere di amministrazione dell'assistenza pubblica diventi un apparato dotato di propria volontà e senza controllo, davanti a cui l'individuo è indifeso; un apparato che è sempre più investito di tutta la *mystique* dell'autorità sovrana – la *Hoheitsverwaltung* o lo *Herrschaftstaat* di tradizione tedesca, un tempo così poco familiare agli anglosassoni, i quali hanno dovuto coniare il termine «egemonico» per rendere quel significato²¹.

7. I capitoli seguenti non si propongono di esporre un programma completo della politica economica di una società libera. Ci occuperemo soprattutto di quelle aspirazioni relativamente nuove, il cui posto in una società libera è ancora incerto, in merito alle quali cioè le nostre varie

posizioni stanno ancora agitandosi tra un estremo e l'altro e su cui si sente una grande necessità di princìpi che ci aiutino a distinguere tra il buono e il cattivo. Se vogliamo salvare alcuni dei più modesti e legittimi scopi dal discredito che tentativi troppo ambiziosi possono dare a tutti gli atti dello Stato assistenziale, dobbiamo soffermarci soprattutto su quei problemi che sembrano avere particolare rilievo.

Nell'attività statale, ci sono molte parti della massima importanza per la conservazione di una società libera. Ma non possiamo qui esaurientemente esaminarle. Prima di tutto, dovremo lasciar da parte l'intero complesso dei problemi posti dalle relazioni internazionali – non solo perché qualsiasi serio tentativo di considerare tali problemi amplierebbe indebitamente questo libro, ma anche perché un'adeguata trattazione richiederebbe ben altre basi filosofiche di quelle che siamo stati capaci di gettare. Probabilmente, a questi problemi non si troveranno soluzioni soddisfacenti, finché dovremo accettare come unità definitive dell'ordine internazionale quelle entità storicamente date, note come nazioni sovrane. E a quali gruppi, se avessimo la possibilità di scegliere, affideremmo i vari poteri di governo è un interrogativo troppo difficile da fronteggiare con poche parole. Si ha l'impressione che, per un governo della legge su scala internazionale, non esistano ancora le basi morali e forse, se oggi affidassimo qualcuno dei nuovi poteri di governo a organizzazioni sopranazionali, perderemmo qualsiasi vantaggio prodotto nell'ambito nazionale. Dirò semplicemente che, fino a quando avremo ancora da imparare come limitare efficacemente i poteri pubblici e come dividerli fra le varie autorità, per i problemi delle relazioni internazionali sembrano possibili soltanto soluzioni improvvisate. Sarà anche opportuno dire che i moderni sviluppi delle politiche nazionali hanno reso le questioni internazionali molto più difficili di quanto non fossero nel XIX secolo²². Desidero aggiungere qui la mia opinione: finché la garanzia della libertà individuale non sarà molto più salda di come è oggi, la creazione di uno Stato mondiale sarebbe probabilmente, per la civiltà, un pericolo persino superiore alla guerra²³.

D'importanza poco minore del problema delle relazioni internazionali è quello dell'accentramento o del decentramento delle funzioni pubbliche. Malgrado la sua tradizionale connessione con molte delle questioni di cui discuteremo, non ci sarà possibile discuterne in modo sistematico. È significativo che i fautori di un aumento dei poteri statali abbiano sempre

perorato la causa della massima concentrazione, mentre chi per principio è interessato alla libertà individuale ha solitamente difeso il decentramento. Solidi motivi spiegano perché in generale l'azione delle autorità locali offre la soluzione quasi ottima nei casi in cui, per la fornitura di certi servizi, non si possa fare affidamento sull'iniziativa privata e quando è perciò necessario qualche tipo di azione collettiva: presenta infatti molti dei vantaggi dell'iniziativa privata e pochi dei pericoli dell'azione coercitiva dello Stato. In un'area dove esista la libertà di movimento, la concorrenza tra le autorità locali o tra le unità più grandi fornisce in larga misura la possibilità di sperimentare metodi alternativi che assicureranno gran parte dei vantaggi di un libero sviluppo. È vero che i più non possono pensare di cambiar residenza, ma in genere vi saranno persone, soprattutto tra i giovani e i più intraprendenti, che costringeranno le autorità locali a fornire servizi tanto buoni a prezzi tanto ragionevoli quanto quelli dei loro concorrenti²⁴. È solitamente il pianificatore quello che, nell'interesse dell'uniformità, dell'efficienza e dell'opportunità amministrative, appoggia le tendenze centralizzatrici, ricevendo in ciò l'appoggio delle maggioranze più povere, che sperano di spillare mezzi finanziari alle regioni più ricche.

8. Ci sono diversi altri importanti problemi di politica economica che possiamo citare solo brevemente. Nessuno può negare che la stabilità economica e la prevenzione di gravi depressioni dipendano in parte dall'azione dello Stato. Considereremo questo problema quando parleremo della politica dell'occupazione e di quella monetaria. Ma un'analisi sistematica ci porterebbe di fronte a problemi molto tecnici e controversi della teoria economica, dove la posizione che sarei costretto ad assumere, come conseguenza dei miei studi specialistici, sarebbe largamente indipendente dai principi che abbiamo discusso in questo libro.

Parimenti, problemi di natura più generale sollevano la sovvenzione di particolari attività con fondi raccolti attraverso l'imposizione fiscale, soprattutto in materia di alloggi, agricoltura e istruzione. Non possiamo semplicemente accantonarli, sostenendo che non si dovrebbero mai dare pubbliche sovvenzioni, perché in certe indiscutibili sfere dell'azione dello Stato, come la difesa nazionale, questo è forse il modo migliore e il meno pericoloso per stimolare certe attività ed è anche spesso quel che bisogna preferire alla gestione diretta da parte dello Stato. Probabilmente, l'unico principio generale che si può formulare in merito alle sovvenzioni è che

esse non possono mai essere giustificate con l'interesse del beneficiario immediato (sia esso il fornitore del servizio sussidiato o sia invece il consumatore), ma devono esser valutate unicamente in termini di vantaggi generali di cui possano godere tutti i cittadini – cioè in termini di vero e proprio benessere generale. I sussidi sono legittimi strumenti politici non come mezzo di redistribuzione del reddito, ma solo come modi di servirsi del mercato per fornire servizi che non possono essere ristretti a chi singolarmente li paga.

La più vistosa lacuna nell'analisi che segue è probabilmente l'omissione di una qualche sistematica discussione sul monopolio privato. L'argomento è stato escluso dopo ponderata considerazione, soprattutto perché non sembrava tanto importante quanto comunemente lo si ritiene²⁵. La politica antimonopolistica è stata in generale il principale obiettivo dello zelo riformatore dei liberali. Credo di essermi io stesso in passato servito dell'argomento tattico che non possiamo porre un freno ai poteri coercitivi dei sindacati se al tempo stesso non attacchiamo le imprese monopolistiche. Mi sono tuttavia convinto che sarebbe insincero rappresentare come analoghi i monopoli esistenti nel campo del lavoro e quelli nel campo dell'iniziativa economica. Ciò non significa che condivida la posizione di alcuni autori²⁶, secondo i quali il monopolio dell'impresa è sotto certi aspetti benefico e opportuno. Penso ancora, come pensavo quindici anni fa²⁷, che può essere bene che il monopolista sia trattato come una sorta di obiettivo polemico della politica economica; e riconosco che negli Stati Uniti la legislazione è riuscita a creare un clima d'opinione sfavorevole al monopolio. Finché l'applicazione di norme generali (come quella della non-discriminazione) può tenere a freno i poteri monopolistici, quest'azione è assolutamente positiva. Ma ciò che in questo campo può essere fatto efficacemente deve assumere la forma di quel graduale miglioramento del nostro diritto societario e di ciò che riguarda i brevetti e l'imposizione fiscale, di cui non si può con qualche utilità parlare solo brevemente. Sono però diventato sempre più scettico sul risultato benefico di qualsiasi attività discrezionale dello Stato contro particolari monopoli e sono seriamente allarmato dalla natura arbitraria di ogni politica che miri a limitare le dimensioni dell'iniziativa individuale. E tutto ciò diventa assurdo quando la politica crea una situazione in cui, com'è per alcune iniziative negli Stati Uniti, le grandi società hanno paura di ridurre i prezzi, perché potrebbero di conseguenza restare esposte all'azione di leggi anti-*trust*.

La politica corrente manca di riconoscere che non il monopolio come tale né le sue dimensioni sono dannosi, ma lo sono unicamente gli ostacoli all'accesso in un certo ramo di attività o in un commercio e altri metodi monopolistici. Certamente, il monopolio non è opportuno, ma solo nello stesso senso in cui non è opportuna la scarsità; in nessun caso, ciò significa che possiamo evitarlo²⁸. È un fatto spiacevole che certe capacità (come pure certi vantaggi e certe tradizioni di particolari organizzazioni) non possano essere raddoppiate, giacché in effetti certi beni sono scarsi. È stupido ignorarlo e tentare di creare condizioni «ipotetiche» di concorrenza. Il diritto non può disconoscere le situazioni esistenti; può solo proibire certi tipi d'azione. Quanto possiamo sperare è che, ogniqualvolta riappaia la possibilità della concorrenza, a nessuno sia impedito di approfittarne. Quando il monopolio è basato su ostacoli posti dall'uomo all'accesso in un mercato, è più che giusto rimuoverli. Vi sono anche forti ragioni per proibire, nella misura possibile, applicando norme generali, la discriminazione dei prezzi. Ma i precedenti in questo campo sono molto deplorabili; e c'è da meravigliarsi se ancora qualcuno spera che attribuire a pubbliche autorità poteri discrezionali possa far altro che aumentare questi ostacoli. Tutti i paesi hanno fatto l'esperienza: quando cerca di sorvegliare i monopoli, il potere discrezionale ben presto si abitua a distinguere tra monopoli «buoni» e «cattivi» e si scopre più interessato a proteggere il presunto buono che a impedire quello cattivo. Dubito che esistano monopoli «buoni», che meritino di esser protetti. Ma ci saranno sempre monopoli inevitabili, il cui carattere transitorio e temporaneo viene spesso trasformato in permanente dalla sollecitudine dello Stato.

Ma, per poco che ci si possa aspettare dalla specifica azione dello Stato contro il monopolio delle imprese, la situazione cambia quando gli Stati intenzionalmente incoraggiano la critica di un monopolio e vengono persino meno alla loro principale funzione – la prevenzione della coercizione, accordando eccezioni alle norme generali della legge – così come da molto tempo stanno facendo nel campo della mano d'opera. Non è fortunato il fatto che in una democrazia, dopo un periodo in cui i provvedimenti a favore di un particolare gruppo sono stati popolari, l'argomento contro il privilegio si trasformi in un argomento contro i gruppi che, negli ultimi tempi, hanno usufruito dello speciale favore del pubblico, perché ritenuti bisognosi e meritevoli di uno speciale aiuto. Non c'è tuttavia dubbio che i principi fondamentali del governo della legge in nessun campo sono stati

tanto violati, e con conseguenze così gravi, come in quello in cui agiscono i sindacati operai. Pertanto, la politica praticata nei loro confronti sarà il primo dei grandi problemi che tratteremo.

* La citazione è presa dall'opinione dissenziente del Giudice Brandeis nel caso *Olmstead v. United States*, XXX. 227, US. 479 (1927)

¹ Su questi problemi, è in corso in Gran Bretagna una vivace discussione. Cfr. In particolare R.H.S. CROSSMAN (a cura di), *New Fabian Essays*, London 1952; SOCIALIST UNION (a cura di), *Socialism: A New Statement of Principles*, London 1952; W.A. LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, London 1949; G.D.H. COLE, *Is This Socialism?*, London 1954; H.T.N. GAITSTKELL, *Recent Developments in British Socialism*, London s.d.; SOCIALIST UNION (a cura di), *Twentieth Century Socialism*, London 1956; C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit.; R.H.S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, cit.; e le polemiche apparse su «Socialist Commentary» e «New Statesman». Fornisce un'utile analisi di queste dispute T. WILSON, *Changing Tendencies in Socialist Thought*, «Lloyds' B.R.», luglio 1956. Illuminanti commenti sull'esperimento britannico da parte di osservatori stranieri sono quelli di B. DE JOUVENEL, *Problèmes de l'Angleterre socialiste*, Paris 1947; C.E. GRIFFIN, *Britain: A Case Study for Americans*, Ann Arbor 1950; D.M. WRIGHT, *Post-War West Germany and United Kingdom Recovery*, Washington 1957; e J. MESSNER, *Das englische Experiment des Sozialismus*, Innsbruck, 1954.

² Per gli sviluppi sul continente, cfr. in particolare J. BUTTINGER, *In the Twilight of Socialism: An Epilogue to Austro-Marxism*, trad. ingl. di F.B. Ashton, Cambridge (Mass.) 1956; K. BEDNARIK, *The Young Worker of Today - a New Type*, London 1955; F. KLENNER, *Das Unbehagen in der Demokratie*, Wien 1956. Un'analoga modificazione nell'atteggiamento dei socialisti americani è rivelata da N. THOMAS, *Democratic Socialism: A New Appraisal*, New York 1953.

³ Cfr. la descrizione fatta da R.H.S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, cit., p. 4, di una discussione avvenuta durante una «Fabian Summer School» del 1955 a Oxford.

⁴ C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., e K. BEDNARIK, *The Young Worker of Today - a New Type*, cit..

⁵ Cfr. spec. F. KLENNER, *Das Unbehagen in der Demokratie*, cit., p. 66 e ss.

⁶ Come risulta chiaro dalla citazione di KARL MANNHEIM, che ho messo all'inizio del capitolo *Planning and the Rule of Law*, in *The Road to Serfdom*, cit., e ripetuta sopra, alla nota 64 del capitolo 16.

⁷ In particolare, G. ORWELL, *Nineteen Eighty-four*, London 1949; cfr. anche la sua recensione a *The Road to Serfdom* nell'«Observer», 9 aprile 1944.

⁸ R.H.S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism*, cit. p. 1.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 6.

¹¹ *Op. cit.*, p. 13. Questi timori hanno anche chiaramente influito sulla più recente posizione assunta ufficialmente dal Partito Laburista britannico su questi problemi (cfr. *Personal Freedom: Labour's Policy for the Individual and the Society*, London 1956). Pur occupandosi di quasi tutti i punti cruciali e mostrando quanto i problemi da noi discussi abbiano assunto un'importanza di primo piano sotto un regime socialista che abbia alle spalle un paese con tradizioni liberali, l'opuscolo è curiosamente contraddittorio. Non soltanto ripete la frase «non si sa quanto valga la pena di avere una libertà accompagnata da grossolane disuguaglianze» (p. 7), ma riafferma espressamente la tesi

fondamentale del dispotismo amministrativo: «Un ministro deve rimanere libero di decidere in modo diverso casi in tutto e per tutto analoghi» (p. 26).

¹² In inglese, l'espressione *welfare state* è relativamente nuova ed era probabilmente sconosciuta prima dell'ultimo quarto di secolo. Poiché l'espressione tedesca *Wohlfahrtsstaat* è da tempo in uso in quella lingua e definisce un concetto sorto e sviluppatosi in Germania, si può presumere che il termine inglese derivi dal tedesco. Vale la pena di ricordare che inizialmente il termine tedesco definiva una variante dello «Stato di polizia» (*Polizeistaat*); lo usarono per primi gli storici del XIX secolo, per riferirsi agli aspetti più favorevoli del governo del XVIII secolo. L'idea moderna del *welfare state* andò sviluppandosi dal 1870 in poi, grazie al contributo dei *Sozialpolitiker* tedeschi, detti anche “socialisti della cattedra”, e fu messa in pratica per la prima volta da Bismarck. In Inghilterra gli analoghi sviluppi del concetto (teorizzati dai membri della Fabian Society e da studiosi come A.C. Pigou e L.T. Hobhouse e utilizzati da Lloyd George e Beveridge) risentirono molto l'influenza dell'esempio tedesco, almeno all'inizio. Il termine *welfare state* entrò più facilmente nell'uso perché le basi teoriche poste da Pigou e dalla sua scuola venivano definite *welfare economics*. All'epoca in cui F.D. Roosevelt seguì l'esempio di Bismarck e di Lloyd George, anche negli Stati Uniti i tempi erano ormai maturi. L'uso che la Corte suprema ha fatto della norma costituzionale sul *general welfare* dal 1937 in poi ha portato ovviamente all'adozione del termine *welfare state*, altrove già in uso.

¹³ Cfr. p. es. H. SIDGWICK, *The Elements of Politics*, cit., cap. IV.

¹⁴ Vedi in particolare L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, cit.

¹⁵ Le frasi che precedono sono deliberatamente riprese, solo con lievi modifiche, dal mio libro *The Road to Serfdom*, cit., cap. IX, dove l'argomento è trattato molto estesamente.

¹⁶ A.H. HANSEN, *The Task of Promoting Economic Growth and Stability*, discorso pronunciato alla National Planning Association, 26 febbraio 1956 (ciclostile).

¹⁷ Cfr. J.S. MILL, *On Liberty*, cit., pp. 99-100: «se strade, ferrovie, banche, assicurazioni, grandi società per azioni, università e opere benefiche fossero tutte dei settori dell'amministrazione pubblica; se inoltre le amministrazioni municipali e locali, con tutte le loro attuali competenze, diventassero dipartimenti dell'amministrazione centrale; se i dipendenti di tutte queste aziende e istituzioni fossero nominati e pagati dal governo e si rivolgessero a esso per ogni miglioramento della loro qualità di vita, tutta la libertà di stampa e tutta la democraticità del potere legislativo non renderebbero libero questo o ogni altro paese libero solo di nome. E il male sarebbe tanto maggiore quanto più efficientemente e scientificamente fosse costruita la macchina amministrativa – quanto più abili e raffinati fossero i metodi per far lavorare le persone più qualificate ed esperte».

¹⁸ Cfr. T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, 1958, p. 59: «Così ci accorgiamo che la legislazione [...] acquista sempre più un carattere di dichiarazione di una linea politica che un giorno o l'altro si spera di realizzare praticamente».

¹⁹ R. POUND, *The Rise of the Service State and Its Consequences*, in S. GLUECK (a cura di), *The Welfare State and the National Welfare*, Cambridge (Mass.) 1952, p. 220.

²⁰ P. WILES, *Property and Equality*, in G. WATSON (a cura di), *The Unserving State*, London 1957, p. 107. Cfr. anche la dichiarazione contenuta nell'opuscolo del Partito Conservatore, *Rule of Law*, London 1955, p. 20, e approvata dal «Franks Committee» (cfr. *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*, London 1957 (Cmd. 218), p. 60): «Qualunque sia la validità teorica di quest'argomentazione, quanti tra noi sono membri del Parlamento non esitano a dire che essa ha poca relazione con la realtà. Al Parlamento mancano sia il tempo sia le nozioni indispensabili per poter diventare supervisore del ministro e per chiamare quest'ultimo a render conto delle decisioni prese in sede amministrativa».

- ²¹ Cfr. L. VON MISES, *Human Action*, cit., p. 196 ss.
- ²² Vedi L. ROBBINS, *Economic Planning and International Order*, London 1937.
- ²³ Cfr. W.F. BERNIS, *The Case against World Government*, in *World Politics*, a cura dell'American Foundation for Political Education, Chicago 1955.
- ²⁴ Vedi anche G. STIGLER, *The Tenable Range of Functions of Local Government* (conferenza inedita del 1957; ciclostile).
- ²⁵ Cfr. l'enciclopedica trattazione di questi problemi dell'amico F. MACHLUP, *The Political Economy of Monopoly*, Baltimore 1925.
- ²⁶ Vedi soprattutto J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cit., cap. VII.
- ²⁷ F.A. HAYEK, *The Road to Serfdom*, cit., cap. IV.
- ²⁸ Cfr. F.H. KNIGHT, *Conflict of Values: Freedom and Justice*, cit., p. 224: «Il pubblico considera il monopolio veramente dannoso (con molta esagerazione) e ritiene che esso possa essere sostituito. Parlare di abolizione è da ignoranti o irresponsabili. Non c'è una chiara linea di demarcazione tra profitto legittimo e necessario e guadagno monopolistico; se ci fosse, si porrebbe un problema risolvibile. Ogni medico, ogni artista di fama godono di un monopolio; e i monopoli sono deliberatamente creati con provvedimenti legislativi per incoraggiare l'invenzione e altre attività creative. Nella maggioranza, i monopoli funzionano allo stesso modo dei brevetti commerciali e simili: sono temporanei e bilanciati da rilevanti perdite. Inoltre, di tutte le restrizioni monopolistiche sono di gran lunga peggiori quelle messe in atto da salariati e agricoltori con la connivenza o l'aiuto diretto del governo e il consenso del pubblico». Cfr. anche l'affermazione precedente dello stesso autore, *The Meaning of Freedom*, cit., p. 103: «È necessario chiarire che il ruolo del "monopolio" nella vita economica vera e propria viene enormemente esagerato dall'opinione popolare; si deve inoltre precisare che gran parte del vero monopolio, e soprattutto la parte peggiore, si deve ad attività della pubblica amministrazione. Di solito (e specialmente negli Stati Uniti durante il *New Deal*), il governo si è comportato in modo da incoraggiare (o addirittura creare direttamente) dei monopoli, piuttosto che creare o imporre le condizioni del mercato libero. Il vero senso della concorrenza consiste nella libertà del singolo di "trattare" con l'uno o l'altro e di scegliere, tra le condizioni che gli vengono offerte, quelle a suo giudizio più vantaggiose».

18. Sindacati e occupazione

Lo Stato, per lungo tempo ostile agli altri monopoli, ha improvvisamente incoraggiato e favorito vasti monopoli della mano d'opera che la democrazia non può sopportare, non può controllare senza distruggerli e forse non può distruggere senza distruggere se stessa.

HENRY C. SIMONS^{*}

1. In poco più di un secolo, la politica pubblica nei confronti dei sindacati dei lavoratori è passata da un estremo all'altro. Da una situazione in cui i sindacati potevano fare ben poco che fosse legale (quando non era illegale la loro stessa esistenza), siamo oggi arrivati a una situazione in cui sono le sole istituzioni privilegiate alle quali non si applicano le norme generali della legge. Sono diventati l'unico importante caso in cui i governi vengono meno alla loro primaria funzione – la prevenzione della coercizione e della violenza.

A questo mutamento ha contribuito moltissimo il fatto che i sindacati siano inizialmente riusciti a far appello ai principi generali della libertà¹ e siano in seguito riusciti a conservare l'appoggio dei liberali, pur dopo tanto tempo da quando contro di loro era cessata ogni discriminazione e avevano acquisito eccezionali privilegi. Solo in pochi altri campi i progressisti sono così poco propensi a chiedersi se un qualche particolare provvedimento sia opportuno. Per lo più, si limitano a domandarsi se è «pro o contro i sindacati» o, come in genere si dice, «pro o contro la mano d'opera»². Eppure, un rapido sguardo alla storia dei sindacati fa pensare che la posizione ragionevole debba trovarsi fra gli estremi che ne contrassegnano l'evoluzione.

I più si rendono così poco conto di quel che è successo che ancora appoggiano le aspirazioni dei sindacati sulla base della credenza che essi stiano lottando per la «libertà di associazione». Ma di fatto tale espressione ha perso il suo significato e il vero problema è oggi la libertà dell'individuo di iscriversi o no a un sindacato. L'equivoco esistente è in parte dovuto alla rapidità con cui è cambiata la natura della questione; in molti paesi, l'associazione volontaria dei lavoratori era appena divenuta lecita che essi cominciarono a servirsi della coercizione per obbligare i lavoratori riluttanti a iscriversi e per impedire di trovare impiego ai non iscritti. I più probabilmente pensano ancora che una «vertenza sindacale» significhi di regola un disaccordo sulla retribuzione e le condizioni d'impiego, mentre nella maggior parte dei casi il suo unico scopo è il tentativo da parte dei sindacati di obbligare i lavoratori riluttanti a iscriversi.

L'acquisizione di un privilegio da parte dei sindacati in nessun paese è stato tanto spettacolare quanto in Gran Bretagna, dove il *Trade Dispute Act* del 1906 accordò «al sindacato l'esenzione dalla responsabilità civile, anche per il danno più grave arrecato dal sindacato o dai membri di questo, conferendo in breve a tutti i sindacati privilegi e protezioni di cui non dispone nessun'altra persona o organizzazione di persone, dotata o meno di personalità giuridica»³. Una legislazione ugualmente favorevole venne incontro ai sindacati negli Stati Uniti, dove il primo *Clayton Act* del 1914 li sottrasse ai provvedimenti antimonopolistici della legge Sherman; il *Norris-La Guardia Act* del 1932 «andò molto lontano, introducendo praticamente l'assoluta immunità per trasgressioni compiute dalle organizzazioni dei lavoratori»⁴; e infine la Corte suprema, con una decisione di grande importanza, appoggiò «la rivendicazione da parte di un sindacato del diritto di rifiutare a un datore di lavoro la partecipazione al mondo economico»⁵. Nel decennio tra il '20 e il '30, in molti paesi europei si è andata affermando una situazione analoga, «meno per esplicite concessioni legislative che per tacita tolleranza da parte delle autorità e dei tribunali»⁶. Dappertutto la legalizzazione dei sindacati fu interpretata come la legalizzazione dei loro principali scopi e come il riconoscimento del loro diritto di fare tutto quello che apparisse necessario per raggiungerli – ossia, come un monopolio. Essi furono sempre più trattati non come un gruppo che stesse perseguendo un fine egoistico legittimo e che, come ogni altro interesse, dev'esser tenuto a freno da interessi concorrenti aventi uguali

diritti, ma come un gruppo il cui scopo – la completa organizzazione di tutta la mano d'opera – dev'essere appoggiato per il bene pubblico⁷.

Anche se negli ultimi tempi palesi abusi da parte dei sindacati hanno spesso scandalizzato l'opinione pubblica e se va ormai declinando l'atteggiamento simpatetico e acritico, il pubblico non ha ancora capito che la posizione giuridica attuale è fondamentalmente sbagliata e che tutte le basi della nostra società libera sono gravemente minacciate dai poteri accumulati dai sindacati. Non ci occuperemo in questa sede di quegli abusi criminali del potere sindacale che hanno recentemente attirato molta attenzione negli Stati Uniti, sebbene non siano del tutto estranei ai privilegi di cui per legge i sindacati godono. Ci limiteremo a occuparci unicamente dei poteri che per lo più i sindacati oggi possiedono, con l'esplicito consenso della legge o almeno la tacita tolleranza delle autorità che applicano la legge. Il nostro discorso non sarà diretto contro i sindacati come tali; né si limiterà alle pratiche sindacali che sono ora largamente considerate degli abusi. Concentreremo invece la nostra attenzione su alcuni dei loro poteri che sono estesamente accettati come legittimi o perfino ritenuti dei «sacri diritti». La situazione di tali poteri è rafforzata, invece che indebolita, dal fatto che i sindacati spesso si sono mostrati piuttosto restii a esercitarli. Non possiamo permetterci il lusso di lasciare che l'attuale stato di cose continui, proprio perché nella condizione giuridica attuale i sindacati potrebbero fare infinitamente più male di quanto facciano e perché dobbiamo alla moderazione e al buon senso di molti sindacalisti se la situazione non è molto peggiore⁸.

2. La coercizione che il sindacato si è permesso di esercitare contro tutti i principi di libertà sotto la legge (non lo si sottolineerà mai abbastanza) è essenzialmente coercizione nei confronti del compagno di lavoro. Ogni reale potere coercitivo che i sindacati riescano a esercitare contro il datore di lavoro è conseguenza di questo fondamentale potere di esercitare la coercizione sugli altri lavoratori; la coercizione sui datori di lavoro perderebbe molto del suo biasimevole carattere se i sindacati fossero privati del potere di estorcere un riluttante appoggio. Non si tratta del diritto di raggiungere accordi volontari tra i lavoratori, né del loro diritto di rifiutare di comune accordo di prestare i loro servizi. Si dovrebbe tuttavia dire che quest'ultimo – il diritto di sciopero –, benché normale, difficilmente si può considerare un diritto inalienabile. Ci sono ottime

ragioni per cui in certi impieghi il lavoratore subordinato dovrebbe rinunciare a questo diritto; ossia, tali impieghi dovrebbero implicare obblighi a lungo termine da parte dei lavoratori e dovrebbe essere illegale ogni tentativo concertato di sottrarsi a quegli obblighi.

È vero che un sindacato in grado di controllare effettivamente tutti i potenziali lavoratori di un'impresa o ramo d'industria può esercitare una pressione quasi illimitata sul datore di lavoro e che, soprattutto nei casi in cui ingenti capitali siano stati investiti in macchinari specializzati, in pratica tale sindacato potrà espropriare il proprietario e controllare quasi tutto il reddito dell'impresa⁹.

Il punto decisivo è tuttavia che ciò non sarà mai nell'interesse di tutti i lavoratori, salvo l'improbabile caso in cui il guadagno derivante da una tale azione sia ripartito su basi ugualitarie fra tutti i lavoratori, siano essi o meno occupati nell'impresa. Ne deriva che il sindacato può raggiungere quanto si prefigge solo spingendo coercitivamente, contro il proprio interesse, una parte dei lavoratori a sostenere l'azione sindacale.

La ragione di ciò sta nel fatto che, solo limitando l'offerta, ossia rifiutando parte della mano d'opera, i lavoratori possono ottenere salari reali superiori al livello che prevarrebbe in un mercato libero. L'interesse di chi sarà occupato con salari più alti sarà pertanto sempre opposto all'interesse di chi di conseguenza troverà occupazione solo in lavori remunerati meno bene o non ne troverà alcuna.

Non fa molta differenza che i sindacati ordinariamente facciano prima accettare al datore di lavoro un certo salario e poi facciano in modo che nessuno sia assunto con un salario inferiore. Fissare i salari è un mezzo altrettanto efficace quanto altri per tener fuori chi potrebbe essere occupato a un salario inferiore. Il punto rilevante è che il datore di lavoro accetta di pagare quel salario solo quando sa che il sindacato ha il potere di non permettere agli altri di lavorare¹⁰. Per regola generale, la determinazione dei salari (a opera delle autorità, come a opera dei sindacati), quando spinge le remunerazioni al di sopra di quanto sarebbe deciso dal mercato, li fissa a un livello in cui non tutti i lavoratori che lo vogliono possono essere occupati.

Sebbene i sindacati possano spesso anche agire sulla base di una opposta credenza, non c'è dubbio che nel lungo periodo non possono aumentare i salari reali, per chiunque desideri lavorare, al disopra del livello che verrebbe a stabilirsi in un mercato libero – anche se possono benissimo spingere più in alto il livello dei salari nominali, con le conseguenze di cui

ci occuperemo in seguito. Se si vuole che non sia transitorio, il loro successo nello spingere i salari reali oltre quel livello deve avvantaggiare solo un particolare gruppo a detrimento degli altri. Pertanto, pure quando è appoggiato da tutti, il sindacato è al servizio di interessi settoriali. Ciò significa che, dato che la loro politica dei salari non è nell'interesse di tutti i lavoratori, sindacati rigorosamente volontari non avrebbero il consenso di tutti. Organizzazioni sindacali prive del potere di coartare i lavoratori non iscritti non possono perciò essere forti abbastanza da far aumentare i salari al disopra del livello in cui potrebbero trovare lavoro tutti i disoccupati, ossia del livello che si stabilirebbe in generale in un mercato del lavoro veramente libero.

Mentre i salari reali di tutti gli occupati possono essere aumentati mediante l'azione del sindacato solo a prezzo della disoccupazione, i sindacati di particolari industrie o mestieri possono benissimo far aumentare i salari dei loro iscritti, costringendo gli altri a rimanere in occupazioni peggio remunerate. È difficile dire quanto di fatto sia enorme la deformazione della struttura dei salari da ciò determinata. Tuttavia, se si considera che alcuni sindacati ritengono opportuno servirsi della coercizione per evitare un'ingerenza nella loro attività e che altri possono far pagare forti somme per concedere l'ammissione (o persino riservare posti ai figli degli attuali iscritti), non si può dubitare della gravità di tale deformazione. È da notare poi che tali politiche si possono svolgere con successo solo nelle occupazione prospere e molto remunerate e che pertanto il loro risultato sarà lo sfruttamento dei relativamente poveri da parte di soggetti che stanno economicamente meglio. Anche se, entro il campo d'azione di un certo sindacato, gli atti da questo posti in essere possono tendere a ridurre le differenze tra le remunerazioni, non c'è dubbio che, con riferimento alle retribuzioni percepite nelle maggiori industrie e attività, sia da imputare ai sindacati l'esistenza di una disuguaglianza che non ha alcuna giustificazione economica ed è solo effetto di privilegi¹¹. Ciò significa che le loro attività riducono necessariamente la produttività del lavoro nel suo complesso e pertanto anche il livello generale dei salari reali: perché, se l'azione del sindacato riesce a ridurre il numero di lavoratori negli impieghi meglio remunerati e ad aumentare il numero di quelli occupati nei meno remunerati, la media nel complesso ne risulterà più bassa. Di fatto, è più che probabile che nei paesi dove i sindacati sono molto forti, i salari reali siano inferiori a quanto altrimenti sarebbero¹². Certo, è così per la maggior parte

dei paesi dell'Europa, dove la politica sindacale è rafforzata dal generale uso di pratiche restrittive apparentemente volte a «creare lavoro».

Molti ritengono ancora fatto inconfutabile e ovvio che il livello generale dei salari sia aumentato tanto rapidamente per effetto delle lotte sindacali, ma lo ritengono a dispetto di queste non ambigue conclusioni dell'analisi teorica – e a dispetto della prova empirica del contrario. Spesso i salari reali aumentano molto più rapidamente quando i sindacati sono più deboli e non più forti; inoltre, anche l'aumento dei salari nelle attività in cui la mano d'opera non aveva un'organizzazione sindacale è stato sovente più rapido di quello fatto registrare in settori di attività molto organizzati e molto prosperi¹³. La comune impressione contraria è in parte dovuta al fatto che gli aumenti salariali sono oggi ottenuti per lo più mediante negoziati sindacali e per questo si ritiene che si possano ottenere solo in tal modo¹⁴; in parte anche maggiore, quell'impressione è inoltre dovuta al fatto che, come vedremo, l'attività sindacale provoca un continuo aumento dei salari nominali superiore all'aumento dei salari reali. L'incremento dei salari nominali non provoca disoccupazione generale, solo perché è regolarmente reso inefficace dall'inflazione che, se si vuole mantenere il pieno impiego, dev'essere necessariamente prodotta.

3. Se i sindacati hanno con la loro politica realizzato di fatto molto meno di quanto generalmente si creda, nondimeno le loro attività in questo campo sono economicamente molto dannose e politicamente pericolosissime. Essi si stanno servendo del loro potere in un modo che tende a rendere ineffettivo il sistema di mercato e che, al tempo stesso, dà loro un controllo della direzione dell'attività economica che già sarebbe pericoloso nelle mani di un governo e che è intollerabile quando è esercitato da un gruppo particolare. Lo fanno attraverso la loro influenza sui salari relativi di diverse categorie di lavoratori e attraverso la loro costante pressione (verso l'alto) sul livello dei salari nominali, con le inevitabili conseguenze inflazionistiche.

L'effetto sui salari relativi consiste normalmente in una maggiore uniformità e in una maggiore rigidità dei salari nell'ambito di un gruppo controllato dal sindacato e in maggiori e non funzionali differenze nei salari di gruppi diversi. Vi si accompagna una restrizione della mobilità della mano d'opera, di cui i suddetti fenomeni sono effetto o causa. Non riteniamo necessario soffermarci oltre a parlare del fatto che particolari

gruppi possono avvantaggiarsene; il tutto va però a scapito della produttività e quindi dei redditi dei lavoratori in genere. Né sarà necessario sottolineare qui che la maggiore stabilità dei salari di gruppi particolari, ottenuta dai sindacati, implica necessariamente una maggiore instabilità dell'occupazione. Ciò che occorre rilevare è che differenze casuali presenti nel potere sindacale produrranno nei diversi rami di attività non solo evidenti disuguaglianze, economicamente ingiustificate, nelle remunerazioni dei lavoratori, ma anche disparità economiche nello sviluppo di industrie diverse. Attività d'importanza sociale, come l'edilizia, saranno fortemente ostacolate nel loro sviluppo e non riusciranno minimamente a soddisfare le necessità esistenti, semplicemente perché offrono ai sindacati speciali possibilità di servirsi di pratiche coercitive monopolistiche¹⁵. Poiché sono più potenti dove sono più cospicui gli investimenti di capitali, i sindacati tendono a diventare un fattore deterrente nei confronti dell'investimento – oggi secondo forse solo all'imposizione fiscale. Infine, spesso il monopolio sindacale, in collusione con l'impresa, diventa una delle principali basi di controllo monopolistico del ramo di attività in questione.

Il maggior pericolo generato dallo sviluppo attuale del sindacalismo consiste nel fatto che, creando effettivi monopoli nell'offerta dei diversi tipi di mano d'opera, i sindacati impediscono alla concorrenza di agire da efficace regolatore dell'allocazione delle risorse. Ma, se la concorrenza diviene ineffettivo quale mezzo regolatore, sarà necessario sostituirla con qualche altro mezzo. E l'unica alternativa al mercato è la direzione affidata a una qualche autorità. Ma tale direzione non può evidentemente esser lasciata nelle mani di particolari sindacati con interessi settoriali, né il suo compito può essere svolto in modo adeguato da una organizzazione unificata di tutta la mano d'opera: perché diventerebbe così non solo il potere più forte di tutto lo Stato, ma un potere che controllerebbe completamente lo Stato. Il sindacalismo quale è oggi tende a realizzare proprio quel sistema di pianificazione globale socialista che pochi sindacati desiderano e che in realtà è nel loro interesse evitare.

4. I sindacati non possono perseguire i loro scopi principali se non ottengono il completo controllo dell'offerta del tipo di mano d'opera del settore in cui operano; e, poiché non è nell'interesse di tutti i lavoratori sottoporsi a tale controllo, intere categorie devono essere spinte ad agire

contro il loro stesso interesse. Lo si può fare entro certi limiti, semplicemente con la pressione psicologica e morale, inculcando l'errata convinzione che i sindacati operano nell'interesse di tutti i lavoratori. Quando si riesce a creare il generale sentimento che tutti i lavoratori, per interesse di classe, devono appoggiare l'azione sindacale, la coercizione viene accettata come un mezzo legittimo per far compiere il proprio dovere a un lavoratore recalcitrante. I sindacati si sono qui affidati a uno dei più efficaci strumenti, al mito cioè secondo cui si deve ai loro sforzi se il livello di vita della classe lavoratrice è aumentato tanto rapidamente e stando al quale si deve unicamente ai loro costanti sforzi se i salari continueranno ad aumentare il più rapidamente possibile – mito che i sindacati hanno potuto tener costantemente vivo, grazie anche all'attivo aiuto dei loro avversari. All'abbandono di tale convinzione si può giungere solo con una migliore valutazione dei fatti; il che dipende dalla capacità degli economisti di illuminare efficacemente l'opinione pubblica.

Ma, sebbene sia molto potente, questo tipo di pressione morale esercitata dai sindacati non riuscirebbe a dar loro il potere di generare realmente dei danni. I sindacalisti sono manifestamente d'accordo con gli studiosi di tale aspetto del sindacalismo: perché i sindacati possano realizzare i loro fini, sono necessarie forme molto più forti di coercizione. Il vero potere proviene ai sindacati dalle tecniche della coercizione sviluppate per rendere di fatto obbligatoria l'iscrizione, da quelle che essi chiamano le loro «attività organizzative» (o, negli Stati Uniti, «la difesa sindacale», per un curioso eufemismo). Poiché il potere dei sindacati veramente volontari ha come suo ristretto territorio gli interessi comuni di tutti i lavoratori, essi dirigono oggi i loro principali sforzi nel costringere all'obbedienza i dissenzienti.

Non sarebbero mai riusciti a farlo, senza l'appoggio di una fuorviata opinione pubblica e l'attivo aiuto dello Stato. Disgraziatamente, sono in larga misura riusciti a persuadere il pubblico che l'iscrizione di tutti i lavoratori al sindacato non è solo legittima ma anche importante per la politica nazionale. Dire che i lavoratori hanno il diritto di associarsi in sindacati, non equivale però a dire che i sindacati hanno diritto di esistere indipendentemente dal volere dei singoli lavoratori. Ben lungi dall'essere una calamità pubblica, sarebbe altamente desiderabile uno stato di cose in cui i lavoratori non avessero bisogno di costituire sindacati. E tuttavia il fatto che le organizzazioni sindacali abbiano per fine l'adesione di tutti i

lavoratori è stato inteso nel senso che esse sono autorizzate a fare tutto quel che credono necessario a tale scopo. In modo analogo, il fatto che per i sindacati sia legittimo cercare di assicurare salari maggiori è stato inteso nel senso che si deve permettere loro di fare tutto quel che credono necessario per riuscire nel loro intento. In particolare, una volta accettato lo sciopero come legittima arma sindacale, si è arrivati a pensare che debba essere loro permesso di fare tutto quel che ritengono necessario perché lo sciopero abbia successo. In genere, il riconoscimento giuridico dei sindacati significa che tutti i metodi da essi considerati indispensabili per i loro scopi devono essere considerati leciti.

Pertanto, gli attuali poteri coercitivi dei sindacati sono soprattutto basati sull'uso di metodi che non sarebbero tollerati per nessun altro scopo e che contrastano con la tutela della sfera privata dell'individuo. In primo luogo, i sindacati, si servono – molto più di quanto comunemente si riconosca – del metodo del picchettaggio, quale strumento d'intimidazione. Non c'è dubbio che anche quel tipo di picchettaggio che viene detto «pacifico» è gravemente coercitivo e che tollerarlo costituisce un privilegio concesso per la presunta legittimità del suo scopo; lo mostra la circostanza che può essere ed è usato da persone che non rientrano nelle categorie dei lavoratori per costringere altri a entrare in un'organizzazione che loro controllano; e può essere ed è usato per fini puramente politici o per incoraggiare animosità contro persone impopolari. L'aureola di legittimità conferitagli, perché spesso se ne approvano gli scopi, non può alterare il fatto che esso rappresenta un tipo di pressione organizzata sugli individui, pressione che in una società libera nessun ente privato dovrebbe avere il potere di esercitare.

Oltre alla tolleranza nei confronti del picchettaggio, il fattore principale che permette ai sindacati di esercitare la coercizione sui singoli lavoratori è l'approvazione che la legge e la giurisprudenza hanno dato ai *contratti che impongono la sindacalizzazione obbligatoria (closed e union-shop contracts)*. Questi contratti limitano l'occupazione; e solo il fatto che siano sottratti alla sfera di competenza delle norme di diritto comune li ha resi materia legittima delle «attività organizzative» dei sindacati. La legislazione si è spinta a volte tanto in là da esigere non solo che un contratto concluso dai rappresentanti della maggioranza dei lavoratori di una fabbrica o ramo di attività sia applicato a tutti i lavoratori che vogliono usufruirne, ma che sia applicato a tutti i lavoratori, anche se essi desiderano

e sono in grado di ottenere individualmente una diversa combinazione di vantaggi¹⁶. Dobbiamo considerare anche come inammissibili metodi di coercizione tutti gli scioperi secondari e i boicottaggi che non vengono usati come strumento di contrattazione salariale, ma unicamente per costringere gli altri lavoratori ad aderire alle politiche sindacali.

La maggior parte di questa tattica coercitiva dei sindacati può essere inoltre praticata solo perché la legge ha sottratto certi gruppi di lavoratori all'ordinaria responsabilità di un'azione comune: sia permettendo loro di evitare di costituirsi formalmente in persona giuridica, sia esentando esplicitamente le loro organizzazioni dalle norme generali che in quei casi si applicano. Non riteniamo necessario considerare in particolare vari altri aspetti della politica sindacale contemporanea come, per citarne una, la contrattazione per ramo di attività o su base nazionale. La praticabilità di ciò poggia sui metodi già citati ed è molto probabile che, qualora venga rimosso il potere coercitivo fondamentale dei sindacati¹⁷, essa venga meno.

5. È difficile negare che l'aumento dei salari mediante l'uso della coercizione sia oggi il principale scopo dei sindacati. Anche se questo fosse il loro unico fine, non sarebbe tuttavia giustificabile il divieto giuridico di associazione sindacale. In una società libera, bisogna tollerare molto di quello che non piace, a meno che lo si possa evitare senza ricorrere a una legislazione discriminatoria. Ma pure adesso il controllo dei salari non è l'unica funzione dei sindacati; ed essi sono indubbiamente in grado di rendere servizi ineccepibili e decisamente utili. Se il loro unico scopo fosse realmente quello di far aumentare i salari con un'azione coercitiva, privati del potere coercitivo, i sindacati probabilmente scomparirebbero. Ma hanno altre funzioni utili da svolgere e, sebbene sia contrario ai nostri principi anche soltanto considerare la possibilità di vietarli del tutto, è opportuno mostrare esplicitamente perché non esiste una ragione economica per farlo e perché, come organizzazioni veramente volontarie e non coercitive, essi potrebbero rendere importanti servizi. È infatti più che probabile che i sindacati svilupperanno tutta la loro potenziale utilità solo dopo che, con un'efficace prevenzione dell'uso della coercizione, sarà a essi impedito di perseguire gli scopi antisociali¹⁸.

Privi di poteri coercitivi, i sindacati potrebbero probabilmente svolgere una parte utile e importante anche nel processo di determinazione dei salari. In primo luogo, c'è spesso una scelta da compiere tra aumenti salariali e

vantaggi alternativi che il datore di lavoro potrebbe, sopportando lo stesso costo, dare ai lavoratori, se solo la maggior parte è disposta ad accettarli in sostituzione dell'aumento di remunerazione. C'è anche il fatto che la posizione relativa dell'individuo nella scala dei salari è spesso per lui tanto importante quanto la sua posizione in assoluto. In ogni organizzazione gerarchica, è rilevante che le differenze di remunerazione fra i diversi lavori e le regole sugli avanzamenti siano considerate giuste dalla maggioranza¹⁹. Il modo più efficace per assicurarsi il consenso, è probabilmente ottenere, con negoziati collettivi in cui siano rappresentati tutti i diversi interessi, il generale consenso allo schema di base. Anche dal punto di vista del datore di lavoro, non è facile immaginare come conciliare tutti i diversi punti di vista e giungere a una soddisfacente struttura salariale. Per soddisfare le necessità di una vasta organizzazione, appare necessario stabilire una serie di livelli concordati, ottenibili da chiunque voglia avvantaggiarsene, pur senza escludere speciali adattamenti in casi individuali.

Lo stesso vale a maggior ragione per tutti gli altri problemi generali, connessi alle condizioni di lavoro, quei problemi che realmente interessano tutti i dipendenti e che, nel comune interesse dei lavoratori e dei datori di lavoro, dovrebbero essere regolati in modo da prendere in considerazione quante più aspirazioni è possibile. Una grande organizzazione dev'essere retta in larga misura da norme e, con ogni probabilità, tali norme saranno più efficaci, se formulate con la partecipazione dei lavoratori²⁰. Poiché un contratto tra i datori di lavoro e lavoratori non regola solo i rapporti tra i primi e i secondi ma anche quelli tra i vari gruppi di lavoratori, è spesso opportuno dargli il carattere di un accordo fra più parti e provvedere in certi casi, come nelle procedure per la risoluzione dei conflitti, a un certo grado di autogoverno dei dipendenti.

Infine, c'è la più antica e più benefica attività dei sindacati; quella per cui, come «società di mutuo soccorso», essi si occupano di affiancare gli associati nella loro esposizione ai rischi del lavoro. Sotto tutti i suoi aspetti, tale funzione dev'essere considerata come una forma molto opportuna di mutuo soccorso, quantunque lo Stato assistenziale vada gradualmente assumendola in proprio. Lasciaremos tuttavia aperto il problema di stabilire se uno degli argomenti di cui sopra possa giustificare o no sindacati su scala maggiore di quella della fabbrica o dell'impresa.

Una questione del tutto diversa, che in questa sede citeremo solo di passaggio, è la pretesa dei sindacati di partecipare alla conduzione degli

affari. Sotto il nome di «democrazia industriale» o sotto quello più recente di «cogestione», ha acquistato molta popolarità, soprattutto in Germania e un po' meno in Gran Bretagna. Rappresenta una curiosa recrudescenza del socialismo sindacalista del XIX secolo, la meno meditata e più inapplicabile forma di quella dottrina. L'idea può esercitare una certa superficiale attrattiva, ma all'esame rivela intime contraddizioni. Una fabbrica o un settore di attività non possono essere diretti nell'interesse di un corpo di lavoratori permanentemente determinato se, al tempo stesso, devono servire gli interessi dei consumatori. Inoltre, l'effettiva partecipazione alla direzione di un'impresa è un lavoro a tempo pieno: chiunque vi si dedichi ben presto perde la visione e l'interesse del dipendente. Ma non è dal solo punto di vista del datore di lavoro che tale progetto dovrebbe essere rigettato: ci sono validi motivi per i quali negli Stati Uniti i sindacalisti si sono categoricamente rifiutati di assumere qualsiasi responsabilità nella direzione delle imprese. Per un più profondo esame del problema, dobbiamo tuttavia indicare al lettore gli attenti studi, oggi disponibili, su tutte le sue implicazioni²¹.

6. È forse impossibile proteggere l'individuo dalla coercizione, finché l'opinione pubblica la considera legittima. Molti studiosi del problema concordano però nel dire che basterebbero relativamente pochi e, come a colpo d'occhio possono apparire, piccoli cambiamenti della legge e della giurisprudenza per produrre cambiamenti di vasta portata e probabilmente decisivi²². Il ritiro dei privilegi speciali esplicitamente accordati ai sindacati, o di cui essi si sono arrogati con la tolleranza dei giudici, dovrebbe essere sufficiente a privarli dei poteri coercitivi più rilevanti e a incanalare i loro legittimi interessi di parte in modo da renderli socialmente benefici.

Condizione di base è che sia assicurata la vera libertà di associazione e che sia considerata illegittima la coercizione usata a favore o contro l'organizzazione da parte dei lavoratori e del datore di lavoro. Si dovrebbe rigorosamente applicare il principio che il fine non giustifica i mezzi e che gli scopi dei sindacati non giustificano la loro sottrazione dalle norme generali della legge. Fra tali mezzi, dovrebbe oggi essere in primo luogo proibito quello del picchettaggio, poiché non è solo la normale e principale causa della violenza, ma perché anche nelle sue forme più pacifiche è un mezzo coercitivo. Si dovrebbe inoltre impedire ai sindacati di tener

disoccupati coloro che non sono associati. Ciò significa che i *closed* e *union-shop contracts* (incluse le clausole del tipo «mantenimento della iscrizione» e «assunzione preferenziale») debbono esser trattati come contratti che limitano l'occupazione e dev'esser loro negata ogni efficacia giuridica. Non differiscono in nulla dal *yellow-dog contract*, che proibisce al lavoratore di iscriversi a un sindacato e che è comunemente vietato dalla legge.

L'invalidazione di tutti questi tipi di contratti, eliminando tutti i principali scopi degli scioperi e dei boicottaggi, renderebbe largamente inefficaci queste e analoghe forme di pressione. Sarebbe tuttavia necessario annullare anche tutti i provvedimenti legali che rendono i contratti conclusi con la maggioranza dei rappresentanti dei lavoratori vincolanti per tutti, nonché privare tutti i gruppi organizzati del diritto di concludere contratti che vincolino uomini che non hanno a essi delegato volontariamente tale potere²³. Infine, si deve fermamente attribuire la responsabilità di una azione concertata e organizzata, in conflitto con gli obblighi contrattuali o con la legge generale, solo a coloro che hanno adottato la decisione, quale che sia la particolare forma dell'azione.

Non sarebbe una corretta obiezione sostenere che qualunque provvedimento legislativo che renda invalidi certi tipi di patti o intese sindacali costituisca una violazione del principio della libertà contrattuale. Abbiamo visto in precedenza (cap. 15) che tale principio non implica che tutti i contratti siano vincolanti e giuridicamente applicabili. Sta semplicemente a significare che tutti i contratti vanno giudicati secondo le stesse norme generali e che nessuna autorità può avere il potere discrezionale di permettere o non permettere particolari contratti. Tra i contratti a cui la legge dovrebbe negare validità, ci sono quelli che limitano l'occupazione. I contratti *closed* e *union-shop* rientrano ovviamente in siffatta categoria. Se la legislazione, la giurisprudenza e la tolleranza degli organi esecutivi non avessero creato certi privilegi per i sindacati, probabilmente nei paesi di *common law* non sarebbe mai sorta la necessità di una legislazione speciale sui sindacati. È da rammaricarsi se tale necessità esiste; e chi crede nella libertà considera con timore ogni legislazione del genere. Ma, una volta che siano entrati a far parte del diritto del paese, gli speciali privilegi possono essere annullati solo da una legislazione speciale. Non dovrebbe esserci necessità di «leggi sul diritto al lavoro», ma è difficile negare che la situazione creata negli Stati Uniti dalla

legislazione e dalle decisioni della Corte suprema rendano le legislazioni speciali l'unica via percorribile per restaurare il principio della libertà²⁴.

Le misure specifiche necessarie in ciascun paese, per ristabilire il principio di libera associazione nel campo della mano d'opera, dipendono dalla situazione che si è venuta a creare. Negli Stati Uniti, la situazione riveste un interesse speciale, poiché qui la legislazione e le decisioni della Corte suprema sono andate forse più in là che altrove²⁵ nel legalizzare la coercizione sindacale e molto lontano nel conferire poteri discrezionali ed essenzialmente irresponsabili all'autorità amministrativa. Per altri particolari, dobbiamo tuttavia rimandare il lettore all'importante studio del professor Petro, *The Labor Policy of the Free Society*²⁶, in cui le riforme necessarie sono descritte per esteso.

I cambiamenti richiesti per limitare i dannosi poteri dei sindacati implicano solo la sottomissione agli stessi principi generali del diritto che si applicano a tutti; ma non c'è dubbio che i sindacati esistenti vi si opporranno con ogni potere. Sanno che la realizzazione di quanto attualmente desiderano dipende proprio da quel potere coercitivo che, se si vuole conservare una società libera, dovrà esser limitato. Eppure, la situazione non è disperata. Sono in corso sviluppi che prima o poi dimostreranno come la situazione attuale non può durare. I sindacati scopriranno che, tra le alternative della prospettiva che si para loro davanti, sottoporsi al principio generale che impedisce qualsiasi tipo di coercizione è nel lungo periodo largamente preferibile alla continuazione della loro attuale politica; perché questa può solo provocare due conseguenze, entrambe sfavorevoli.

7. I sindacati non possono alla lunga alterare in modo sostanziale il livello dei salari reali di tutti i lavoratori. In effetti, è più probabile che li diminuiscano. Ma lo stesso non vale per i salari nominali. L'effetto esercitato su di essi dall'azione sindacale dipende dai principi che reggono la politica monetaria. Con le dottrine oggi largamente accettate e le politiche che di conseguenza ci si aspetta dalle autorità monetarie, non c'è dubbio che le politiche sindacali attuali portano di necessità a una costante e progressiva inflazione. Il principale motivo ne è che le dottrine dominanti della «piena occupazione» esplicitamente tolgono ai sindacati la responsabilità della disoccupazione e danno alle autorità monetarie e fiscali il compito di conservare la piena occupazione. L'unico modo in cui queste

possono impedire alla politica sindacale di produrre disoccupazione consiste tuttavia nel contrastare con l'inflazione gli eccessivi aumenti reali, imputabili all'azione sindacale.

Per poter capire la situazione in cui siamo stati messi, sarà necessario gettare un breve sguardo alle fonti intellettuali della politica di pieno impiego di tipo «keynesiano». Lo sviluppo delle teorie di Keynes prende avvio dalla corretta intuizione che la costante causa dell'estesa disoccupazione sono i salari reali troppo alti. Il passo successivo consiste nell'idea che si possa realizzare una diretta diminuzione dei salari nominali solo con una lotta tanto dolorosa e prolungata da non essere neppure pensabile. Di conseguenza, Keynes ha concluso che i salari reali avrebbero dovuto essere diminuiti mediante un processo di svalutazione della moneta. È in realtà questo il ragionamento che sta alla base di tutta la politica di «pieno impiego», oggi tanto largamente accettata²⁷. Se i lavoratori vogliono dei salari nominali tanto elevati da non permettere il pieno impiego, l'offerta di moneta dev'essere aumentata, in maniera da far salire i prezzi a un livello in cui il valore reale dei salari nominali prevalenti non superi più la produttività dei lavoratori in cerca d'impiego. In pratica, ciò necessariamente implica che ogni sindacato, nel tentativo di superare la svalutazione della moneta, non cessi mai di chiedere ulteriori aumenti dei salari nominali; il che implica poi che lo sforzo congiunto dei sindacati provochi una inflazione progressiva.

Così accadrebbe anche se i singoli sindacati si limitassero a impedire riduzioni dei salari nominali di qualche particolare gruppo. Quando i sindacati rendono inattuabili tali riduzioni salariali e quando i salari diventano generalmente, come dicono gli economisti, «rigidi verso il basso», tutti i cambiamenti nei salari relativi dei diversi gruppi, resi necessari dalle condizioni costantemente mutevoli, si possono ottenere solo aumentando tutti i salari nominali eccetto quelli del gruppo i cui salari reali relativi devono diminuire. Inoltre, l'aumento generale dei salari nominali e il conseguente aumento del costo della vita porterà in genere a tentativi, anche da parte dell'ultimo gruppo, di spingere in su i salari nominali e saranno necessari vari cicli di successivi aumenti salariali prima di ottenere un riaggiustamento dei salari relativi. Poiché la necessità di tale riaggiustamento si presenta di continuo, questo processo da solo alimenta la spirale prezzo-salario che ha prodotto i suoi effetti dopo la Seconda guerra

mondiale, da quando cioè le politiche del pieno impiego sono state generalmente accettate²⁸.

A volte si descrive il processo come se gli aumenti salariali producessero direttamente l'inflazione. Ciò non è corretto. Se non si espandesse l'offerta di moneta e di credito, gli aumenti salariali porterebbero rapidamente alla disoccupazione. Ma, sotto l'influenza di una dottrina che fa dovere delle autorità monetarie fornire sufficiente moneta per assicurare il pieno impiego a un qualsiasi livello salariale dato, è politicamente inevitabile che ogni ciclo di aumenti salariali porti a un'ulteriore inflazione²⁹. O è inevitabile finché l'aumento dei prezzi diventa tanto considerevole e prolungato da provocare un grave allarme pubblico. Si tenterà allora di applicare i freni monetari. Poiché tuttavia l'economia è ormai alimentata dall'aspettativa di un'ulteriore inflazione e poiché molta dell'occupazione esistente dipende dalla costante espansione monetaria, i tentativi di arrestare il processo inflazionistico produrranno ben presto una forte disoccupazione. Ne verrà una rinnovata e irresistibile pressione verso un'ulteriore inflazione. E, con sempre maggiori dosi d'inflazione, per un lungo periodo si può riuscire a impedire l'apparizione della disoccupazione, che sarebbe altrimenti causata dalla pressione salariale. Al pubblico in genere sembrerà che l'inflazione progressiva sia la diretta conseguenza della politica salariale dei sindacati e non un tentativo di curarne le conseguenze.

Questa corsa tra salari e inflazione può continuare per un certo tempo, ma non è probabile che continui indefinitamente senza che si cominci a capire che la si deve arrestare in un modo o nell'altro. È da escludere una politica monetaria che infranga i poteri coercitivi dei sindacati, producendo una forte e prolungata disoccupazione, poiché sarebbe politicamente e socialmente fatale. Ma, se non riusciremo in tempo a frenare alla sua fonte il potere sindacale, ben presto i sindacati dovranno affrontare una richiesta di provvedimenti che per i singoli lavoratori, se non per i sindacalisti, saranno molto più spiacevoli del rispetto del governo della legge; ben presto si chiederà a gran voce che sia il governo a fissare i salari o che i sindacati siano aboliti del tutto.

8. Nel campo lavoro, come in tutti i campi, l'eliminazione del mercato come meccanismo di guida rende necessaria la sua sostituzione con un sistema di direzione amministrativa. Per avvicinarsi seppur remotamente

alla funzione ordinatrice del mercato, tale direzione dovrebbe coordinare l'intera economia e pertanto, in ultima analisi, dovrebbe venire da un'unica autorità centrale. E, sebbene una tale autorità possa dapprima preoccuparsi solo dell'allocazione e della remunerazione della mano d'opera, la sua politica porterebbe necessariamente alla trasformazione di tutta la società in un sistema pianificato e amministrato dal centro, con tutte le sue conseguenze economiche e politiche.

Nei paesi in cui per un certo tempo sono state attive tendenze inflazionistiche, possiamo osservare sempre più frequenti richieste di una «politica salariale globale». Nei paesi in cui tali tendenze sono state più pronunziate, per esempio in Gran Bretagna, sembra sia stata accettata dagli intellettuali di sinistra la dottrina secondo cui i salari generalmente dovrebbero essere determinati da una «politica unificata». La qual cosa in definitiva significa che spetta al governo determinarli³⁰. Se il mercato fosse pertanto irrimediabilmente privato della sua funzione, l'unico modo efficace di distribuire la mano d'opera in tutti i rami di attività, le regioni e le occupazioni sarebbe fissare i salari d'autorità. A poco a poco, creando una macchina ufficiale di conciliazione e arbitrato provvista di poteri coercitivi e commissioni per i salari, le remunerazioni saranno fissate da quelle che sono necessariamente decisioni arbitrarie delle pubbliche autorità.

Tutto ciò è puramente e semplicemente l'inevitabile conseguenza delle attuali politiche dei sindacati, guidati dal desiderio di vedere i salari determinati secondo «giustizia», piuttosto che dalle forze del mercato. Ma in nessun sistema funzionante si dovrebbe permettere a un gruppo di persone di imporre con la minaccia della violenza quel che esso ritiene gli spetti. Quando non solo pochi gruppi privilegiati, ma gran parte degli importanti settori della mano d'opera si organizzano efficacemente per esercitare un'azione coercitiva, permettere a ciascuno di essi di agire indipendentemente produce più dell'opposto della giustizia: il caos economico. Quando non possiamo più dipendere della determinazione impersonale dei salari da parte del mercato, l'unico modo che permetta di conservare un sistema economico in qualche modo funzionante è che essi vengano determinati d'autorità dal governo. Tale determinazione è per forza di cose arbitraria, poiché non esistono criteri oggettivi di giustizia da applicare³¹. Com'è vero per tutti gli altri prezzi o servizi, i tassi salariali compatibili con la possibilità aperta a tutti di cercare impiego non

corrispondono ad alcun merito accertabile né ad alcun criterio indipendente di giustizia, ma a condizioni che nessuno può controllare.

Una volta che lo Stato si occupi di determinare la struttura globale dei salari e sia pertanto obbligato a controllare l'impiego e la produzione, gli attuali poteri dei sindacati subiscono una distruzione ben maggiore di quella nel caso prodotta dal loro assoggettamento al governo della legge. Sotto un tale sistema, i sindacati possono solo scegliere tra diventare il volontario strumento della politica governativa, incorporati nella macchina dello Stato, o essere del tutto aboliti. È più probabile che venga scelta la prima alternativa, poiché ciò permette all'attuale burocrazia sindacale di conservare la sua posizione e un po' del suo potere personale. Ma, per i lavoratori, significherebbe l'assoluto assoggettamento al controllo di uno Stato corporativo. La situazione in molti paesi non ci permette altra scelta che aspettare questo risultato o far marcia indietro. L'attuale posizione dei sindacati non può durare, poiché essi possono funzionare solo in quell'economia di mercato per la cui distruzione stanno facendo il loro meglio.

9. Il problema dei sindacati dei lavoratori costituisce insieme un buon banco di prova per i nostri principi e un istruttivo esempio delle conseguenze di eventuali violazioni. Avendo mancato al loro dovere di impedire la coercizione privata, oggi gli Stati sono dunque portati a oltrepassare la loro funzione, per correggere i risultati di quel fallimento; e sono così indotti a compiti che possono adempiere solo a costo di essere tanto arbitrari quanto i sindacati. Finché i poteri di cui si è permessa l'acquisizione alle organizzazioni sindacali saranno considerati intoccabili, non c'è altro modo di correggere il male che essi hanno prodotto, se non dare allo Stato un maggiore potere arbitrario di coercizione. In realtà, stiamo già facendo l'esperienza di un pronunciato declino del governo della legge nel campo del lavoro³². Eppure, per porre rimedio alla situazione, basterebbe in realtà un ritorno ai principi del governo della legge e alla loro effettiva applicazione da parte delle autorità legislative ed esecutive.

Questo cammino è però ancora bloccato dal più fatuo di tutti gli argomenti alla moda, ossia che «non possiamo mettere indietro l'orologio». Non si può fare a meno di chiedersi se chi abitualmente usa questo *cliché* si rende conto che esso esprime la fatalistica credenza secondo cui non possiamo imparare dai nostri errori, la più abietta ammissione che siamo

incapaci di servirci della nostra intelligenza. Dubito che chiunque abbia una visione del futuro possa credere in un'altra soluzione soddisfacente che, se capisse in pieno dove ci stanno portando gli sviluppi attuali, la maggioranza intenzionalmente sceglierebbe. Diversi segni indicano che pure i sindacalisti lungimiranti cominciano a riconoscere che, salvo rassegnarsi alla progressiva estinzione della libertà, si deve capovolgere questa tendenza e decidere di restaurare il governo della legge e che, per poter salvare quanto c'è d'apprezzabile nel loro movimento, devono abbandonare le illusioni da cui per tanto tempo si sono fatti guidare³³.

Solo un cambiamento di rotta nella politica corrente e l'adesione ai principi già abbandonati ci permetteranno di evitare il pericolo che minaccia la libertà. Si richiede un mutamento della politica economica, poiché nell'attuale situazione le decisioni tattiche, che le necessità a breve termine di governo sembrano richiedere, nelle emergenze successive semplicemente conducono nella foresta dei controlli arbitrari. Gli effetti cumulativi di quei palliativi, resi necessari dal perseguimento di scopi contraddittori, si dimostreranno strategicamente fatali. Com'è vero per tutte le questioni di politica economica, il problema dei sindacati dei lavoratori non può essere risolto in maniera soddisfacente da una decisione *ad hoc* su aspetti particolari, ma solo dalla energica applicazione di un principio a cui si aderisca uniformemente in tutti i campi. Esiste un solo principio che possa conservare una società libera; ossia, impedire rigorosamente qualsiasi coercizione, eccetto che nell'applicazione di norme generali e astratte, uguali per tutti.

* *Hansen on Fiscal Policy*, in «J.P.E.», L (1942), ora in *Economic Policy for a Free Society*, Chicago 1948, p. 193.

¹ Compresi i più "ortodossi" studiosi di economia politica, che hanno sempre sostenuto la libertà di associazione. Cfr. in particolare la discussione in J.R. MCCULLOCH, *Treatise on the Circumstances Which Determine the Rate of Wages and the Condition of the Labouring Classes*, London 1851, pp. 79-89, che sottolinea il carattere *volontario* dell'associazione. Per un'esauriente esposizione della classica posizione liberale in merito ai problemi giuridici connessi, cfr. L. BAMBERGER, *Die Arbeiterfrage unter dem Gesichtspunkte des Vereinsrechtes*, Stuttgart 1873.

² Caratteristica la descrizione della posizione dei "liberali" nei riguardi dei sindacati in C.W. MILLS, *The New Men of Power*, New York 1948, p. 21: «Nella mente di molti liberali sembra scorrere un fiume sotterraneo che mormora: "Io non voglio criticare i sindacati e i sindacalisti. Questo è il limite". Forse pensano così di distinguersi dalla massa del Partito Repubblicano e dai democratici di destra; in questo modo si sentono di sinistra e senza macchia dal punto di vista sociale».

³ A.V. DICEY, *Law and Opinion*, cit., Introduzione alla seconda edizione, pp. XLV-XLVI. Il brano prosegue: «La legge fa del sindacato un organismo privilegiato, esentato dall'osservanza del diritto ordinario del paese. Mai il Parlamento inglese aveva creato di proposito un ente che godesse di tali privilegi. Ciò incoraggia i lavoratori a coltivare la fatale illusione che essi debbano mirare alla conquista del privilegio, e non dell'uguaglianza». Cfr. anche il commento alla stessa legge a trent'anni di distanza, di J.A. SCHUMPTER, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, cit., p. 321: «È difficile rendersi oggi conto della scossa che tale provvedimento deve aver dato a quanti credevano ancora in uno Stato e in un sistema giuridico imperniati sull'istituto della proprietà privata. Infatti, attenuando la severità della legge contro la cospirazione nei casi di picchettaggio pacifico (ossia, in pratica legalizzando un'azione sindacale che implica una minaccia di ricorso alla violenza), ed esentando i sindacati dall'obbligo di rifondere i danni arrecati (ossia in pratica affermando con una norma giuridica l'intangibilità dei sindacati), ai sindacati stessi veniva demandata parte dell'autorità statale e concessa una posizione di privilegio per nulla intaccata dall'estensione formale delle stesse immunità alle associazioni dei datori di lavoro». Sulla stessa legge, cfr. un commento ancor più di recente, del presidente della Corte suprema dell'Irlanda del Nord (LORD MACDERMOTT, *Protection from Power under English Law*, London 1957, p. 174): «Ha messo insomma il sindacato nella stessa posizione privilegiata in cui si è trovata la corona fino a dieci anni fa rispetto ai casi di fatti illeciti posti in essere da soggetti agenti in suo nome».

⁴ R. POUND, *Legal Immunities of Labor Unions*, Washington 1957, p. 23, ristampato in E.H. CHAMBERLIN et al., *Labor Unions and Public Policy*, Washington 1958.

⁵ Espressione del dissenso del giudice Jackson, nella causa *Hunt v. Crumboch*, 325. U.S. 831 (1946).

⁶ L. VON MISES, *Die Gemeinwirtschaft*, Jena 1932, p. 447.

⁷ Ben pochi liberali simpatizzanti dei sindacati oserebbero formulare l'evidente verità apertamente sostenuta da una donna coraggiosa all'interno del movimento dei lavoratori britannici: «In effetti, compito del sindacato è di essere antisociale; i membri avrebbero tutte le ragioni di lamentarsi se i loro rappresentanti ufficiali e le loro commissioni non dessero più la priorità agli interessi settoriali» (B. WOOTTON, *Freedom under Planning*, cit., p. 97). Sui flagranti abusi del potere sindacale negli Stati Uniti, di cui non mi occuperò oltre in questa sede, cfr. S. PETRO, *Power Unlimited: The Corruption of Union Leadership*, New York 1959.

⁸ In questo capitolo, forse più che in qualunque altro, potrò attingere largamente a una trama teorica che si sta gradualmente formando grazie all'opera di un numero sempre crescente di attenti studiosi della materia, i quali per ambiente e interessi sono portati a nutrire, per le reali preoccupazioni dei lavoratori, almeno tanta comprensione quanta ne avevano un tempo coloro che sostenevano la necessità dei privilegi sindacali. Cfr. in particolare W.H. HUTT, *The Theory of Collective Bargaining*, London 1930, e *Economists and the Public*, London 1936; H.C. SIMONS, *Some Reflections on Syndacalism*, «J.P.E.», LII (1944), ristampato in *Economic Policy for a Free Society*, cit.; J.T. DUNLOP, *Wage Determination under Trade Unions*, New York 1944; A.A.VV., *Economic Institute on Wage Determination and the Economics of Liberalism*, Washington 1947 (specialmente i contributi di J. Viner e di F. Machlup); L. WOLMAN, *Industry-wide Bargaining*, Irvingtonon-Hudson 1948; C.E. LINDBLOM, *Unions and Capitalism*, New Haven 1949 (cfr. le recensioni di questo libro di A. DIRECTOR in «University of Chicago Law Review», XVIII (1950); di J.T. DUNLOP, in «A.E.R.», XL (1950); e di ALBERT REES, in «J.P.E.», LVIII (1950)); D. MCCORD WRIGHT (a cura di), *The Impact of the Union*, New York 1951 (in particolare, i contributi di M. Friedman e di G. Haberler); F. MACHLUP, *The Political Economy of Monopoly*, cit.; D.R. RICHBERG, *Labor Union Monopoly*, Chicago 1957; S. PETRO, *The Labor Policy of the Free Society*, New York 1957; E.H. CHAMBERLIN, *The Economic Analysis of Labor Power* [1958], P.D. BRADLEY, *Involuntary Participation in Unionism* [1956] e G.D. REILLY, *State Rights and the Law of Labor Relations*

[1955], tutti e tre pubblicati a Washington, 1958, e ristampati, insieme all'opuscolo di R. Pound citato sopra alla nota 4, in E.H. CHAMBERLIN et al., *Labor Unions and Public Policy*, cit.; B.C. ROBERTS, *Trade Unions in the Free Society*, London 1959; J. DAVENPORT, *Labor Unions in the Free Society*, «Fortune», aprile 1959, e *Labor and the Law*, nella stessa rivista, maggio 1959. Sulla teoria generale dei salari e sui limiti dei poteri dei sindacati, cfr. anche J.R. HICKS, *The Theory of Wages*, London 1932; R. STRIGL, *Angewandte Lohntheorie*, Leipzig-Wien 1926; e J.T. DUNLOP (a cura di), *The Theory of Wage Determination*, London 1957.

⁹ Cfr. in particolare W.H. HUTT, *The Theory of Collective Bargaining*, cit., e *Economists and the Public*, cit.; H.C. SIMONS, *Some Reflections on Syndacalism*, cit.; per quanto limitata fosse la sua validità, il vecchio argomento della necessità di «equiparare il potere di contrattazione» attraverso la creazione di sindacati è stato di certo stroncato dall'attuale evoluzione verso crescenti dimensioni e specificità degli investimenti imprenditoriali, nonché dalla crescente mobilità della mano d'opera (resa possibile dall'automobile).

¹⁰ Ciò va rilevato soprattutto contro l'argomentazione di C.E. LINDBLOM, *Unions and Capitalism*, cit.

¹¹ E.H. CHAMBERLIN, *The Economic Analysis of Labor Power*, cit., pp. 4-5, sottolinea giustamente: «Senza dubbio uno degli effetti dell'azione sindacale [...] è far diminuire ancor più il reddito reale dei gruppi a reddito veramente basso, tra i quali si contano, oltre ai salariati a basso reddito, anche altri elementi della società come lavoratori indipendenti e i piccoli imprenditori».

¹² Cfr. F. MACHLUP, *The Political Economy of Monopoly*, cit., e il suo contributo in *Economic Institute on Wage Determination and the Economics of Liberalism*, cit..

¹³ In questi ultimi tempi, un esempio macroscopico è costituito negli Stati Uniti dai domestici, notoriamente non organizzati sindacalmente, i cui salari annui medi (come rileva M. Friedman nel suo contributo a *The Impact of the Union*, a cura di D. Wright, cit., p. 224), nel 1947 erano di 2,72 volte superiori al livello del 1939, mentre durante lo stesso periodo i salari degli operai siderurgici, totalmente aderenti ai sindacati, erano aumentati soltanto di 1,98 volte.

¹⁴ Cfr. P.D. BRADLEY, *Involuntary Participation in Unionism*, cit.

¹⁵ Vedi S.P. SOBOTKA, *Union Influence on Wages: The Construction Industry*, «J.P.E.», LXI (1953).

¹⁶ Non si sottolineerà mai abbastanza quanto i sindacati ostacolino gli esperimenti e la graduale introduzione di nuove soluzioni, che potrebbero essere di reciproco interesse per i lavoratori e i datori di lavoro. Per esempio, non è affatto da escludere che in alcune attività sarebbe interesse di entrambi accordarsi su «salari annui garantiti» se, in cambio di una maggiore sicurezza, i sindacati permettessero ai singoli di accettare qualche sacrificio sull'importo dei salari.

¹⁷ Per fornire un quadro comune oggi a molte contrattazioni salariali negli Stati Uniti, E.H. CHAMBERLIN, *The Economic Analysis of Labor Power*, cit., p. 41, usa una metafora di gran lunga migliore di qualunque altra avrei potuto trovare: «Forse si potrà comprendere meglio la situazione immaginando di applicare la tecnica del mercato del lavoro a qualche altro campo. Poniamo che A stia contrattando con B la vendita della sua casa. Se godesse dei privilegi di un moderno sindacato, A potrebbe: 1) stringere un accordo con tutti gli altri proprietari di case persuadendoli a non fare a B nessuna offerta alternativa, servendosi se necessario della violenza o della minaccia della violenza per impedire loro ogni iniziativa; 2) precludere a B l'accesso a qualunque offerta alternativa; 3) assediare la casa di B, impedendo tutte le consegne di viveri a domicilio (escluse quelle per pacco postale); 4) impedire ogni movimento dalla casa di B verso l'esterno, per cui se B è per esempio un medico non potrà prestare i propri servizi e guadagnarsi da vivere; e 5) organizzare il boicottaggio dell'impresa di B. Se A riuscisse a mettere in opera tutto ciò, ne ricaverebbe un indubbio vantaggio:

nessuno penserebbe tuttavia di considerarli elementi di una “contrattazione”, a meno che A non sia un sindacato».

¹⁸ Cfr. S. PETRO, *The Labor Policy of the Free Society*, cit., p. 51: «I sindacati possono avere e hanno effettivamente fini utili e hanno finora appena scalfito la superficie della loro utilità potenziale per i lavoratori. Quando cominceranno sul serio a fare gl’interessi dei lavoratori invece di farsi, come adesso, una pessima fama, coartando e ingannando i lavoratori stessi, avranno molto meno difficoltà di oggi per aggregare e conservare nuovi membri. Allo stato attuale, l’insistere (come fanno i sindacati) sulla linea del *closed shop*, ossia limitare le iscrizioni di nuovi membri, equivale ad ammettere che il sindacato non adempie in realtà alle proprie funzioni».

¹⁹ Cfr. C.I. BARNARD, *Functions and Pathology of Status Systems in Formal Organizations*, in W.F. Whyte (a cura di), *Industry and Society*, New York 1946, ristampato poi in *Organization and Management*, Cambridge (Mass.) 1949.

²⁰ Vedi S. SLICHTER, *Trade Unions in a Free Society*, Cambridge (Mass.) 1947, p. 12, in cui si sostiene che tali norme «introducono nell’industria l’equivalente dei diritti civili e ampliano molto la sezione di attività umane rette dal governo della legge e non dal capriccio». Cfr. anche A.W. GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe 1954, spec. la discussione sul «governo della norma».

²¹ Cfr. in particolare F. BÖHM, *Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb*, «Ordo», IV (1951); e GOETZ BRIEFS, *Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus*, Bern 1952.

²² Cfr. il contributo di J. Viner in AA.VV., *Economic Institute on Wage Determination and the Economics of Liberalism*, cit.; i contributi di G. Haberler e di M. Friedman in *The Impact of the Union*, cit.; S. PETRO, *The Labor Policy of the Free Society*, cit..

²³ In questo campo, i contratti vincolanti per i terzi sono discutibili quanto l’imposizione, per mezzo di leggi di «giusta concorrenza, di accordi di mantenimento dei prezzi ai non firmatari».

²⁴ Per essere conforme ai nostri principi, la legislazione dovrebbe limitarsi a dichiarare l’invalidità di taluni contratti; il che basterebbe a eliminare qualsiasi pretesto per ottenerli. Non dovrebbe (come può far pensare il titolo delle «leggi sul diritto al lavoro») conferire il diritto di pretendere un determinato impiego o addirittura (come alcune leggi di certi Stati americani) concedere al lavoratore il diritto di reclamare i danni perché gli è stato rifiutato un certo impiego, a meno che il rifiuto non sia illegale per altri motivi. Le obiezioni a tali norme si applicano anche alle leggi sulle «pratiche della giusta assunzione».

²⁵ Cfr. A. LENHOFF, *The Problem of Compulsory Unionism in Europe*, «American Journal of Comparative Law», V (1956).

²⁶ Cfr. S. PETRO, *The Labor Policy of the Free Society*, cit., in particolare pp. 235 ss., 282.

²⁷ Cfr. gli articoli di G. HABERLER e miei in *Problems of United States Economic Development*, a cura del Committee for Economic Development, New York 1958, I.

²⁸ Cfr. A.J. BROWN, *The Great Inflation, 1939-1951*, London 1955.

²⁹ Cfr. J.R. HICKS, *Economic Foundation of Wage Policy*, «E.J.», LXV (1955), spec. p. 391: «Il mondo di oggi ha un sistema monetario relativamente elastico, capace di adattarsi ai cambiamenti dei salari meglio di quanto questi possano fare nel caso opposto. Invece di dover portare i salari reali a un livello di equilibrio, la politica monetaria controlla il livello di equilibrio dei salari nominali in modo che questi si adeguino al livello reale. Non sarebbe eccessivo dire che il nostro sistema monetario, invece di essere un *Gold standard*, è basato un *Labour standard*». Ma cfr. dello stesso autore anche il recente articolo *The Instability of Wages*, «Three Banks Review», n. 31 (settembre 1956).

³⁰ Cfr. W. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, London 1944; M. JOSEPH e N. KALDOR, *Economic Reconstruction after the War*, London s.d.; B. WOOTTON, *The Social Foundations of Wage Policy*, London 1955; e sullo stato attuale del dibattito D.T. JACK, *Is a Wage Policy Desirable and Practicable?*, «E.J.», LXVII (1957). Alcuni sostenitori di un tale sviluppo sembrano ritenere che questa politica salariale possa venire realizzata dal “lavoro”: ossia, presumibilmente, dalla cooperazione di tutti i sindacati. Ciò non appare né probabile né attuabile. Molti gruppi di lavoratori potrebbero giustamente opporsi a vedere i propri salari relativi stabiliti da un voto a maggioranza espresso da tutti i lavoratori; inoltre, se il governo accettasse un simile accordo, trasferirebbe di fatto ai sindacati ogni controllo sulla politica economica.

³¹ Cfr. p. es. B. WOOTTON, *Freedom, under Planning*, cit., p. 101, «Tuttavia, l’uso di termini come “giusto” è del tutto soggettivo, in quanto non può riferirsi a un modello etico comunemente accettato. Il disgraziato arbitro di una vertenza sindacale, al quale è stato affidato l’incarico di agire con “equità e imparzialità”, è dunque chiamato a mostrare queste qualità in circostanze in cui esse non hanno alcun significato: come si può essere equi e imparziali senza la base di un codice accettato in precedenza? Non è possibile essere imparziali in un vuoto giuridico. Si può essere arbitri di una partita di cricket, perché c’è un regolamento; oppure di un incontro di pugilato, perché ci sono dei colpi proibiti, come quelli al di sotto della cintura. Ma quando non esistono regolamenti né codici, come nella determinazione dei salari, l’imparzialità può essere intesa soltanto come tendenza al conservatorismo». Anche K.F. WALKER, *Industrial Relations in Australia*, Cambridge (Mass.) 1956, p. 362: «A differenza dei tribunali ordinari, quelli dell’industria sono chiamati a decidere di controversie per le quali non solo non esiste legge definita, ma non esistono modelli generalmente approvati di equità o giustizia». Cfr. anche G. WILLIAMS (Lady Williams), *The Myth of “Fair” Wages*, «E.J.», LXVI (1956).

³² Cfr. S. PETRO, *The Labor Policy of the Free Society*, cit., p. 262 ss. spec. p. 264: «In questo capitolo mostrerò che nelle relazioni sindacali non vale il principio del governo della legge. Nonostante l’illegalità del danno subito, il danneggiato può adire il tribunale solamente in casi eccezionali»; e p. 272: «Il Congresso ha dato al NLRB [National Labor Relations Board] e al suo consiglio generale il potere arbitrario di rifiutare udienza a una persona danneggiata, il Congresso ha chiuso i tribunali federali a chi subisce un danno in seguito a fatti vietati da una legge federale. Non è stato però il Congresso a impedire a quanti subiscono illegalmente un danno di ricorrere al patrocinio dei tribunali statali: questo colpo all’ideale per cui ciascuno ha diritto ad adire le vie legali è stato inferto dalla Corte suprema».

³³ Si attribuisce al presidente del Congresso dei sindacati inglesi, Charles Geddes, la seguente affermazione, fatta nel 1955: «Non credo che il movimento sindacale inglese possa ancora vivere molto a lungo sulla base della coercizione. Si devono porre i lavoratori di fronte all’alternativa di farsi nostri soci o morire di fame, quale che sia il loro giudizio sulla nostra linea politica? No. Sono convinto che la tessera del sindacato debba rappresentare un riconoscimento onorifico, non debba essere un marchio che obbliga a fare qualcosa, ti piaccia o no. Dobbiamo avere il diritto di estromettere una persona dal sindacato, se necessario, e non possiamo farlo se l’alternativa è essere iscritti o morire di fame».

19. La sicurezza sociale

La dottrina della necessità di una rete di sicurezza per raccogliere chi cade è svuotata di significato dalla dottrina che attribuisce una giusta partecipazione anche a coloro che sanno benissimo sostenersi da soli.

The Economist*

1. Nel mondo occidentale, i provvedimenti a favore di chi è minacciato dall'indigenza o dalla fame per circostanze estranee al suo volere sono ormai accettati come un dovere della comunità. I provvedimenti locali, che inizialmente soddisfacevano questo bisogno, sono diventati inadeguati con la crescita delle grandi città e quando la più estesa mobilità degli uomini ha dissolto gli antichi vincoli di vicinato; e, per impedire che la responsabilità delle autorità locali creasse ostacoli al movimento, quei servizi sono stati organizzati su base nazionale, con la creazione di appositi enti per fornirli. Quella che oggi è nota come assistenza pubblica, in varie forme esistente in tutti i paesi, è semplicemente la vecchia legge a favore dei poveri, adattata alle condizioni moderne. La necessità di provvedimenti del genere in una società industriale è indiscutibile – anche se fosse solo nell'interesse di chi vuole esser protetto da atti disperati provocati dai bisognosi, sarebbe imprescindibile.

Probabilmente, è inevitabile che non si possa limitare siffatta assistenza a chi, da solo, non sia in grado di provvedere alle proprie necessità (il «povero meritevole», come si usava chiamarlo) e che l'entità dell'aiuto, oggi prestato in una società relativamente ricca, debba essere superiore a quello assolutamente necessario per restare in vita e in buona salute. Ci si deve anche aspettare che il poter disporre di tale assistenza induca molti a trascurare di premunirsi contro gli imprevisti, come

avrebbero potuto fare da soli. Sembra quindi logico che a chi rivendica il diritto all'assistenza, in circostanze contro le quali avrebbe potuto premunirsi, si possa richiedere di fronteggiare da sé le intervenute necessità. Quando diventa dovere riconosciuto di tutti provvedere agli estremi bisogni della vecchiaia, della disoccupazione, delle malattie ecc., senza considerare se gli individui avrebbero o non avrebbero potuto e dovuto premunirsi da soli, in particolare quando l'assistenza è assicurata in modo tale da ridurre gli sforzi individuali, appare ovvio corollario obbligarli ad assicurarsi (o a premunirsi altrimenti) contro quei comuni rischi della vita. In questo caso, la giustificazione non risiede nel costringere qualcuno a fare ciò che sarebbe nel suo personale interesse, ma nel constatare che, trascurando di premunirsi, i singoli divengono un onere per la collettività. Analogamente richiediamo ai conduttori di veicoli di assicurarsi contro il rischio di danni procurati a terzi, non nel loro interesse ma nell'interesse di chi può essere danneggiato dalla loro azione.

Infine, una volta che lo Stato esige che tutti si premuniscano, mentre prima lo facevano solo in pochi, sembra abbastanza logico che anche le autorità pubbliche contribuiscano allo sviluppo delle opportune istituzioni. L'azione dello Stato è ciò che rende necessario l'accelerazione di sviluppi altrimenti destinati a progredire molto più lentamente; pertanto, il costo per sperimentare e sviluppare nuovi tipi di istituzioni dev'essere considerato responsabilità pubblica, non meno di quello per la ricerca o per la diffusione della conoscenza in altri campi d'interesse pubblico. Il contributo fornito col denaro pubblico dovrebbe essere di natura provvisoria, un sussidio per contribuire all'accelerazione di uno sviluppo reso necessario da una pubblica decisione e destinato a esaurirsi quando l'istituzione si sarà sviluppata in modo da soddisfare la nuova esigenza.

Fino a questo punto, la giustificazione di tutto l'apparato della «sicurezza sociale» può probabilmente essere accettata anche dai più coerenti difensori della libertà. Forse molti pensano che non sia saggio spingersi fin qui, ma non si può dire che ciò sia in contrasto con i principi da noi affermati. Così come è stato descritto, il programma implica un certo grado di coercizione, ma una coercizione finalizzata solo a impedirne una maggiore a scapito dell'individuo e nell'interesse di altri; e l'argomento a favore si basa tanto sul desiderio degli individui di proteggersi dalle conseguenze della estrema miseria del loro prossimo, quanto sul desiderio di obbligarli a provvedere più efficacemente alle proprie necessità.

2. I problemi cruciali sorgono solo quando i fautori della «sicurezza sociale» fanno un altro passo in avanti. Anche allo stadio iniziale della «sicurezza sociale», nella Germania degli ultimi vent'anni del XIX secolo, dagli individui non si esigeva solo di premunirsi contro quei rischi ai quali, se non lo avessero fatto, avrebbe dovuto provvedere lo Stato, ma anche di ricevere tale protezione da un'organizzazione unitaria amministrata dal potere pubblico. Sebbene l'idea del nuovo tipo di organizzazione venisse da istituzioni create per iniziativa stessa dei lavoratori, specialmente in Inghilterra, e sebbene in Germania fossero sorte iniziative analoghe – principalmente nel campo dell'assicurazione contro le malattie – e si fosse consentito loro di continuare a operare, si decise che ogni nuovo sviluppo (come la previdenza per vecchiaia, gli infortuni sul lavoro, invalidità, persone a carico e disoccupazione) avrebbe dovuto assumere la forma di un'organizzazione unificata, autorizzata a prestare tali servizi e a cui avrebbero dovuto essere iscritti tutti i soggetti da proteggere.

Sin dai suoi inizi, «sicurezza sociale» significò pertanto non semplicemente un'assicurazione obbligatoria, ma l'iscrizione obbligatoria a un'organizzazione unitaria controllata dallo Stato. La principale giustificazione di tale scelta, a suo tempo largamente contrastata ma oggi comunemente accettata come irrevocabile, era la presupposta maggior efficienza e il vantaggio amministrativo (ossia, economico) di un'organizzazione unitaria. E spesso venne proclamato che questo fosse l'unico modo per assicurare in un colpo solo sufficienti garanzie a chiunque ne avesse avuto bisogno.

C'è un elemento di verità in detto argomento, ma esso non è decisivo. Probabilmente, è vero che, a un dato momento, un'organizzazione unificata, programmata dai migliori esperti dei quali l'autorità disponga, sarà la più efficiente che si possa creare. Ma è poco verosimile che resti tale a lungo, se la si rende l'unico punto di partenza per tutti i futuri sviluppi e se chi ne ha la responsabilità iniziale diventa unico giudice dei cambiamenti che si rendano necessari. È un errore credere che il modo migliore e più economico di fare qualcosa si possa garantire, nel lungo periodo, attraverso un programma prestabilito, anziché mediante una continua riconsiderazione delle risorse disponibili. Il principio che tutti i monopoli protetti diventano col tempo inefficienti si applica in questo come in tutti i campi.

Invero, se in qualsiasi momento vogliamo esser sicuri di raggiungere prima possibile tutto quel che si sa di poter realizzare, il modo migliore è

organizzare deliberatamente tutte le risorse da destinare a quel fine. Nel campo della sicurezza sociale, fare affidamento sul graduale sviluppo di istituzioni idonee significherebbe indubbiamente che certe necessità individuali, di cui un'organizzazione accentrata può occuparsi subito, per qualche tempo non ricevessero la necessaria attenzione. Al riformatore impaziente, che sarà soddisfatto solo con l'immediata scomparsa d'ogni male evitabile, il solo metodo appropriato apparirà istituire un unico apparato provvisto di pieni poteri, che gli permettano di fare subito quanto si può fare. Nel lungo periodo, il prezzo che per conseguire ciò dobbiamo però pagare, anche sotto l'aspetto di quel che si può raggiungere in un particolare settore, può essere altissimo. Se ci affidiamo a una sola ampia organizzazione, perché la sua copertura immediata è superiore, impediremo forse lo sviluppo di altre organizzazioni, il cui contributo all'assistenza potrebbe essere maggiore¹.

Se, per sostenere il principio dell'organizzazione unica obbligatoria, i suoi fautori hanno all'inizio soprattutto insistito sull'efficienza, evidentemente fin da allora avevano presenti anche altri obiettivi. In effetti, due scopi distinti, seppur connessi, possono realizzarsi attraverso un'organizzazione pubblica dotata di poteri coercitivi; e sono al di là della portata di qualsiasi soggetto che operi con criteri commerciali. Un privato può offrire solo servizi specifici basati su un contratto, può venire cioè incontro soltanto a un bisogno indipendente dalla deliberata azione del beneficiario e che sia accertabile con criteri oggettivi; in tal modo, può provvedere soltanto ai bisogni prevedibili. Per lontano che si spinga, un sistema di vera assicurazione non potrà mai dare al beneficiario più di quanto è previsto in una clausola contrattuale, ossia non potrà tener conto, nel soddisfarlo, della sua situazione personale. Un servizio pubblico monopolistico può al contrario agire in base al principio di dare a ciascuno secondo il bisogno, a prescindere dalle clausole contrattuali. Solo un soggetto del genere, munito di poteri discrezionali, è in grado di dare agli individui quel che «dovrebbero» avere o far loro compiere quanto «dovrebbero» per conseguire uno «standard sociale» uniforme. È inoltre in grado – ed è questo il secondo punto principale – di redistribuire il reddito tra persone o gruppi nel modo che appare a esso più desiderabile. Ogni assicurazione implica una socializzazione dei rischi, ma l'assicurazione privata in condizioni di concorrenza non può mai effettuare un deliberato trasferimento del reddito da un gruppo di persone determinato a un altro².

Tale redistribuzione del reddito è ormai lo scopo principale di quelle che si chiamano ancora «assicurazioni» sociali – nome non appropriato neanche all'origine. Quando nel 1935 gli Stati Uniti ne hanno introdotto il sistema, il termine «assicurazione» è stato conservato – con «un lampo di genio commerciale»³ – semplicemente per renderlo più attraente. Sin dagli inizi non aveva nulla da vedere con l'assicurazione e da allora ha perso ogni affinità che mai possa aver avuto con essa. Lo stesso vale per la maggior parte dei paesi che originariamente avviarono qualcosa di simile al contratto di assicurazione.

La redistribuzione dei redditi non è mai stata il primo fine dichiarato dell'apparato della sicurezza sociale. Ma oggi, dappertutto, per unanime ammissione, costituisce ormai il vero scopo⁴. Nessun sistema di assicurazione monopolistica obbligatoria ha resistito a questa trasformazione del sistema originario in qualcosa di completamente diverso, in un mezzo cioè di redistribuzione obbligatoria del reddito. Nel prossimo capitolo, ci soffermeremo sull'etica di un sistema, in cui non è la maggioranza di chi paga a determinare cosa si debba dare ai pochi sfortunati, ma è la maggioranza di chi incassa a decidere quanto prendere a una minoranza più ricca. Per il momento, quel che ci interessa è solo il processo mediante cui l'apparato che in origine intendeva alleviare la povertà è stato generalmente trasformato in uno strumento di redistribuzione ugualitaria.

Come mezzo di socializzazione del reddito e di creazione di una sorta di unità familiare che assegna i benefici in denaro o in natura a chi ritiene più meritevole, lo Stato assistenziale è per molti diventato il sostituto dell'ormai antiquato socialismo. Considerata come alternativa al metodo ormai screditato di dirigere direttamente la produzione, la tecnica dello Stato assistenziale, che manomettendo il reddito nel modo e nelle proporzioni ritenute più adatte tenta di attuare una «giusta distribuzione», è semplicemente una nuova via per perseguire i vecchi scopi del socialismo. È riuscito a ottenere migliore accoglienza, rispetto al più vecchio programma socialista, perché all'inizio è stato sempre presentato semplicemente come un efficiente metodo per aiutare individui particolarmente bisognosi. Ma l'accettazione di questa proposta di organizzazione dell'assistenza, dall'aspetto ragionevole, è stata allora interpretata come un impegno per qualcosa di molto diverso. La trasformazione è stata essenzialmente effettuata attraverso decisioni che ai

più sembravano riguardare problemi tecnici secondari, ma in cui spesso le differenze decisive erano deliberatamente mascherate da una costante e abile propaganda. È necessario rendersi chiaramente conto della linea di demarcazione politica che separa una situazione in cui la comunità accetta il dovere di impedire l'indigenza e di fornire un minimo livello di assistenza da quella in cui si arroga il potere di determinare la «giusta» posizione di ognuno e di assegnare a ciascuno quel che, a suo giudizio, merita. La libertà viene a essere gravemente minacciata quando allo Stato è concessa la competenza esclusiva su certi servizi – competenza che, per realizzare lo scopo, deve esprimersi attraverso un potere discrezionale coercitivo sugli individui⁵.

3. L'estrema complessità e la conseguente difficoltà di comprendere il funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale creano alla democrazia un grave problema. Senza esagerazione, sebbene sia stato uno dei principali fattori della trasformazione della nostra economia, lo sviluppo dell'immenso apparato della sicurezza sociale è anche la cosa che meno si comprende. Lo si nota non solo nella persistente credenza⁶ che il beneficiario individuale abbia un diritto morale ai servizi (poiché ha pagato per essi), ma anche nel fatto curioso che le più importanti disposizioni della legislazione sulla sicurezza sociale sono a volte presentate ai Parlamenti in modo tale da non lasciar loro altra scelta che accettarle o rigettarle per intero, senza possibilità di apportarvi modifiche⁷. Viene così a crearsi il paradosso per cui la stessa maggioranza popolare, costituita da individui la cui presunta incapacità di scegliere saggiamente in via autonoma costituisce il pretesto per amministrare una grossa parte del loro reddito, è chiamata collettivamente a determinare come debbano essere spesi i redditi individuali⁸.

Le complicazioni della sicurezza sociale non sono però un gran mistero solo per i profani del prosso pubblico. L'economista, il sociologo o il giurista sono oggi quasi altrettanto all'oscuro dei particolari di quel complesso e sempre cangiante sistema. Di conseguenza, in questo come in altri settori, chi domina è l'esperto.

Questo nuovo tipo di esperto, che troviamo anche nei campi della mano d'opera, dell'agricoltura, dell'edilizia e dell'istruzione, è l'esperto di un contesto istituzionale particolare. Le organizzazioni da noi create in questi campi sono diventate tanto complesse che, per comprenderle bene, a

una persona occorre più o meno tutto il tempo di cui dispone. L'esperto istituzionale non è necessariamente in grado di giudicare il valore dell'istituzione; spesso è però l'unico che capisce come essa è organizzata e pertanto è indispensabile. Le ragioni per cui si è interessato alle nuove istituzioni (e le approva) hanno poco a che vedere con le qualità di un esperto. Ma, quasi sempre, questo nuovo tipo umano ha una particolare caratteristica; è, senza esitazioni, favorevole all'istituzione di cui è l'esperto. Ciò non solo perché chi approva gli scopi dell'istituzione ha interesse a (e la pazienza per) impadronirsi dei particolari, ma ancor più perché nessun altro farebbe un simile sforzo; diviene in tal modo improbabile che i punti di vista di chiunque non sia disposto ad accettare i principi delle istituzioni esistenti siano presi sul serio nelle discussioni che determinano la politica corrente⁹.

È un fatto di particolare importanza che, come risultato di tale sviluppo, in un numero di settori sempre maggiore quasi tutti gli «esperti» riconosciuti siano, per definizione, favorevoli ai principi sottostanti al nuovo corso politico. Il che è in effetti, uno dei fattori che porta tanti processi contemporanei ad autoaccelerarsi. Il politico che, nel raccomandare un ulteriore sviluppo delle iniziative in corso, afferma che «tutti gli esperti sono favorevoli» è spesso perfettamente sincero, perché solo chi è favorevole a quello sviluppo è diventato esperto dell'istituzione, e gli economisti o i giuristi non compromessi, che l'avversano, non sono contati fra gli esperti. Una volta stabilito l'apparato, i suoi futuri sviluppi saranno modellati da ciò che è considerato necessario da chi ha scelto di servirlo¹⁰.

4. In un settore che mostra, forse più chiaramente di ogni altro, come le nuove istituzioni emergano non da un disegno intenzionale ma da un graduale processo evolutivo, è paradossale che oggi lo Stato rivendichi la superiorità dello sviluppo a binario unico, imposto esclusivamente d'autorità. La nostra idea moderna di prevenire i rischi con le assicurazioni non è frutto dell'intelligenza di qualcuno, che un bel giorno, svegliandosi, ne abbia visto la necessità e abbia trovato la soluzione razionale. Conosciamo così bene il funzionamento delle assicurazioni che forse immaginiamo che un uomo intelligente, con poca riflessione, ne scoprirebbe presto i principi. Di fatto, il modo in cui quelle si sono evolute è il più eloquente commento alla presunzione di chi vuol costringere l'evoluzione futura dentro un unico canale imposto dalla pubblica autorità. Bene è stato detto che «nessun uomo ha mai perseguito consapevolmente lo

scopo di dare forma alle assicurazioni navali nel modo in cui più tardi s'è creata la sicurezza sociale» e che dobbiamo le nostre attuali tecniche alla graduale crescita in cui i successivi passi dovuti agli «innumerevoli contributi di anonimi o di personaggi storici hanno alla fine creato un'opera così perfetta che in confronto gli ingegnosi ritrovati di un'unica intelligenza creativa appaiono molto primitivi»¹¹.

Siamo davvero tanto sicuri d'aver raggiunto il culmine di tutta la saggezza che, per raggiungere prima certe mete ormai visibili, possiamo permetterci di fare a meno dell'assistenza che ricevevamo in passato da sviluppi non pianificati e dal nostro graduale adattamento di vecchie soluzioni a nuovi fini? È piuttosto significativo che nei due principali settori che lo Stato minaccia di monopolizzare – la previdenza per la vecchiaia e quella per la sanità – stiamo assistendo, ovunque il potere pubblico non abbia ancora assunto il completo controllo, alla più rapida crescita spontanea: una varietà di esperimenti che, quasi certamente, daranno nuove risposte ai bisogni attuali, risposte che non possono essere previste da nessuna pianificazione¹². È realmente probabile che nel lungo periodo staremo meglio sotto il monopolio dello Stato? Fare delle migliori conoscenze disponibili in un dato momento il modello obbligatorio di tutti i tentativi futuri può anche essere il modo più sicuro per impedire alla nuova conoscenza di emergere.

5. Abbiamo visto come la pratica di provvedere con denaro pubblico ai bisogni degli indigenti, combinata con l'altra pratica di obbligare i cittadini a provvedersi per non divenire un onere per gli altri, abbia alla fine generato quasi dappertutto un terzo e diverso sistema, sotto cui, in circostanze come la malattia o la vecchiaia, si è aiutati indipendentemente dalla condizione di bisogno e indipendentemente da quel che ciascuno ha dato per la propria previdenza¹³. In tale sistema, si fornisce il livello di assistenza di cui si ritiene tutti debbano usufruire, senza tener conto di quel che ognuno può fare da se stesso, di quali contributi abbia versato o quali ulteriori contributi possa ancora versare.

Il passaggio a questo terzo sistema è generalmente avvenuto integrando dapprima con fondi pubblici quanto ottenuto con l'assicurazione obbligatoria e dando poi come diritto quel che si era pagato solo in piccola parte. Fare di questi trasferimenti obbligatori un diritto non modifica ovviamente il fatto che essi si possono giustificare solo in ragione di una

particolare situazione di bisogno, sicché non fuoriescano dall'ambito delle opere di carità. Ma questo carattere viene in genere mascherato, dando diritto a tutti o quasi e togliendo di tasca a chi è in condizioni finanziarie migliori un multiplo di quel che riceve. La presunta riluttanza dei più a ricevere qualcosa che sanno di non aver guadagnato (che è dato solo in considerazione del bisogno personale) e la loro antipatia per un «controllo dei mezzi», sono state trasformate in un pretesto per ingarbugliare le cose, in modo tale che il singolo non può più sapere quello per cui ha pagato e quello per cui non ha pagato¹⁴. Tutto ciò rientra nel tentativo di persuadere con sotterfugi l'opinione pubblica ad accettare un nuovo sistema di distribuzione del reddito, che i responsabili della nuova macchina hanno dall'inizio considerato solo una mezza misura transitoria, da cui si sarebbe dovuto sviluppare un apparato espressamente finalizzato alla redistribuzione¹⁵. Si può impedire un tale risultato se si opera subito con chiarezza la distinzione tra i benefici per i quali il ricevente ha pienamente pagato, e ai quali ha pertanto un diritto morale e legale, e quelli basati sul bisogno e quindi dipendenti dalla prova dello stato di necessità.

C'è un altro aspetto che merita di essere segnalato: la macchina della sicurezza sociale ha il potere di usare i fondi coercitivamente raccolti per campagne di propaganda a favore dell'estensione di quello stesso sistema. L'assurdità di base presente nell'azione di una maggioranza che si tassa per poter mantenere un'organizzazione propagandistica, finalizzata a persuaderla ad andare volontariamente oltre, dovrebbe essere ovvia. Almeno negli Stati Uniti, le tecniche delle *public relations*, abbastanza giustificabili negli affari privati, sono usate da enti pubblici; e la cosa è largamente accettata come normale. Ma in democrazia rimane pur sempre discutibile la correttezza di un tale sistema, che spende fondi pubblici in campagne propagandistiche dirette a estendere le proprie attività. In nessun altro settore, interno o internazionale, il fenomeno si è tanto generalizzato. C'è dietro solo un gruppo di specialisti interessati a particolari sviluppi, a cui si è permesso di servirsi di fondi pubblici per manipolare a loro favore la pubblica opinione. Il risultato è che gli elettori e i legislatori ricevono le loro informazioni quasi esclusivamente da quelle stesse persone che essi dovrebbero dirigere. È difficile esagerare la portata di questo fattore nell'accelerazione di tale processo, spinto molto oltre quel che il pubblico altrimenti avrebbe permesso. Questa propaganda sovvenzionata, che è condotta da un'organizzazione finanziata con i soldi del contribuente, non si

può paragonare in alcun modo alla pubblicità di imprese private in concorrenza. Conferisce all'organizzazione un potere sopra le menti analogo ai poteri di uno Stato totalitario che abbia il monopolio dei mezzi d'informazione¹⁶.

In senso puramente formale, i sistemi attuali di sicurezza sociale sono stati creati con decisioni democratiche; ma è lecito dubitare che la maggioranza dei beneficiari, se fosse stata pienamente consapevole delle implicazioni, ne sarebbe stata soddisfatta. L'onere che i beneficiari accettano, permettendo al potere pubblico di stornare parte dei loro redditi a favore di scopi di sua scelta, è particolarmente pesante nei paesi relativamente poveri, dove è urgente la necessità di accrescere la produttività materiale. Si può veramente credere che in Italia il lavoratore semispecializzato medio stia meglio perché il 44 per cento di ciò che il datore di lavoro paga è consegnato allo Stato o, in cifre reali, perché dei 49 centesimi di dollaro che l'imprenditore paga per un'ora di lavoro egli ne riceve solo 27, mentre 22 centesimi vengono spesi per conto suo dallo Stato¹⁷? O si può credere che, se il lavoratore capisse la situazione e avesse la possibilità di scegliere tra ciò e la disponibilità di un reddito quasi doppio senza la sicurezza sociale, sceglierebbe la prima? O pensare che in Francia, dove l'ammontare delle risorse devolute alla sicurezza sociale dei lavoratori rappresenta in media circa un terzo del costo totale della mano d'opera¹⁸, la percentuale non sia superiore a quanto i lavoratori pagherebbero volontariamente i servizi che lo Stato offre loro in cambio? O ritenere che in Germania, dove circa il 20 per cento del reddito nazionale totale è devoluto all'amministrazione della sicurezza sociale¹⁹, tale prelievo obbligatorio di mezzi non sia molto superiore a quanto comunemente la gente vorrebbe? Si può seriamente negare che la maggior parte dei cittadini starebbe meglio, se il denaro non fosse assorbito dal pubblico potere e fosse libera di assicurarsi presso società private²⁰?

6. Possiamo qui considerare in modo più specifico solo i principali rami della sicurezza sociale: la previdenza per la vecchiaia, per l'invalidità permanente dovuta a cause varie e per la perdita del capo famiglia; la previdenza per l'assistenza medica e ospedaliera; e la previdenza per la perdita del reddito dovuta alla disoccupazione. Gli altri numerosi servizi che vengono forniti in vari paesi, sia come parte delle suddette attività, sia separatamente, come i sussidi per la maternità e l'infanzia, pongono

problemi diversi, perché sono collocati all'interno di quella che viene chiamata «politica demografica», un aspetto della politica moderna di cui non ci occuperemo.

Il campo in cui gran parte dei paesi si sono maggiormente impegnati, e che probabilmente creerà i problemi più gravi, è quello della previdenza per la vecchiaia e l'invalidità (ma in Gran Bretagna la creazione di un servizio sanitario nazionale gratuito ha posto problemi di pari entità). Particolarmente serio è il problema degli anziani, poiché oggi, in quasi tutto il mondo occidentale, i governi sono responsabili del fatto che i vecchi sono stati privati dei mezzi di sostentamento che avrebbero potuto procurarsi da soli. Non mantenendo fede al loro impegno e non assolvendo al loro dovere di mantenere la stabilità monetaria, i governi hanno creato da per tutto una situazione in cui la generazione che va in pensione nella seconda metà del nostro secolo si trova derubata di gran parte di quanto aveva cercato di metter da parte per il giorno in cui avrebbe smesso di lavorare; e, in questi anni, molte più persone di quante altrimenti ve ne sarebbero, si trovano immeritatamente povere, malgrado gli sforzi in precedenza fatti per evitare ciò. Non si ripeterà mai abbastanza che l'inflazione non è mai un disastro naturale inevitabile; è sempre il risultato della debolezza o dell'ignoranza di chi ha la responsabilità della politica monetaria – sebbene la responsabilità sia tanto suddivisa da non potersi attribuire a uno solo. Le autorità possono aver considerato molto più gravi i mali che con l'inflazione hanno cercato di evitare; ma è sempre la loro scelta politica che provoca l'inflazione.

Eppure, anche a essere, come dobbiamo, pienamente consapevoli della speciale responsabilità assunta dai governi nell'abbordare il problema della previdenza per la vecchiaia, non possiamo evitare di chiederci se il danno fatto alla nostra generazione (che, in ultima analisi, ne condivide la responsabilità) giustifica l'imposizione a una nazione di un sistema permanente sotto cui la normale fonte del reddito, passata una certa età, è una pensione determinata politicamente e pagata mediante il corrente prelievo fiscale. Tuttavia, tutto il mondo occidentale s'avvia verso tale sistema, che comporta necessariamente problemi destinati a dominare la politica futura, in una misura di cui molti ancora non si rendono conto. Nei nostri sforzi per porre rimedio a un male, stiamo forse addossando alle future generazioni oneri maggiori di quelli che esse si sentiranno di sopportare; e forse così legheremo loro le mani in modo tale che, dopo aver

vanamente tentato di sciogliersi, probabilmente alla fine ci riusciranno, mancando al loro impegno ancor più di quanto abbiamo fatto noi.

Il problema diventa più grave non appena il governo si accinge ad assicurare una previdenza per la vecchiaia non solo minima ma «adeguata», senza tener conto delle necessità dell'individuo e dei contributi da lui versati. Quando lo Stato si assume il monopolio di questa forma di protezione sociale, quasi invariabilmente compie due censurabili passi: il primo, accordando la prestazione non solo a chi, versando i contributi, ne ha acquisito il diritto, ma anche a chi non ha ancora avuto il tempo di maturarlo; il secondo, pagando le pensioni alla loro maturazione non con i guadagni dei capitali all'uopo accumulati (e cioè con un reddito supplementare dovuto agli sforzi del beneficiario), ma attraverso il trasferimento di parte dei frutti dell'attività di coloro che al momento lavorano. E non cambia nulla se lo Stato nominalmente accumula un fondo di riserva e lo «investe» in buoni del tesoro (ossia, lo presta a se stesso e di fatto lo spende subito) o se chiaramente fronteggia gli impegni correnti con le correnti entrate fiscali²¹ (un'alternativa a cui però non si ricorre mai è l'investimento dei fondi di riserva in capitale produttivo; il che rapidamente porterebbe a un sempre maggior controllo pubblico del capitale industriale). Queste due normali conseguenze del fatto che lo Stato provvede alle pensioni per la vecchiaia sono di solito anche le principali ragioni che spiegano perché si insiste su questo tipo d'organizzazione.

Una volta riconosciuto a chiunque abbia raggiunta una certa età (e a tutte le persone a carico o agli invalidi) il diritto a un «adeguato» reddito, normalmente determinato dalla maggioranza (di cui i beneficiari sono una parte importante), è facile rendersi conto come questo completo abbandono del carattere assicurativo della soluzione trasformi l'intero sistema in uno strumento politico, in un'arma per i demagoghi a caccia di voti. È inutile credere che un qualsiasi modello oggettivo di giustizia possa limitare l'importo che chi ha raggiunto l'età privilegiata, anche se capace di continuare a lavorare, può «adeguatamente» addossare su coloro che ancora lavorano – i quali a loro volta si consoleranno solo pensando che un giorno, quando proporzionalmente saranno più numerosi e disporranno di una corrispondente forza di voti, saranno in posizione ancor più favorevole per obbligare chi lavora a provvedere alle loro necessità.

Con una sistematica propaganda, si è completamente nascosto il significato di questo schema delle pensioni adeguate per tutti: molti,

raggiunto finalmente il tanto agognato momento di andare in pensione e potendolo fare in base ai loro risparmi, saranno ugualmente destinatari di un beneficio gratuito a spese di chi ancora non ha raggiunto quel momento e che in molti casi smetterebbe di lavorare se disponesse dello stesso reddito²². E si è nascosto inoltre il fatto che in una società ricca, non devastata dall'inflazione, è normale che una vasta porzione di coloro che si sono ritirati dal lavoro siano in condizioni più agiate di chi ancora lavora. In che modo grave si sia deliberatamente ingannata la pubblica opinione, appare dall'osservazione spesso citata (e accolta dalla Corte suprema federale degli Stati Uniti) secondo cui nel 1935 circa 3 su 4 persone di 65 anni o più erano a carico, in parte o completamente, di altri; osservazione basata su statistiche, che esplicitamente presupponevano che la proprietà dei coniugi fosse del marito e, di conseguenza, consideravano tutte le mogli come «a carico»²³!

Effetto inevitabile di questa situazione, ormai esistente anche in altri paesi, oltre che negli Stati Uniti, è che all'inizio di ogni anno di elezioni ci si domanda di quanto sarà il nuovo aumento dei redditi erogati dalla previdenza sociale²⁴. Non c'è limite alle richieste che si tenterà di far accettare, come assai chiaramente mostra una solenne dichiarazione fatta dal Partito Laburista britannico, per spiegare che una pensione veramente adeguata «significa il diritto di continuare a vivere nello stesso ambiente, di godere degli stessi svaghi e di poter continuare a frequentare lo stesso circolo di amici»²⁵. Probabilmente, fra non molto si affermerà che, siccome i pensionati hanno più tempo per spender denari, si deve dar loro più di quanto non riceva chi ancora lavora; e, con quella che fra poco sarà la distribuzione delle età, non c'è ragione per escludere che ben presto quanti hanno superato i quarant'anni non tentino di far lavorare per loro i più giovani. Forse, solo giunti a questo punto, chi è fisicamente più forte si ribellerà e priverà i vecchi anche dei diritti politici oltre che del diritto di esser mantenuti.

Il documento laburista testé citato è importante anche perché, oltre a esser ispirato dal desiderio di aiutare gli anziani, svela chiaramente l'intenzione di renderli incapaci di aiutare se stessi e di costringerli a dipendere del tutto dal sostegno che dà loro lo Stato. Tale documento è pervaso di animosità contro ogni progetto di assicurazione privata; e quel che è ancor più rilevante è il presupposto freddamente sottinteso alle cifre del piano formulato e, cioè, che tra il 1960 e il 1980 i prezzi

raddoppieranno²⁶. Se questo è il tasso già prestabilito d'inflazione, la vera conseguenza sarà probabilmente che più o meno tutti quanti andranno in pensione alla fine del secolo dovranno dipendere dalla carità della generazione più giovane. E alla fine non sarà più un problema di etica: la soluzione verrà trovata in conseguenza del fatto che sono i giovani a formare i quadri della polizia e dell'esercito e il destino più probabile dei vecchi, divenuti incapaci di mantenersi da soli, e dipendenti per intero dalla pressione esercitata sui giovani, sarà la segregazione in campi di concentramento.

7. La previdenza contro le malattie presenta non solo molti problemi da noi già considerati, ma altri ancora di carattere più specifico. Essi derivano dal fatto che la questione del «bisogno» non può essere trattata come se fosse uguale per chiunque risponda a certi criteri oggettivi come l'età: ogni caso di bisogno solleva problemi di una necessità pressante e di un'importanza tali che devono essere confrontati con il costo; problemi che devono essere decisi dall'individuo o da qualcun altro in sua vece.

Non c'è dubbio che lo sviluppo dell'assicurazione contro le malattie sia desiderabile. E forse è anche giusto rendere obbligatoria tale assicurazione, se si vuole che quanti possono provvedere al futuro non lo facciano, divenendo poi un onere pubblico. Ma ci sono forti argomenti contro un piano unico di assicurazione statale; e le ragioni contro un servizio sanitario gratuito per tutti sono schiaccianti. Da quanto abbiamo potuto vedere, è probabile che lo svantaggio di questi piani apparirà evidente nei paesi che li hanno implementati, sebbene circostanze politiche rendano poco probabile che, una volta adottati, possano mai esser abbandonati. Uno dei più forti argomenti contro di essi consiste in verità nel fatto che l'averli introdotti è il tipo di irrevocabile provvedimento politico che deve aver seguito, anche se si dimostra sbagliato.

La richiesta di un servizio sanitario gratuito è normalmente basata su due fondamentali equivoci: prima di tutto, credere che la necessità di cure mediche sia di solito oggettivamente accertabile e tale da dover essere sempre pienamente soddisfatta, senza tener conto delle ragioni economiche; in secondo luogo, credere che ciò sia economicamente possibile, perché un miglior servizio sanitario ha di regola l'effetto di ripristinare la capacità lavorativa o la produttività di chi ne beneficia, con la conseguenza di renderlo un sistema che si autofinanzia²⁷. Entrambe queste opinioni

fraintendono la natura del problema implicito nella maggior parte delle decisioni connesse alla conservazione della salute e della vita. Non esiste un criterio oggettivo che permetta di giudicare quanta cura e quanto sforzo siano necessari in un particolare caso; e, col progresso della medicina, si fa sempre più evidente l'assenza di limiti a ciò che sarà redditizio spendere per fare quanto è oggettivamente possibile²⁸. Inoltre, non è vero nemmeno che, nella nostra valutazione individuale, quanto si può ancora fare per salvare la salute e la vita abbia una assoluta priorità sugli altri bisogni. Come in tutte le altre decisioni in cui ci troviamo di fronte a probabilità e possibilità, e non con certezze, ci assumiamo sempre dei rischi e decidiamo, in base a considerazioni economiche, se valga o meno la pena di prendere una precauzione, ossia confrontiamo il rischio con le altre esigenze. Anche l'uomo più ricco non farà abitualmente tutto quello che la scienza medica rende possibile per conservarsi in salute, perché forse ci sono altri interessi che occupano il suo tempo e gli creano altri bisogni. Ci deve sempre essere chi decide se un ulteriore sforzo e un'ulteriore spesa siano veramente necessari. Il vero problema è se l'individuo in questione debba poter decidere e possa, con un ulteriore sacrificio, essere ulteriormente curato o se sia qualcun altro a dover decidere per lui. Nessuno di noi ama confrontare valori immateriali, come la salute e la vita, con vantaggi materiali: tutti vorremmo che non fosse necessario dover prendere una simile decisione ; tutti però dobbiamo fare tale scelta, perché non è possibile alterare la realtà.

L'idea che esista uno standard oggettivo per determinare i servizi sanitari che possono e devono essere forniti a tutti, idea sottintesa al piano Beveridge e da tutto il Servizio sanitario nazionale britannico, è del tutto al di fuori della realtà²⁹. In un campo in cui sono in atto cambiamenti così rapidi, come quelli attualmente in corso nella medicina, il servizio che si può fornire senza eccezioni a tutti può essere tutt'al più di un livello medio scadente³⁰. Tuttavia, poiché in ogni campo dove c'è un progresso in atto quel che si può fornire a tutti oggettivamente dipende da quel che è già stato fornito a pochi, ne deriva che prestare servizi costosi per renderli migliori di quelli medi condurrà prima o poi a rendere tale livello medio inferiore a quello che altrimenti sarebbe stato.

I problemi posti da un servizio sanitario gratuito sono complicati dal fatto che il progresso della medicina tende ad aumentare non solo gli sforzi diretti a ripristinare la capacità lavorativa, ma anche quelli volti ad alleviare la sofferenza e a prolungare la vita. Ciò, com'è ovvio, non si può

giustificare su basi economiche, ma unicamente umanitarie. Eppure, mentre il compito di combattere le malattie gravi che colpiscono e rendono inabili alcuni nella pienezza della vita è relativamente limitato, illimitato è quello finalizzato a rallentare i processi cronici che portano tutti alla decadenza finale. Quest'ultimo compito solleva un problema che in nessuna condizione immaginabile può essere risolto con cure mediche illimitate e che pertanto non può che continuare a rappresentare una penosa scelta tra scopi concorrenti. In un sistema sanitario statale, tale scelta dovrà essere imposta agli individui d'autorità. Può sembrar duro, ma è probabilmente nell'interesse di tutti che, in un sistema libero, quelli che hanno una piena capacità di guadagno siano guariti presto dalle inabilità passeggera e non pericolose, al prezzo di una certa negligenza nei confronti dei vecchi e degli ammalati senza speranza. Dove funzionano i sistemi sanitari statali, generalmente – a quanto si scopre – chi potrebbe essere presto reinserito nella piena attività deve aspettare a lungo, perché tutti i posti disponibili negli ospedali sono occupati da persone che non potranno mai più contribuire alle necessità altrui³¹.

I gravi problemi nati dalla nazionalizzazione della medicina sono tanto numerosi che qui non ci è neppure possibile menzionare i più importanti. Ma ce n'è uno della cui gravità il pubblico non si è ancora accorto e che è probabilmente importantissimo. È quello dell'inevitabile trasformazione dei medici, da liberi professionisti, responsabili principalmente verso i loro pazienti, in impiegati dello Stato, in funzionari necessariamente soggetti alle istruzioni delle autorità e quindi, rispetto alle stesse autorità, non più in condizioni di adempiere al loro dovere del segreto professionale. In un'epoca in cui il progresso della scienza medica tende a conferire a chi la possiede un potere sempre maggiore sulla mente umana, il più pericoloso aspetto degli sviluppi in corso potrà essere la dipendenza di tutti da un'unica organizzazione posta sotto un'unica direzione e guidata dalle stesse ragioni pubbliche che in genere reggono la vita politica. Un sistema che dia all'indispensabile soccorritore, che è al tempo stesso organo dello Stato, un quadro dei più intimi interessi altrui, e crei le condizioni in cui il medesimo soccorritore debba rivelare quanto sa a un superiore gerarchico e debba servirsene per scopi determinati dall'autorità, presenta spaventose prospettive. Il modo in cui in Russia ci si è serviti della medicina come strumento di disciplina industriale³² ci offre un saggio degli usi a cui questo sistema può esser destinato.

8. Il ramo della sicurezza sociale che appariva più importante nel periodo anteriore all'ultima guerra, la previdenza contro la disoccupazione, negli ultimi anni ha perso relativamente molta della sua importanza. Non c'è dubbio che impedire la disoccupazione su larga scala è più importante del come assistere i disoccupati, ma non possiamo essere certi di aver risolto definitivamente quel primo problema e che esso non torni a essere di primaria importanza. Né possiamo essere certi che il carattere della nostra assistenza a favore dei disoccupati non si dimostri uno dei principali fattori che determinano l'entità della disoccupazione.

Ancora una volta, presupporremo di poter disporre di un sistema di assistenza pubblica che sia un minimo uniforme a tutti i casi di comprovata necessità, tale da far sì che nessuno dei consociati manchi di cibo o di tetto. Si presenta poi lo specifico problema di decidere chi e come debba fornire l'ulteriore assistenza, se lo si debba fare e in particolare se tale necessità giustifichi una redistribuzione coercitiva del reddito basata su un qualche principio di giustizia.

Il più forte argomento a favore di un'assistenza integrativa del minimo garantito a tutti è che, in conseguenza di circostanze che il lavoratore non può prevedere né controllare, si producono nel mercato della mano d'opera cambiamenti improvvisi e imprevedibili. È un argomento solido, ove si tratti di una vasta disoccupazione in un periodo di forte depressione. Ma esistono molte altre cause di disoccupazione. In quasi tutte le attività stagionali, si hanno forme ricorrenti e prevedibili di disoccupazione; ed è ovviamente interesse di tutti limitare l'offerta di mano d'opera per far sì che i guadagni stagionali siano sufficienti a mantenere il lavoratore nel corso dell'anno o che il flusso della mano d'opera sia limitato da periodici spostamenti da una occupazione all'altra. C'è anche l'importante eventualità in cui la disoccupazione è effetto diretto di un troppo alto livello salariale, in una particolare occupazione; il che può dipendere da una pressione sindacale troppo forte o da un declino del ramo di attività in questione. Per ovviare alla disoccupazione, si rende necessaria in entrambi i casi un'elasticità dei salari e la libera circolazione della mano d'opera; tuttavia, l'efficacia di entrambe queste eventualità è ridotta da un sistema che assicura a tutti i disoccupati una certa percentuale del salario che essi guadagnavano.

Indubbiamente, ci sono qui buone ragioni per approvare una genuina assicurazione contro la disoccupazione nei casi in cui è possibile;

un'assicurazione nella quale i diversi rischi occupazionali si riflettono sui premi pagati. Nella misura in cui un ramo di attività, per la sua particolare instabilità, richiede una riserva di disoccupazione, è opportuno che siffatta attività induca un sufficiente numero di lavoratori a tenersi pronti, offrendo loro salari abbastanza alti da compensare questo particolare rischio. Per varie ragioni, tale sistema di assicurazione non è stato ritenuto immediatamente attuabile in certe occupazioni (quali la mano d'opera per l'agricoltura e quella dei servizi domestici); in gran parte a causa di ciò, sono stati adottati per l'«assicurazione» piani statali³³, che di fatto integrano i guadagni dei gruppi coinvolti, con fondi raccolti mediante l'imposizione di contributi agli altri lavoratori o con la tassazione generale. Tuttavia, quando il rischio della disoccupazione tipica di particolari attività non è coperto dai guadagni realizzati in quell'attività ma dal di fuori, ciò significa che l'offerta di mano d'opera di queste occupazioni è sussidiata e tende a provocare un'espansione superiore a quanto è economicamente desiderabile.

La cosa più significativa di tali sistemi d'indennità della disoccupazione adottati in tutti i paesi occidentali è che essi operano in un mercato della mano d'opera condizionato prevalentemente dall'attività coercitiva dei sindacati e che, sotto la forte influenza sindacale, sono stati progettati al fine di giovare ai sindacati stessi nel perseguimento della loro politica salariale. Un sistema in cui si ritiene che un lavoratore non sia capace di trovarsi un posto di lavoro e possa perciò beneficiare dell'indennità, perché i lavoratori dell'impresa o del ramo di attività in cui egli cerca lavoro sono in sciopero, è necessariamente un importantissimo sostegno alla pressione sindacale sui salari. Un tale sistema, che esenta i sindacati dalla responsabilità della disoccupazione creata dalla loro politica e che impone allo Stato l'aggravio non solo di mantenere, ma di accontentare quanti sono costretti dai sindacati a restare disoccupati, col tempo renderà più acuto il problema dell'occupazione³⁴.

In una società libera, la soluzione ragionevole sembrerebbe che lo Stato, pur dovendo garantire un minimo uniforme a quanti non possono mantenersi e pur dovendo cercare di ridurre il più possibile il ciclo della disoccupazione con un'opportuna politica monetaria, dovrebbe lasciare agli sforzi volontari e concorrenti ogni necessaria previdenza atta a mantenere gli standard abituali. È il campo in cui i sindacati dei lavoratori, una volta privati del loro potere coercitivo, potrebbero dare il loro più utile

contributo. In realtà, molto avevano già fatto, ma i loro compiti sono stati poi rilevati dallo Stato³⁵. Uno schema obbligatorio di assicurazione contro la disoccupazione sarà tuttavia sempre utilizzato per «correggere» le remunerazioni relative dei diversi gruppi, per sussidiare le occupazioni instabili a spese di quelle stabili e per appoggiare richieste salariali inconciliabili con un alto livello d'occupazione. È quindi probabile che, nel tempo, esso aggravi il male che dovrebbe curare.

9. Le difficoltà davanti a cui in ogni paese si trovano i sistemi di sicurezza sociale, e che sono tema di ricorrenti discussioni sulla «crisi della sicurezza sociale», sono conseguenza del fatto che un apparato destinato a dare aiuto ai più poveri è stato trasformato in uno strumento di redistribuzione del reddito; redistribuzione che si presume basata su un inesistente principio di giustizia sociale, ma che è in effetti determinata da decisioni *ad hoc*. Ovviamente, è anche vero che dare un minimo uniforme a quanti non sono in grado di provvedere a se stessi implica pur sempre una certa redistribuzione del reddito. Ma una cosa è fornire un minimo uniforme a chiunque non possa mantenersi col suo guadagno in un mercato che funzioni regolarmente, e altro è attuare una «giusta» redistribuzione in tutte le più importanti occupazioni – una cosa è una redistribuzione in forza della quale la gran maggioranza che si guadagna di che vivere acconsente a dare a quanti non sono in grado di procacciarsi il necessario, e tutt'altra cosa è una redistribuzione in cui una maggioranza toglie a una minoranza perché questa ha di più. La prima conserva il metodo impersonale di regolazione in base al quale ognuno può scegliersi un'occupazione; la seconda forma di redistribuzione ci porta sempre più vicini a un sistema in cui si dovrà dire d'autorità a tutti cosa fare.

Sembra destino di tutti i piani unitari, politicamente diretti a fornire tali servizi, quello di trasformarsi rapidamente in strumenti per determinare i redditi relativi della stragrande maggioranza e per controllare pertanto l'attività economica in generale³⁶. Il piano Beveridge, che non è stato concepito dal suo autore come strumento di redistribuzione del reddito ma è stato rapidamente reso tale dai politici, è solo un esempio tra molti. E tuttavia, se in una società libera è possibile fornire a tutti un livello minimo di assistenza, tale società non è compatibile con una suddivisione del reddito basata su una prestabilita nozione di giustizia. La garanzia di un minimo uguale per tutti gli individui in difficoltà presuppone che il minimo

stesso sia dato solo nel caso di comprovata necessità e che, senza questa, si dia solo ciò che si è pagato con contributi personali. L'ostilità del tutto irrazionale a un «controllo dei mezzi» per i servizi che si suppone siano basati sul bisogno, più volte ha portato all'assurda pretesa per cui tutti dovrebbero essere assistiti senza tener conto della necessità, per evitare che chi veramente ha bisogno di aiuto si senta inferiore. Ne è nata una situazione in cui si cerca generalmente di aiutare i bisognosi, al tempo stesso permettendo loro di pensare che quanto ricevono è il prodotto del loro sforzo o merito³⁷.

La tradizionale opposizione liberale a qualsiasi potere discrezionale dell'autorità pubblica può aver contribuito a rendere possibili questi sviluppi, ma si deve tener presente che l'opposizione alla discrezionalità non giustifica in alcun modo che si permetta a ogni persona responsabile di esigere incondizionatamente assistenza e che le si accordi il diritto di essere unico giudice delle proprie necessità. In una società libera, non può esserci alcun principio di giustizia che conferisca il diritto a un aiuto «non discrezionale», senza una comprovata necessità. Sebbene introdotte sotto le mentite spoglie della «sicurezza sociale» e attraverso un dichiarato inganno dell'opinione pubblica – inganno che per i suoi autori è fonte di orgoglio³⁸ –, queste pretese non hanno certo nulla a che vedere con il principio di uguale giustizia sotto la legge.

Oggi i liberali a volte esprimono la speranza che «tutto l'apparato dello Stato assistenziale sia considerato fenomeno passeggero»³⁹, una specie di fase transitoria dell'evoluzione che il generale aumento della ricchezza ben presto renderà inutile. Tuttavia, pare dubbio che ci sia nell'evoluzione una fase precisa in cui gli effetti netti di tali istituzioni monopolistiche appaiono benefici; e ancor più dubbio pare che, una volta create, sia mai politicamente possibile sbarazzarsene. Nei paesi poveri, l'onere del meccanismo, sempre più pesante, con ogni probabilità rallenterà notevolmente la crescita della ricchezza (per non parlare della sua tendenza a peggiorare il problema della sovrappopolazione) e rinvierà pertanto *sine die* il momento in cui sarà ritenuto inutile, mentre nei paesi più ricchi impedirà l'evolversi di istituzioni alternative, che potrebbero assumere alcune di quelle funzioni.

Forse non c'è un insormontabile ostacolo alla graduale trasformazione dei sistemi di sussidio per malattia e disoccupazione in sistemi di vera assicurazione, nell'ambito dei quali gli individui dovrebbero pagare per i

benefici offerti da istituzioni in concorrenza. Più difficile è vedere come sarà mai possibile abbandonare un sistema di assicurazione per la vecchiaia, sotto cui ogni generazione, pagando per le necessità di quella precedente, acquisisce un analogo diritto di aiuto dalla successiva. Parrebbe quasi che un tale sistema, una volta introdotto, debba o continuare in eterno o scomparire per completo collasso. L'introduzione di esso applica la camicia di forza all'evoluzione e impone alla società un onere sempre maggiore, da cui la società stessa tenterà a più riprese di liberarsi con l'inflazione. Né tale sbocco, né la deliberata inadempienza degli obblighi già contratti⁴⁰ possono però costituire la di una società decente. Prima di poter sperare di risolvere sensatamente questi problemi, la democrazia dovrà imparare che deve pagare per le sue follie e che, per risolvere i problemi del presente, non può caricare illimitati pesi sull'avvenire.

Giustamente, si è detto che, mentre prima soffrivamo di mali sociali, oggi soffriamo dei loro rimedi⁴¹. La differenza è che, mentre prima con l'aumento della ricchezza i cosiddetti mali andavano gradatamente scomparendo, i rimedi che abbiamo adottati cominciano propriamente a minacciare la continuazione di quella crescita della ricchezza da cui dipende il futuro miglioramento. Al posto dei «cinque giganti» che il rapporto Beveridge si proponeva di combattere, stiamo allevando nuovi giganti, che non è escluso si dimostrino ancor più avversi a un sistema di vita soddisfacente. Forse non è da escludere che abbiamo un po' accelerato la vittoria sulla miseria, sulle malattie, sull'ignoranza, sullo squallore e sull'ozio; non è però da escludere che in futuro, anche in quella lotta, avremo minor successo; sarà quando i maggiori pericoli verranno dall'inflazione, dalla tassazione paralizzante, dai poteri coercitivi dei sindacati, da un predominio sempre maggiore dello Stato nell'istruzione, da una burocrazia dei servizi sociali con poteri arbitrari molto estesi – pericoli a cui l'individuo con i suoi soli sforzi non può sfuggire e che probabilmente saranno accresciuti, anziché mitigati, dall'enormità della sovrabbondante macchina dello Stato.

* La citazione è tratta dal numero del 15 marzo 1958, p. 918.

¹ Cfr. la saggia affermazione di Alfred Marshall a proposito di un progetto di pensionamento generale, pronunciato davanti alla Royal Commission on the Aged Poor nel 1893 (*Official Papers by Alfred Marshall*, a cura di J.M. Keynes, London 1926, p. 344): «I motivi della mia opposizione al progetto sono i seguenti: [le pensioni] avrebbero un effetto educativo indiretto, benché reale; sarebbero costose; e non contengono in se stesse i semi della propria scomparsa. Temo che, una volta

introdotte, tenderebbero a diventare perpetue. Considero tutto questo problema della povertà nient'altro che un male passeggero nella via del progresso dell'umanità; e non vorrei veder sorgere un'istituzione che non abbia in sé le cause della propria estinzione, a mano a mano che le cause della stessa povertà vengono eliminate».

² Cfr. E.M. BURNS, *Private and Social Insurance and the Problem of Social Security*, «Canadian Welfare», 1 febbraio e 15 marzo 1953, ristampato in *Analysis of the Social Security System: Hearings before a Subcommittee of the Committee on Ways and Means, House of Representatives* (83° Congresso, 1^a sessione), n. 38458, Washington 1954, p. 1475: «Non si tratta più di offrire a ogni individuo la scelta sulla quantità di protezione acquistabile con la gamma di premi risultanti dai calcoli attuariali. A differenza dell'assicuratore privato, il governo non è costretto dalla paura della concorrenza e può quindi tranquillamente offrire benefici diversi per contributi uguali o stabilire discriminazioni a carico di certi gruppi di assicurati [...]. Nell'assicurazione privata, lo scopo è di ricavare un utile dalla vendita di un bene desiderato dal pubblico. Il criterio in base al quale vengono prese tutte le decisioni concernenti i termini e le condizioni è l'effetto che tali decisioni avranno sulla successiva esistenza della compagnia. Ovviamente, se la compagnia deve operare in un mondo dominato dalla concorrenza, dovrà offrire servizi per i quali il pubblico sia disposto a pagare e amministrarsi in modo da poter onorare, alla scadenza, gli impegni assunti. La sicurezza sociale persegue invece un fine diverso». Cfr. anche IDEM, *Social Insurance in Evolution*, «A.E.R.», XLV (1944), suppl.; e *Social Security and Public Policy*, New York 1956; W. HAGENBUCH, *Social Economics*, Cambridge 1958, p. 198.

³ L. MERIAM e K. SCHLOTTERBECK, *The Cost and Financing of Social Security*, Washington 1950, p. 8: «L'adozione del termine "assicurazione" da parte dei fautori della sicurezza sociale è stato un colpo di genio commerciale. La sicurezza sociale ha così capitalizzato il credito dell'assicurazione privata e, mediante la creazione di un fondo di riserva, si è circondata di una aura di solidità finanziaria. Di fatto, il pagamento delle pensioni di vecchiaia e delle assicurazioni sulla vita non dipende tuttavia dalle disponibilità del Fondo di Riserva della Sicurezza Sociale, bensì dal potere del governo federale di introdurre imposte e contrarre prestiti».

⁴ Cfr. le dichiarazioni di A.J. Altmeyer, delegato degli Stati Uniti e insieme presidente del Social Security Board, nel documento citato sopra alla nota 2, p. 1407: «Non intendo proporre di usare il sistema di sicurezza sociale come forma di redistribuzione dei redditi, problema da affrontarsi alla radice, apertamente, con un'imposizione progressiva [...]. Nondimeno, considero con grandissimo favore l'ipotesi che il gettito di un'imposizione progressiva copra in gran parte il costo della sicurezza sociale». Analogamente, M.P. LAROQUE, *From Social Insurance to Social Security: Evolution in France*, «International Labour Review», LVII (giugno 1948), p. 588: «Il piano francese per la sicurezza sociale mirava in sostanza a realizzare una maggior giustizia nella distribuzione del reddito nazionale»; e G. WEISSER, *Soziale Sicherheit*, «Handwörterbuch der Sozialwissenschaften», IX (1956), p. 401: «Ein weiterer Wesenszug der Sicherungssysteme ist unter kulturellen Gesichtspunkten beachtlich. Diese Systeme verwenden Teile des Volkseinkommens zwangsweise zur Deckung eines bestimmten Bedarfs, der für objektiv gegeben gehalten wird». Anche A. MÜLLER-ARMACK, *Soziale Marktwirtschaft*, (op.cit., p. 391): «Der marktwirtschaftliche Einkommensprozess bietet der Sozialpolitik ein tragfähiges Fundament für eine staatliche Einkommenumleitung, die in Form von Fürsorgeleistungen, Renten, und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen u.s.w [...] die Einkommensverteilung korrigiert».

⁵ Motivi di spazio impediscono di mostrare nei particolari come i fini ambiziosi dei progetti di sicurezza sociale rendano inevitabile il conferimento alle autorità di vasti poteri coercitivi e discrezionali. Alcuni di questi problemi sono chiaramente esposti in A.D. WATSON, *The Principles Which Should Govern the Structure and Provisions of a Scheme of Unemployment Insurance*, Ottawa 1948, che compie un interessante tentativo di formulare un progetto di assicurazione privata per il conseguimento degli stessi fini. E.M. BURNS, *Private and Social Insurance and the Problem of Social*

Security, cit., p. 1474, commenta: «Così A.D. Watson, l'autore di quello che è forse il tentativo più fondato e coerente di combinare la sicurezza sociale con l'assicurazione privata, afferma: "La trasgressione dei solidi principi della pratica assicurativa porta nel deserto, dal quale può essere impossibile tornare indietro". Tuttavia, nel tentativo di configurare le previdenze specifiche di una legge che stabilisca un'assicurazione contro la disoccupazione, anche questo autore si trova costretto a ricorrere a principi espressi in termini di "ragionevolezza", di "attuabilità amministrativa", di "equità pratica". Simili espressioni possono avere un senso solo se interpretate alla luce di qualche finalità implicita, di qualche specifico contesto sociale e di un prevalente sistema di valori sociali. La decisione concernente quanto è di fatto "ragionevole" implica la realizzazione dell'equilibrio tra interessi e finalità». Questa difficoltà sorge soltanto se si presume che un piano di assicurazione privata debba provvedere a tutto quello a cui potrebbe provvedere un sistema statale di previdenza. Anche se perseguono obiettivi più limitati, i sistemi privati competitivi possono ancora essere preferibili.

⁶ Ampia documentazione di quanto tale erronea credenza abbia influenzato la linea politica degli Stati Uniti si trova in D. STOKES, *Social Security - Fact and Fancy*, Chicago 1956. Analoghi esempi potrebbero esser forniti per la Gran Bretagna.

⁷ Cfr. L. MERIAM e K. SCHLOTTERBECK, *The Cost and Financing of Social Security*, cit., pp. 9-10, in cui si riferisce come la più recente (fino a quel momento) legge per la sicurezza sociale votata negli Stati Uniti fosse stata «approvata dalla Camera il 15 ottobre 1949 in base a una norma che non permetteva la proposta di emendamenti da parte dell'assemblea o dei membri di minoranza del Ways and Means Committee. Si è sostenuto, non senza effettiva ragione, che il progetto di legge H.R. 6000 era troppo complicato e tecnico per poter sottostare a frammentari emendamenti proposti da persone poco familiari con tutte le sue complessità».

⁸ Cfr. L. VON MISES, *Human Action*, cit., p. 613: «Si può tentare di giustificare [tale sistema di sicurezza sociale] affermando che i salariati mancano della lungimiranza e della forza morale necessarie per provvedere spontaneamente al proprio futuro. In tal caso, sarà però arduo zittire le voci di quanti domanderanno se non sia paradossale affidare il benessere del paese alle decisioni di elettori, giudicati dalla legge medesima incapaci di amministrare i propri stessi affari; se non sia assurdo conferire la sovranità a persone palesemente bisognose di un tutore che impedisca loro di sperperare i propri guadagni. È forse ragionevole conferire ai soggetti sotto tutela il diritto di eleggere i propri tutori?».

⁹ Esempio illuminante, in un campo affine, è stata la reazione suscitata anni fa da un simposio sul tema *The Impact of the Union*, al quale partecipavano alcuni economisti tra i più eminenti dei nostri tempi. Pur ospitando discussioni molto approfondite su uno dei nostri problemi economici più pressanti, il simposio è stato accolto con sufficienza dagli "esperti di relazioni sindacali".

¹⁰ Un altro effetto del predominio dell'"esperto" merita di esser considerato in breve. Ogni sviluppo condizionato dalle successive decisioni di esperti diversi, che operino nella stessa organizzazione, rischia di essere realizzato soltanto perché incontra meno verifiche reali di quante ne incontrerebbe in un mondo concorrenziale. Quando gli esperti di medicina, affermando la necessità di una certa cosa, dicendo che essa "deve" essere fatta, forniscono un dato sul quale si basa l'esperto dell'amministrazione per prendere la propria decisione; e quanto egli giudica in conseguenza necessario dal punto di vista amministrativo diventa a sua volta il dato in base al quale il giurista compila un progetto di legge, e così via. Nessuno di questi esperti può ritenersi in grado di avere una visione d'insieme che permetta loro di trascurare i "si deve" degli altri. In passato, quando le cose erano più semplici e la norma era "l'esperto deve servire e non comandare", questo compito veniva svolto dal capo politico del dicastero interessato. Ma la complessità dei moderni provvedimenti di legge mette quest'ultimo in una situazione di semimpotenza di fronte alla schiera degli esperti. Ne risulta che sempre più spesso si prendono dei provvedimenti non in seguito a decisioni tra esse

coordinate e equilibrate, bensì come risultato di un'addizione in cui ciascuna decisione rende inevitabile la successiva (sebbene ciò non fosse previsto da chi aveva preso la prima), secondo un processo a cui nessuno può dire "basta". I singoli provvedimenti non vengono adottati in forza di un criterio di divisione del lavoro, in cui a ogni passo l'interessato sia libero di accettare o rifiutare il materiale offerto da qualcun altro quale base della sua decisione: al contrario, emerge un piano privo di alternative, determinato dalle necessità interne di questo processo e che non ha niente a che vedere con la comprensione dell'insieme realizzata da una sola mente.

Per la verità, quando si tratti di provvedimenti di proporzioni più vaste, come per esempio un piano di servizi medici per una intera nazione, l'organizzazione unica e accentratrice può non essere il mezzo più efficace, sia perché non sfrutta tutta la conoscenza già disponibile, sia perché ancor meno può sviluppare nuova conoscenza con la dovuta rapidità e diffonderla. Come in molti altri campi, la complessità stessa del compito esige una tecnica di coordinamento che non si affidi a una padronanza e a un controllo consapevoli, esercitati sulle diverse parti da un'autorità direttiva, ma alla guida di un meccanismo impersonale.

¹¹ J. SCHREIEGG, *Die Versicherung als geistige Schöpfung des Wirtschaftslebens*, Leipzig-Berlin 1934, pp. 59-60.

¹² Sullo sviluppo degli schemi privati di pensione in Gran Bretagna, cfr. soprattutto il *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provisions for Old Age*, London 1954 (Cmd. 9333), e il riassunto di questo in A. SELDON, *Pensions in a Free Society*, London 1957, p. 4: «Nel 1936, circa 1.800.000 lavoratori nell'industria e nel commercio avevano una copertura assicurativa. Nel 1951, i lavoratori coperti erano 6.300.000 circa: 3.900.000 nel settore privato, 2.400.000 in quello pubblico. Nel 1953-54, il totale era salito a 7.100.000. Oggi (giugno 1957) si avvicina a 8.500.000 unità, cifra che comprende circa 5.500.000 dipendenti dell'industria privata». In questo campo, la situazione negli Stati Uniti presenta sviluppi che colpiscono ancora di più, ma il fatto più significativo è l'introduzione di sempre nuovi tipi di assicurazioni mediche o sanitarie; cfr. C.C. NASH, *The Contribution of Life Insurance to Social Security in the United States*, «International Labour Review», LXXII (luglio 1955).

¹³ Sfortunatamente, in inglese non esistono termini equivalenti a quelli tedeschi per descrivere queste diverse fasi, quali *Fürsorge*, *Versicherung* e *Versorgung*; cfr. H. ACHINGER, *Soziale Sicherheit*, Stuttgart 1953, p. 35; vedi il contributo dello stesso autore a AA.VV., *Neuordnung der sozialen Leistungen*, Köln 1955; e K.H. HANSMEYER, *Der Weg zum Wohlfahrtstaat*, Frankfurt am Main 1957.

¹⁴ Numerosi esempi sono reperibili in D. STOKES, *Social Security -Fact and Fancy*, cit.

¹⁵ Cfr. il brano citato sopra alla nota 4 e, per la misura in cui tale scopo è stato raggiunto in alcuni paesi, cfr. A.T. PEACOCK (a cura di), *Income Redistribution and Social Policy*, London 1954.

¹⁶ A parte le numerose pubblicazioni dell'ILO (International Labor Organization), l'esaurientissimo *Freedom and Welfare: Social Patterns in the Northern Countries of Europe*, a cura di G.R. Nelson, sotto gli auspici dei ministeri per gli Affari Sociali di Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia, 1953 (manca il luogo di pubblicazione), è un cospicuo esempio di questa propaganda su scala internazionale. Sarebbe interessante indagare sulla provenienza dei fondi con cui è stato finanziato.

¹⁷ Bank for International Settlements, *24th Annual Report*, Basel 1954, p. 46.

¹⁸ Cfr. M.P. LAROCHE, *From Social Insurance to Social Security: Evolution in France*, cit., e G. Rottier, cit. da A.T. PEACOCK (a cura di), *Income Redistribution and Social Policy*, cit., p. 98.

¹⁹ G. WEISSER, *Soziale Sicherheit*, cit., p. 407. Le corrispondenti percentuali di reddito nazionale devolute a tale scopo, nel 1950, nei cinque principali paesi di lingua inglese, secondo E.M. BURNS, *Social Security and Public Policy*, cit., p. 5, sono state: Australia 7,3; Canada 7,99; Regno Unito 11,87; Nuova Zelanda 13,18; e Stati Uniti 5,53 per cento. Cifre recenti per i paesi europei sono

apparso in *Free Trade and Social Security*, «Planning», n. 412 (1957): Germania 20,0; Francia 16,5; Austria 15,8; Italia 11,3; Regno Unito 11, e Svizzera 10,00 per cento.

²⁰ In Belgio, da quanto mi risulta, gli stessi operai e impiegati hanno posto fine a tale situazione dopo che, in dodici anni, il contributo era aumentato dal 25 al 41 per cento dei salari (cfr. W. ROEPKE, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Erlenbach-Zürich, 1958, p. 295).

²¹ Cfr. A.T. PEACOCK, *The Economics of National Insurance*, London 1952.

²² Cfr. D. STOKES, *Social Security - Fact and Fancy*, cit., p. 89 ss.

²³ Cfr. H.D. ALLEN, *The Proper Federal Function in Security for the Aged*, «American Social Security», X (1953), p. 50.

²⁴ Cfr., per esempio, in «Wall Street Journal», 2 gennaio 1958, l'articolo *Social Security. With Elections Near, Chances Grow for New Increase in Benefits. Congress May Hike Monthly Check 5% or 10%*, ecc.. La previsione è risultata esatta.

²⁵ *National Superannuation: Labour's Policy for Security in Old Age*, London 1957, p. 30.

²⁶ *Op. cit.*, pp. 104, 106.

²⁷ La più tipica formulazione di questo punto di vista si può trovare nel rapporto Beveridge, *Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge*, London 1942 (Cmd. 6404), paragrafi 426-439, dove si propone che il servizio sanitario nazionale «assicuri in partenza a ciascun cittadino qualsiasi cura medica possa rendersi necessaria, in tutte le forme possibili: domiciliare o istituzionale, generale, specialistica o di consulenza» e diventi «un servizio sanitario in grado di fornire ogni trattamento di prevenzione e cura di qualunque tipo a ogni cittadino senza eccezioni, senza limite di spesa e senza nessuna limitazione economica che possa in qualche punto posticipare il ricorso a esso». Si può osservare qui che la spesa annua per i servizi proposti, valutata dal rapporto Beveridge a 170 milioni di sterline, ammonta oggi a più di 450 milioni. Cfr. B. ABEL-SMITH e R.M. TITMUS, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge 1956, e *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service* [«Guillebaud Report»], London 1956 (Cmd. 9663); cfr. anche C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., pp. 120, 135.

²⁸ Vedi F. ROBERTS, *The Cost of Health*, London 1952; e W. BOSCH, *Patient, Arzt, Kasse*, Heidelberg 1954; cfr. anche L. VON MISES, *Socialism*, cit., p. 476 ss., con la precedente letteratura tedesca ivi citata.

²⁹ Vedi F. ROBERTS, *The Cost of Health*, cit., p. 129. Cfr. anche J. JEWKES, *The Economist and Economic Change*, in *Economics and Public Policy*, Washington 1955, p. 96: «L'importante problema economico [del servizio sanitario nazionale britannico] era questo: posto un servizio che al prezzo uguale a zero presenta una domanda dal valore praticamente infinito, e posto che non si faccia nulla per aumentare l'offerta; posto che la curva dei costi salga rapidamente e che la legge garantisca a ciascun cittadino il diritto alla migliore assistenza possibile; mancando per ovvie ragioni ogni possibilità di razionare il servizio stesso, che cosa accadrà? Per quanto mi ricordi, prima del fatto nessun economista britannico si è posto questi semplici interrogativi e dopo sono stati gli stessi medici, e non gli economisti, a sollevarli per primi».

³⁰ Cfr. F. ROBERTS, *The Cost of Health*, cit., p. 116: «La nostra inchiesta ha mostrato che la medicina, dopo aver raggiunto carattere di scienza, ha acquisito la capacità di una perpetua espansione a velocità crescente; che essa ricava nutrimento, ed è a sua volta nutrita, da ambizioni professionali e interessi commerciali; e che questo processo è ancor più accentuato dal proprio successo, giacché favorisce l'allungamento della vita in forma di sopravvivenza dovuta alle cure sanitarie, piuttosto che la guarigione; e che altri fattori responsabili dell'espansionismo della medicina sono l'aumento del livello di vita e l'emozione e il sentimento inevitabilmente conseguenti alla contemplazione della malattia».

³¹ *Op. cit.*, p. 136: «Un uomo di ottant'anni con un femore fratturato esige l'immediato ricovero in ospedale e deve restarvi a lungo. Nel frattempo, una persona che potrebbe guarire, con una breve permanenza in ospedale, di qualche disturbo minore che tuttavia le impedisce di lavorare, potrà esser costretta ad attendere a lungo». Roberts aggiunge: «Considerare l'arte medica sotto un aspetto strettamente economico può sembrare una manifestazione d'insensibilità. In effetti, l'accusa sarebbe giustificata se il nostro obiettivo fosse il benessere dello Stato in quanto entità sovrumana; ed è appena il caso di ricordare come il medico non abbia da preoccuparsi del valore economico dei propri pazienti. Ma il nostro obiettivo è l'assistenza ai cittadini dello Stato; e, poiché le nostre risorse non ci permettono di curare tutte le malattie con l'efficacia che il progresso della medicina renderebbe possibile in condizioni più fortunate, siamo costretti a cercare un giusto equilibrio tra i benefici diretti, a breve termine, in favore del singolo e i benefici a lungo termine che si riflettono sul singolo solo indirettamente».

³² Cfr. M.G. FIELD, *Doctor and Patient in Soviet Russia*, Cambridge (Mass.) 1957.

³³ Cfr. E.M. BURNS, *Social Insurance in Evolution*, cit.

³⁴ Come notava tempo addietro uno dei più attenti studiosi britannici di questi problemi, J.R. HICKS, *The Pursuit of Economic Freedom*, in *What We Defend*, a cura di E.F. Jacob, Oxford 1942, p. 105: «Una delle ragioni per cui abbiamo un alto tasso di disoccupazione [...] è una diretta conseguenza della nostra politica sociale progressista; le nostre statistiche sulla disoccupazione sono elaborate in stretta connessione con l'amministrazione del sussidio di disoccupazione, mentre il diritto a quel sussidio è concesso con grande generosità».

³⁵ Cfr. C. CLARK, *Welfare and Taxation*, Oxford 1954, p. 25.

³⁶ Cfr. B. WOOTTON, *The Labour Party and the Social Services*, «Political Quarterly», XXIV (1953), p. 65: «Il futuro ordinamento dei servizi sociali dipenderà da una più chiara decisione in merito agli obiettivi da assegnare ai servizi stessi. In particolare, dovranno contribuire a realizzare l'uguaglianza sociale? O sono soltanto parte del programma nazionale minimo enunciato nelle prime opere dei coniugi Webb, ossia misure volte ad assicurare che nessuno muoia di fame, né sia troppo povero per andare da un medico, né resti privo dei rudimenti dell'istruzione? Le risposte a questi quesiti dovranno guidare in futuro i nostri servizi sociali».

³⁷ Sarà forse opportuno ricordare qui la classica dottrina così come formulata da E. BURKE, *Thoughts and Details on Scarcity*, cit., pp. 390-391: «Allorché una persona non può rivendicare alcunché richiamandosi alle norme del commercio o ai principi della giustizia, abbandona quel campo ed entra nella giurisdizione della pietà». Per quel che so, il meglio dell'analisi critica delle attuali tendenze in questo campo è contenuto in un saggio di W. HAGENBUCH, *The Rationale of the Social Services*, «Lloyds B.R.», luglio 1953 (riportate in parte nell'Epilogo di *Social Economics*, Cambridge 1958), pp. 9-12, dove egli sostiene: «Senza rendercene conto, stiamo forse avviandoci verso un sistema in cui ciascuno dipende in permanenza dallo Stato per la soddisfazione di alcuni bisogni fondamentali ed è inevitabilmente destinato a dipenderne in misura sempre maggiore. I servizi sociali non soltanto non sono più autosufficienti economicamente ma sono anche autoriproducibili. [...] Certo, enorme è la differenza tra un regime in cui pochi sfortunati ricevono occasionali e temporanei benefici per riuscire a superare una disgrazia e uno in cui una grossa fetta del reddito di tutti è continuamente incanalata attraverso lo Stato. L'assenza di qualsiasi collegamento diretto tra quello che l'individuo dà e quello che prende, la situazione politica che inevitabilmente si determina allorché si parli di un qualsiasi tipo di disuguaglianza della distribuzione e il vero e proprio paternalismo realizzato da tale sistema fanno prevedere una rapida scomparsa di quel piccolo rivolo di reddito nazionale che non sfocia nel calderone del servizio sociale e un passo verso il completo controllo di tutto il reddito nazionale da parte dello Stato. [...] Possiamo pertanto così sintetizzare il conflitto politico a lungo termine: da un lato, si potrà tendere verso un sistema di servizi sociali che elimini la povertà, rendendo tutti poveri (o tutti ricchi, a seconda del punto di vista), rifiutando

qualunque beneficio non possa essere assicurato a tutti e socializzando il reddito nazionale. Dall'altro, si potrà tendere verso un sistema di servizi sociali che elimini la povertà, elevando al di sopra della soglia di povertà quanti si trovano al di sotto, concedendo benefici selettivi a gruppi di persone bisognose, mettendo in atto un controllo dei redditi oppure un sistema di assistenza per categorie; il tutto nell'attesa del giorno in cui i servizi sociali non saranno più necessari, perché anche il livello di vita dei gruppi a più basso reddito avrà superato la soglia di povertà». Cfr. anche IDEM, *The Welfare State and Its Finances*, «Lloyds B.R.», luglio 1958; H. WILGERODT, *Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem*, «Ordo», VII (1955); H. ACHINGER, *Soziale Sicherheit*, cit.; e W. ROEPKE, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, cit., cap. IV.

³⁸ Cfr. E.M. BURNS, *Private and Social Insurance and the Problem of Social Security*, cit., in particolare p. 1478.

³⁹ P. WILES, *Property and Equality*, cit., p. 100. Cfr. anche E. DODDS, *Liberty and Welfare*, in *The Unservile State*, cit., spec. p. 20: «È ormai evidente che il monopolio statale del *welfare* ha talune conseguenze illiberali. Siamo convinti che sia giunto il momento di realizzare non un *welfare* qualsivoglia, bensì un *welfare* variato e competitivo».

⁴⁰ Contro le proposte di riforma in D. STOKES, *Social Security - Fact and Fancy*, cit., che equivalgono al rifiuto degli obblighi già assunti, si deve dire che, per quanto grande sia la tentazione di “far piazza pulita” e per quanto grande possa apparire l'onere, questo sarebbe a parer mio l'inevitabile nuovo inizio di qualsiasi tentativo di creare degli ordinamenti più ragionevoli.

⁴¹ Quest'espressione è stata usata da Joseph Wood Krutch in una conversazione non ufficiale.

20. *Imposizione fiscale e redistribuzione*

Ma è la natura delle cose, che i principii cominciano piccoli, ma se l'uomo non avvertisce, moltiplicano presto e scorrono in luogo che poi nessuno è a tempo a provvedervi.

F. GUICCIARDINI*

1. Per molte ragioni, vorrei poter omettere questo capitolo. Il suo argomento è diretto contro quanto i più cre dono e non potrà non offendere molti. Anche chi fin qui mi ha seguito e forse ha considerato la mia posizione nell'insieme ragionevole, probabilmente giudicherà dogmatiche, estremiste e inattuabili le mie idee sulla tassazione. Molti vorrebbero probabilmente restaurare tutta la libertà per la quale ho fin qui argomentato, a patto però che le ingiustizie che a loro avviso ne deriverebbero fossero corrette da adeguati provvedimenti fiscali. La redistribuzione attraverso l'imposizione progressiva è ormai quasi universalmente accettata da tutti come una cosa giusta. Eppure, sarebbe insincero evitare di discuterne. Inoltre, evitarlo significherebbe ignorare ciò che a me pare non solo la principale fonte dell'irresponsabilità della democrazia, ma il problema cruciale da cui dipenderà tutto il carattere della nostra futura società. Anche se liberarsi di quello che in materia è ormai un credo dogmatico richiede un notevole sforzo, una volta posto il problema con chiarezza dovrebbe apparire evidente che proprio qui, più che altrove, la politica è diventata arbitrio.

Dopo un lungo periodo in cui praticamente il principio della progressività non ha sollevato obiezioni e in cui le poche discussioni non hanno avuto temi nuovi, recentemente è apparsa un'impostazione del

problema molto più critica¹. E tuttavia è ancora necessaria una più approfondita analisi di tutto l'argomento. Purtroppo, in questo capitolo, è possibile presentare solo un breve riassunto delle nostre obiezioni.

Sarà bene dire subito che l'unica progressività di cui ci occuperemo e che pensiamo non si possa nel lungo periodo conciliare con le istituzioni libere è la progressività della tassazione nel suo complesso: ossia, quando si consideri l'intero sistema tributario, la tassazione gravante in misura più che proporzionale sui redditi più elevati. Le singole imposte, e soprattutto l'imposta sul reddito, possono con ragione essere graduate, in modo da compensare la tendenza, propria di molte imposte indirette, a incidere in forma proporzionalmente maggiore sui redditi minori. Questo è l'unico argomento valido a favore della progressività. Ma esso può essere riferito solo a particolari imposte, come parte di una data struttura fiscale, e non può pertanto essere utilizzato per il sistema tributario nel suo complesso. Discuteremo soprattutto gli effetti di un'imposta progressiva sul reddito, perché recentemente essa è stata usata come principale strumento per rendere la tassazione complessivamente molto progressiva. Non ci occuperemo del problema dell'adeguata ripartizione dei diversi tipi di imposta nell'ambito di un dato sistema.

Non considereremo nemmeno i problemi posti dal fatto che la tassazione progressiva non è l'unico metodo per realizzare la redistribuzione dei redditi, pur essendone il principale strumento. Ovviamente, si può anche ottenere una notevole redistribuzione sotto un sistema di tassazione proporzionale. È sufficiente utilizzare una cospicua parte delle entrate per fornire servizi che avvantaggiano soprattutto una particolare classe o per sussidiarla direttamente. Ci si può comunque chiedere quanto le persone appartenenti alle classi di reddito più basse sarebbero pronte a veder ridotto dalla tassazione il reddito che possono liberamente spendere in cambio di servizi gratuiti. È difficile che questo metodo possa in maniera sostanziale modificare le differenze dei gruppi con redditi maggiori. Forse potrebbe ottenere un considerevole trasferimento di reddito dai ricchi, come classe, ai poveri. Ma non produrrebbe quell'abbassamento del vertice della piramide dei redditi, che è il principale effetto della tassazione progressiva. Per le classi relativamente agiate, significherebbe che, pur essendo i loro appartenenti tassati in proporzione ai loro redditi globali, la differenza in termini di servizi ricevuti sarebbe trascurabile. Tuttavia, i cambiamenti introdotti nei redditi relativi dalla

tassazione progressiva incidono su queste classi più profondamente. Su progresso tecnico, allocazione delle risorse, incentivi, mobilità sociale, concorrenza e investimenti, la tassazione progressiva agisce proprio attraverso i suoi effetti su tale classe. Non si può sapere cosa accadrà in futuro, ma oggi è certo che la tassazione progressiva è il principale mezzo per redistribuire i redditi e che, senza siffatto obiettivo, il campo d'azione di una simile politica sarebbe assai limitato.

2. Come molte misure analoghe, la tassazione progressiva ha assunto la sua attuale importanza grazie al fatto di esser stata introdotta in maniera fraudolenta, invocando falsi pretesti. Quando, all'epoca della Rivoluzione francese e di nuovo durante l'agitazione socialista che precedette la rivoluzione del 1848, fu apertamente sostenuta come mezzo per redistribuire i redditi, venne respinta con decisione. «Meglio l'esecuzione dell'autore che l'esecuzione del progetto», fu la indignata reazione del liberale Turgot ad alcune delle prime proposte di questo genere². J.R. McCulloch espresse la principale obiezione con la frase spesso citata: «Nel momento in cui si abbandona il principio cardinale di esigere da tutti gli individui *una uguale proporzione del loro reddito o della loro proprietà*, ci si trova in alto mare senza timone né sestante, e non ci sono ingiustizie e follie che non si possano commettere»³. Nel 1848, Karl Marx e Friedrich Engels proposero apertamente «un'imposta sul reddito fortemente progressiva» come una delle misure con le quali, *dopo* il primo stadio della rivoluzione, «il proletariato userà il suo potere politico per strappare gradualmente alla borghesia tutti i capitali e centralizzare tutti gli strumenti della produzione nelle mani dello Stato». E descrivevano queste misure come «mezzi di dispotiche scorrerie contro il diritto di proprietà e contro i rapporti borghesi di produzione [...] misure [...] che appaiono insufficienti e insostenibili, ma che nel corso del movimento sorpassano se stesse, rendono necessarie ulteriori scorrerie contro l'ordine sociale e sono inevitabili mezzi per rivoluzionare completamente il modo di produzione»⁴. Ma l'atteggiamento generale fu di nuovo riassunto nella dichiarazione di A. Thiers, secondo cui «la proporzionalità è un principio, la progressività è semplicemente un arbitrio odioso»⁵ o dalla definizione della progressività di John Stuart Mill: «una forma moderata di furto»⁶.

Però, dopo le prime sconfitte, il movimento per la tassazione progressiva riapparve in una nuova forma. I riformatori sociali

generalmente smentivano ogni desiderio di alterare la distribuzione del reddito, ma cominciarono a sostenere che tutto il carico fiscale, che si presupponeva fosse determinato da altre considerazioni, dovesse essere distribuito a seconda della «capacità contributiva», in modo da garantire una «uguaglianza di sacrificio»; il che sarebbe stato meglio conseguito tassando i redditi con aliquote progressive. Dei molti argomenti presentati a favore, che ancora sopravvivono nei libri di testo di scienza delle finanze⁷, quello che sembrava il più scientifico alla fine s'impose. E richiede una breve considerazione, poiché molti ancora pensano che costituisca una sorta di giustificazione scientifica della tassazione progressiva. La sua idea di base è quella dell'utilità marginale decrescente dei successivi atti di consumo. Nonostante, o forse proprio a causa del suo carattere astratto, ha molto contribuito a rendere scientificamente rispettabile⁸ quello che prima si riteneva basato su postulati arbitrari⁹.

I moderni sviluppi nel campo della stessa analisi dell'utilità hanno però chiaramente mostrato l'infondatezza dell'argomentazione. Questa ha perso la sua validità in parte perché l'idea che sia possibile paragonare l'utilità tra diverse persone è stata generalmente abbandonata¹⁰ e in parte per la ragione che è più che dubbio che il concetto di utilità marginale decrescente possa essere legittimamente applicato ai redditi complessivi, ossia che abbia senso considerare come reddito tutti i vantaggi che una persona trae dall'uso delle sue risorse. Dal punto di vista, oggi generalmente accettato, secondo cui l'utilità è un concetto puramente relativo (ossia, possiamo affermare che una cosa ha maggiore, uguale o minor utilità solo se la confrontiamo con un'altra; e non ha significato parlare del grado di utilità di una cosa in sé), consegue che possiamo parlare di utilità (o di utilità decrescente) del reddito, solo se esprimiamo l'utilità del reddito comparando questo a un qualche bene desiderato, come il riposo (o l'evitare ogni sforzo). Ma, se seguiamo le implicazioni dell'opinione che l'utilità del reddito in termini di sforzo è decrescente, giungiamo a una curiosa conclusione. Dovremmo in effetti ammettere che, a misura che il reddito di una persona aumenta, dovrebbe anche aumentare, in termini di reddito addizionale l'incentivo necessario a produrre il medesimo sforzo marginale. Potremmo così essere indotti a discutere a favore della tassazione regressiva, ma certo non di quella progressiva. Tuttavia, non serve a molto seguire oltre un ragionamento siffatto. Non si può ormai dubitare che nella teoria della tassazione l'uso dell'analisi dell'utilità sia stato un deplorabile errore (di

cui sono stati partecipi alcuni dei più eminenti economisti dell'epoca) e, prima potremo sbarazzarci dell'equivoco da esso provocato, tanto meglio sarà.

3. Coloro che nella seconda metà dell'Ottocento presero le difese della tassazione progressiva sottolinearono generalmente che il loro fine era solo un'uguaglianza di sacrificio e non la redistribuzione del reddito; essi sostenevano solitamente che pure la redistribuzione potesse giustificare solo un «moderato» grado di progressività e che il suo uso «eccessivo» (come nella Firenze del XV secolo, dove le aliquote erano state portate al 50 per cento), sarebbe stato ovviamente da condannarsi. Tutti i tentativi di fornire un modello oggettivo di adeguata percentuale di progressività fallirono. Anzi, non si seppe rispondere quando si obiettò che, una volta accettato il principio, non si sarebbe potuto porre un limite oltre il quale la progressività non potesse avere giustificazione. Malgrado ciò, la discussione venne portata nell'ambito di aliquote che fecero apparire trascurabile qualsiasi loro effetto sulla distribuzione del reddito. E il timore che le aliquote non sarebbero state mantenute entro i limiti stabiliti fu accolto come una premeditata distorsione dell'argomento, che tradiva una biasimevole sfiducia nella saggezza del governo democratico.

In Germania, paese allora alla guida della «riforma sociale», i fautori della tassazione progressiva ebbero ragione della resistenza; ed è lì che ebbero inizio gli sviluppi moderni del sistema impositivo. Nel 1891, la Prussia introdusse un'imposta progressiva sul reddito che dallo 0,67 arrivava al 4 per cento. Invano Rudolf von Gneist, il venerabile leader del movimento a favore del *Rechtsstaat*, protestò davanti alla Dieta, dicendo che quel provvedimento significava l'abbandono del fondamentale principio dell'uguaglianza di fronte alla legge, «del più sacro principio dell'uguaglianza», che forniva l'unica barriera contro l'usurpazione della proprietà¹¹. La stessa esiguità dell'aggravio implicato dal nuovo piano rese inefficace qualsiasi tentativo di opporvisi per questioni di principio.

Altri paesi continentali ben presto seguirono l'esempio della Prussia, ma ci vollero quasi vent'anni perché il movimento raggiungesse le grandi potenze anglosassoni. Fu solo nel 1910 e nel 1913 che la Gran Bretagna e gli Stati Uniti adottarono le imposte graduate sul reddito e portarono le aliquote alle percentuali, che all'epoca apparivano spettacolari, dell'8,25 e

del 7. Eppure, nei trent'anni successivi, tali percentuali furono convertite nel 97,5 e nel 91.

Così, nello spazio di una sola generazione, quel che per mezzo secolo quasi tutti i fautori della tassazione progressiva avevano ritenuto che sarebbe mai potuto accadere divenne un fatto compiuto. Questo cambiamento delle percentuali assolute mutò completamente il carattere del problema, non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente. Un tentativo di giustificare queste percentuali sulla base della capacità contributiva fu di conseguenza ben presto abbandonato e i fautori si rivolsero all'originaria, sebbene per lungo tempo evitata, giustificazione della progressività come mezzo per una più giusta distribuzione del reddito¹². Ancora una volta si concordò generalmente che l'unico terreno su cui si può difendere una scala progressiva di tassazione complessiva è la desiderabilità di cambiare la distribuzione del reddito; e si concordò pure sul fatto che tale difesa non può esser basata su argomentazioni scientifiche, ma deve esser riconosciuta come un aperto postulato politico, come un tentativo cioè d'imporre alla società un modello di distribuzione determinato da una decisione di maggioranza.

4. La spiegazione che di quanto è avvenuto si è soliti dare è che, senza ricorrere a una rapida progressività, non sarebbe stato possibile far fronte all'enorme aumento della spesa pubblica degli ultimi quarant'anni. E si è aggiunto che, una volta ammessa la necessità di venire incontro ai poveri, un certo grado di progressività è divenuto inevitabile e non sarebbe stato possibile porre quel carico fiscale sulle spalle dei più deboli. A un attento esame, la spiegazione assume però i caratteri di un mito. Non solo le entrate derivanti dalle forti aliquote prelevate dai grossi redditi, particolarmente dalle categorie più alte, sono tanto piccole rispetto alle entrate complessive da non rendere possibile alcun alleggerimento del carico addossato agli altri; inoltre, l'introduzione della progressività non ha reso beneficiario il povero, ma le classi lavoratrici più agiate e gli strati più bassi della classe media. Le classi sociali in cui si trova il maggior numero di elettori. Probabilmente, corrisponderebbe d'altra parte alla realtà trovare la causa principale del rapido aumento della progressività nell'illusione che, attraverso ciò, il carico tributario possa essere spostato in modo sostanziale sulle spalle dei ricchi, mentre le masse, influenzate proprio da tale illusione, sono arrivate ad accettare un onere molto superiore a quello che avrebbero

altrimenti accettato. L'unico risultato notevole di questa politica è stata la rigida limitazione dei redditi che avrebbero potuto guadagnare gli uomini di maggior successo e perciò la gratificazione data all'invidia dei meno agiati.

Poche cifre possono mostrare quanto sia piccolo negli Stati Uniti e in Gran Bretagna il contributo dato alle entrate globali dalle altamente punitive aliquote dell'imposta sui maggiori redditi. Riguardo agli Stati Uniti, è stato affermato (nel 1956) che «l'intera sovrastruttura progressiva dà solo il 17 per cento delle entrate globali provenienti dall'imposta sul reddito individuale» – o l'8,5 per cento circa di tutte le entrate federali – e che di queste «la metà è ottenuta dalle categorie con un reddito che oscilla fra i 16.000 e i 18.000 dollari, dove l'aliquota dell'imposta raggiunge il 50 per cento, [mentre] l'altra metà proviene dalle categorie e dalle aliquote più elevate»¹³. Quanto alla Gran Bretagna, che ha una scala progressiva ancor più ripida e un aggravio fiscale proporzionalmente maggiore, si è fatto rilevare che «tutta l'imposta complementare (su redditi di lavoro e di capitale) frutta solo il 2,5 per cento delle entrate pubbliche e che, se ci appropriassimo di ogni sterlina di reddito eccedente le 2.000 sterline *pro capite* potremmo ricavare solo l'1,5 per cento di entrate ulteriori [...] In realtà, il massiccio contributo all'imposta sul reddito (in tutte le sue varianti) proviene dai redditi tra le 750 e le 3.000 sterline *pro capite*: ossia, proprio da coloro che partono da capi officina e finiscono direttori o partono da pubblici funzionari, a cui cominciano a essere affidate responsabilità, e finiscono a capo dei nostri servizi civili o altri»¹⁴.

In linea di massima, sulla base del carattere progressivo dei due sistemi fiscali nel loro insieme, sembra che il contributo dato dalla progressività nei due paesi sia tra il 2,5 e l'8,5 per cento delle entrate totali o tra l'1,5 e il 2 per cento del reddito nazionale lordo. Queste cifre non fanno ovviamente pensare che la progressività sia l'unico metodo per ottenere le entrate necessarie. È per lo meno probabile (sebbene nessuno possa affermarlo con sicurezza) che con la tassazione progressiva le maggiori entrate procurate siano minori della riduzione del reddito reale che provoca.

Se dunque è illusorio credere che le elevate percentuali di reddito prelevate ai più agiati apportino un contributo indispensabile al complesso delle entrate, l'affermazione che la progressività sia soprattutto servita d'aiuto alle classi più povere è smentita da quanto è successo nelle democrazie quasi subito dopo l'introduzione di tale regime fiscale. Studi indipendenti negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Francia e in Prussia sono

concordi nel dire che in via generale i meno colpiti sono stati i contribuenti con un reddito modesto, proprio quelli che costituiscono il maggior numero di elettori, mentre coloro che avevano un reddito maggiore e pure quanti ne avevano uno minore erano sottoposti a un carico tributario complessivo molto più che proporzionale. Il migliore esempio di questa situazione, che fino all'ultima guerra pare sia stata generale, è fornito dai risultati a cui è giunto un approfondito studio relativo alla Gran Bretagna, dove nel 1936-37 il carico complessivo dell'imposizione, sui redditi da lavoro di una famiglia con due figli, era del 18 per cento per quelli che avevano un reddito di 100 sterline l'anno, poi gradualmente diminuito a un minimo dell'11 per cento per 350 sterline e infine salito di nuovo fino a raggiungere il 19 per cento per sole 1.000 sterline¹⁵. Queste cifre (e dati analoghi per altri paesi) mostrano chiaramente che, una volta abbandonato il principio della tassazione proporzionale, non necessariamente ne beneficeranno i più bisognosi, ma più probabilmente le classi più forti sul piano elettorale; mostrano altresì che quanto si è ottenuto con la progressività si sarebbe potuto benissimo ottenere tassando le masse con redditi modesti nella stessa misura delle classi più povere.

Ovviamente, è vero che gli sviluppi verificatisi dall'ultima guerra in poi in Gran Bretagna, e probabilmente anche altrove, hanno tanto aumentato il carattere progressivo dell'imposta sul reddito da rendere il carico fiscale progressivo nel complesso e che, mediante gli esborsi redistributivi per sussidi e servizi, è stato aumentato il reddito delle classi più basse di oltre il 22 per cento (un controllo di queste cose non è facile: si può mostrare sempre solo il costo e mai anche il valore dei servizi resi)¹⁶. Ma quest'ultimo sviluppo ha scarsa relazione con il carattere progressivo dell'imposizione ed è finanziato essenzialmente con il gettito proveniente dai normali e più alti livelli della classe media.

5. Tutte le affermazioni volte ad assicurare che la progressività sarebbe rimasta moderata si sono dimostrate false e il suo sviluppo è andato molto al di là dei più pessimisti pronostici dei suoi avversari¹⁷. La vera ragione di ciò è che tutti gli argomenti a favore del principio possono essere adottati a giustificazione di qualsiasi grado di progressività. I suoi fautori capiscono forse che, oltre un certo punto, gli effetti contrari sull'efficienza del sistema economico possono diventare così gravi da rendere inopportuno spingerla oltre. Ma l'argomento basato sulla presupposta giustizia della progressività

non impone alcun limite, come i suoi sostenitori hanno spesso ammesso, finché non si arriva alla confisca di tutti i redditi superiori a un certo importo e all'esenzione totale dei redditi inferiori. A differenza della proporzionalità, la progressività non fornisce alcun principio che ci dica quale dovrebbe essere il carico relativo imposto alle diverse persone. Non è altro che un rigetto della proporzionalità, a favore di una discriminazione contro i ricchi, senza alcun criterio per limitare la portata di tale discriminazione. Poiché per la progressività «non esiste una aliquota ideale che si possa dimostrare con una formula»¹⁸, solo la novità del principio ha impedito che essa raggiungesse subito le aliquote punitive. Ma non c'è ragione perché l'idea di «un po' più di prima» non possa esser sempre presentata come giusta e ragionevole.

Non le si reca un'offesa, non si mostra ignobile sfiducia nella sua saggezza nel sostenere che, una volta imbarcata in questa politica, la democrazia è costretta a spingersi molto più in là di quanto non voglia. Con ciò non si vuol solo dire che «le istituzioni libere e rappresentative sono un fallimento»¹⁹ o che questa circostanza comporta «sfiducia assoluta nel governo democratico»²⁰. Si vuol dire solo che la democrazia deve ancora imparare che, per essere giusta nei suoi atti, deve lasciarsi guidare da principi generali. Quanto vale per gli atti individuali vale ugualmente per l'azione collettiva. Ma c'è da fare una precisazione. È meno probabile che una maggioranza consideri esplicitamente l'importanza a lungo termine delle sue decisioni; ha quindi maggiore bisogno di farsi guidare dai principi. Quando, come nel caso della progressività, il cosiddetto principio adottato è solo un aperto invito alla discriminazione e, quel ch'è peggio, un invito alla maggioranza perché discrimini contro la minoranza, questo falso principio di giustizia diviene necessariamente il pretesto per il puro arbitrio.

Qui c'è necessità di una norma che, pur lasciando aperta la possibilità che una maggioranza si tassi per aiutare una minoranza, non permetta alla maggioranza di imporre a una minoranza qualunque carico le paia giusto. Che una maggioranza, sol perché tale, abbia diritto di applicare a una minoranza una norma che non estende a se stessa, è una violazione di un principio molto più importante della democrazia, un principio su cui si giustifica la democrazia stessa. Abbiamo visto prima (nei capitoli 10 e 14) che, per fare in modo che le classificazioni delle persone di cui la legge si serve non comportino privilegi o discriminazioni, devono fondarsi su

distinzioni riconosciute come pertinenti da chi è all'interno del gruppo prescelto come da chi ne resta fuori.

Il maggior merito della tassazione proporzionale sta nel fatto che essa fornisce una norma che è probabilmente approvata da chi paga in assoluto di più e da chi in assoluto paga di meno; norma questa che, una volta accettata, non solleva alcun problema di norme speciali da applicare solo a una minoranza. È vero che l'imposizione progressiva non nomina gli individui da tassare con un'aliquota più alta, ma opera una discriminazione: perché introduce una distinzione mirante a spostare il carico fiscale da quelli che determinano le percentuali a tutti gli altri. Non ha senso affermare che una scala progressiva di tassazione può esser considerata come una norma generale applicabile ugualmente a tutti – né si può assolutamente affermare che un'imposta del 20 per cento sul reddito di una persona e una del 75 per cento sul maggior reddito di un'altra siano uguali. La progressività non stabilisce nessun criterio di quanto si deve e di quanto non si deve considerare giusto. Non indica nessun punto d'arresto per la sua applicazione e il «buon giudizio» della gente, a cui chi la applica generalmente si affida, e lo presenta come garanzia²¹, è solo lo stato attuale dell'opinione pubblica, formata dalla politica precedente.

Se in effetti le percentuali di progressività sono aumentate così in fretta, c'è tuttavia anche una causa speciale che ha operato negli ultimi quarant'anni, cioè l'inflazione. Oggi si capisce benissimo che un aumento dei redditi globali nominali tende a portare tutti in una categoria più colpita dalle imposte, anche se il reddito reale è rimasto lo stesso. Di conseguenza, la maggioranza si è trovata inaspettatamente più volte vittima di percentuali discriminatorie, a favore delle quali aveva votato credendo che non ne avrebbe mai subito gli effetti.

Tutto ciò è spesso presentato come un merito, perché tende a rendere l'inflazione (e la deflazione) in certo qual modo autocorrettiva. Se un deficit di bilancio è fonte d'inflazione, le entrate aumenteranno in misura proporzionalmente maggiore ai redditi e potranno pertanto colmare il disavanzo; e, se un'eccedenza di bilancio produce deflazione, la caduta dei redditi che ne risulta porta rapidamente a una ulteriore riduzione delle entrate, che fa venire meno quell'avanzo. È dubbio però che, nella prevalente predisposizione all'inflazione, ciò costituisca veramente un vantaggio. Anche senza questo effetto, le necessità di bilancio, sono state in passato la principale fonte delle ricorrenti inflazioni; e solo la

consapevolezza che l'inflazione, una volta iniziata, è difficile da arrestare ha in parte distolto dal soverchio abuso. Con un sistema fiscale in cui l'inflazione produce un aumento più che proporzionale delle entrate, attraverso un mascherato aumento delle imposte che non richiede una votazione parlamentare, questo meccanismo può costituire una quasi irresistibile tentazione.

6. A volte si obietta che la tassazione proporzionale è un principio tanto arbitrario quanto la progressività e che, a parte una maggior chiarezza matematica, non offre alcun vantaggio. Tuttavia, oltre a quello da noi già addotto – ossia, che fornisce un principio uniforme su cui è probabile concordino tutti coloro che pagano importi diversi –, ci sono altri forti argomenti a suo favore. C'è inoltre molto da dire a sostegno del vecchio argomento secondo cui, poiché quasi tutte le attività economiche ne beneficiano, i servizi di base forniti dallo Stato sono un'integrazione più o meno costante di quello che consumiamo e di cui usufruiamo, sicché una persona che controlli molte delle risorse della società beneficia in misura proporzionalmente maggiore di quei servizi.

Più importante è l'osservazione che la tassazione proporzionale lascia immutati i rapporti fra le remunerazioni nette dei vari tipi di lavoro. Il che non è sostenere quanto affermato dalla vecchia massima. Quella affermava: «Un buon tributo lascia sempre gli individui nella stessa posizione relativa in cui li trova»²². A essere cruciale non è però la relazione fra i redditi individuali, bensì il rapporto fra le remunerazioni nette; ed è questo il fattore che ha rilevanza economica. Il che non postula nemmeno che la dimensione proporzionale dei diversi redditi debba essere lasciata immutata; ciò vien fatto semplicisticamente dalla vecchia massima.

Che il rapporto tra due redditi rimanga identico quando entrambi sono ridotti dello stesso importo o nella stessa proporzione, è cosa su cui ci può essere diversità d'opinione. Ma non può sussistere dubbio sul fatto che le remunerazioni nette per due servizi, che prima della tassazione erano uguali, rimangano o meno nello stesso rapporto dopo la deduzione degli oneri tributari. Ed è qui che gli effetti della tassazione progressiva sono significativamente diversi da quelli della tassazione proporzionale. L'uso che si farà delle particolari risorse dipende dalla ricompensa netta per il servizio e, se delle risorse devono essere utilizzate efficientemente, è importante che la tassazione lasci le ricompense ricevute per particolari

servizi così come il mercato le determina. La tassazione progressiva altera in modo sostanziale tale rapporto, facendo dipendere la remunerazione netta da altri guadagni realizzati dall'individuo nel periodo considerato, in genere nel corso dell'anno. Prima della tassazione, se un chirurgo riceve per un'operazione quanto un architetto per il progetto di una casa, o un negoziante riceve dalla vendita di dieci automobili quanto un fotografo da quaranta fotografie, lo stesso rapporto sussisterà anche quando dai loro ricavi saranno dedotti i tributi proporzionali. Ma, con la tassazione progressiva dei redditi, questo rapporto verrà probabilmente alterato di molto. Non solo i servizi per i quali si ottiene prima della tassazione la stessa remunerazione possono comportare compensi molto diversi; ma un soggetto che ha ricevuto per un certo servizio un compenso relativamente alto, può trovarsi alla fine con meno di chi ha ricevuto un compenso inferiore.

Ciò significa che la tassazione progressiva necessariamente infrange forse l'unico principio di giustizia economica universalmente riconosciuto, il principio dell'«uguale compenso per uguale lavoro». Se quanto è permesso di trattenere dalla relativa parcella, a ciascuno di due avvocati che hanno seguito due cause dello stesso tipo, dipende da quanto costui ha guadagnato durante l'anno, ognuno di essi vede compensati in modo molto diverso impegni analoghi. Un uomo che abbia lavorato indefessamente, o la cui opera per una qualche ragione è più richiesta, può ricevere per il suo maggiore sforzo un compenso di gran lunga inferiore a quello di chi non abbia lavorato o abbia avuto meno fortuna. In realtà, tanto più i consumatori valutano i servizi di un uomo, tanto meno per lui varrà la pena di lavorare di più.

Quello sugli incentivi, nel senso usuale del termine, sebbene importante e spesso messo in rilievo, non è affatto il più dannoso tra gli effetti della tassazione progressiva. Anche qui l'obiezione fondamentale non è che, di conseguenza, gli uomini lavoreranno meno di quanto altrimenti farebbero, ma che il cambiamento delle remunerazioni nette spesso dirotterà le loro energie verso attività dove essi sono meno utili di quanto potrebbero essere. Il fatto che, con la tassazione progressiva, la remunerazione netta per un dato servizio vari a seconda del saggio salariale diviene così fonte non solo d'ingiustizia, ma anche di erronea canalizzazione delle risorse.

Non sarà necessario occuparsi qui delle insolubili e ben note difficoltà create dalla tassazione progressiva in tutti i casi in cui uno sforzo (o un costo) e un compenso non coincidono nel tempo, quando cioè lo sforzo è spesso in attesa di un risultato lontano e incerto – in breve, in tutti i casi in cui lo sforzo umano assume la forma di un investimento rischioso e a lungo termine. Nessun praticabile schema di redditi medi può render giustizia all'autore o inventore, all'artista o all'attore, che in pochi anni raccolgono il premio forse di decine d'anni²³. Né dovrebbe essere necessario discutere oltre gli effetti della tassazione fortemente progressiva sulla disponibilità a fare rischiosi investimenti di capitale. È ovvio che tale tassazione discrimina quelle speculazioni rischiose che varrà la pena di fare solo perché, se andranno a buon fine, daranno un utile tanto alto da compensare il rischio di perdere tutto. È più che probabile che quanto c'è di vero nell'addotto «esaurimento delle possibilità d'investimento» sia in gran parte dovuto a una politica fiscale che effettivamente elimina una vasta gamma di speculazioni che il capitale privato potrebbe profittevolmente porre in essere²⁴.

Parliamo solo brevemente di questi dannosi effetti sugli incentivi e sugli investimenti non perché non siano importanti, ma perché nel loro insieme sono perfettamente noti. Dedicheremo perciò il nostro limitato spazio ad altri effetti che, anche se sono meno compresi, sono altrettanto rilevanti. Di questi, uno che forse merita ancora di esser sottolineato è la frequente restrizione o riduzione della divisione del lavoro. Tale effetto si nota soprattutto quando il lavoro professionale non è organizzato in modo imprenditoriale e molti dei costi, che di fatto tendono ad aumentare la produttività di un uomo, non sono calcolati come componenti del costo complessivo. La disponibilità a «fare da soli» porta ai risultati più assurdi quando, per esempio, un uomo che desidera dedicarsi ad attività più produttive deve guadagnare in un'ora venti o persino quaranta volte di più per pagare un'ora dei servizi di un altro il cui tempo è meno utile del suo²⁵.

Possiamo anche accennare brevemente al gravissimo effetto della tassazione progressiva sull'offerta del risparmio. Se venticinque anni fa l'argomento che i risparmi fossero troppo elevati, e che avrebbero dovuto esser ridotti, può aver avuto una certa verità, oggi solo gli irresponsabili dubitano del fatto che, per realizzare una parte appena dei nostri compiti, abbiamo bisogno del più alto tasso di risparmio che i cittadini sono pronti a offrire. La risposta socialista a chi è preoccupato di ciò non è più che il

risparmio non è necessario, ma che dovrebbe essere fornito dalla comunità, ossia mediante i fondi raccolti tramite l'imposizione fiscale. Tuttavia, tale discorso può valere solo se l'obiettivo a lungo termine è il socialismo di vecchio stampo, la statalizzazione cioè dei mezzi di produzione.

7. Una delle principali ragioni per cui la tassazione progressiva è stata tanto largamente accolta sta nel fatto che la gran maggioranza della gente è giunta a pensare che l'unica forma legittima e socialmente desiderabile di remunerazione sia un *reddito* adeguato. Si pensa al reddito non in relazione al valore dei servizi resi, ma come a qualcosa che conferisce un'appropriata posizione sociale. Ciò è chiaramente mostrato dall'argomento di frequente addotto a favore della tassazione progressiva: «Nessun uomo vale 10.000 sterline l'anno e, nella nostra attuale condizione, con persone che guadagnano meno di 6 sterline la settimana, solo uomini veramente d'eccezione meritano di sorpassare le 2.000 sterline l'anno»²⁶. Che questa opinione manchi di qualsiasi fondatezza e si appelli solo al sentimento e al pregiudizio si fa subito ovvio, quando ci accorgiamo del suo vero significato: nessun atto compiuto da un uomo in un anno o magari in un'ora può valere per la società più di 10.000 sterline. Ovviamente, può avere, e a volte avrà, un valore molto superiore. Non esiste alcuna necessaria relazione tra il tempo che ci vuole a compiere un atto e il beneficio che ne trarrà la società.

Tutto l'atteggiamento di chi considera i forti guadagni non necessari e socialmente non desiderabili è tipico della mentalità di gente abituata a prestare il proprio tempo per un salario o stipendio fisso e che di conseguenza considera normale una remunerazione di un tanto all'ora²⁷. Però, sebbene tale sistema di remunerazione predomini in un numero di settori sempre maggiore, è appropriato solo dove si presta il proprio tempo perché venga utilizzato sotto la direzione di altri o per lo meno per agire a favore e secondo il volere di altri. Non ha alcun significato per uomini il cui compito è di amministrare risorse a proprio rischio e pericolo e il cui principale scopo è aumentare le risorse di cui dispongono per effetto dei loro guadagni. Per tali attori, il controllo delle risorse è la condizione per realizzare la loro vocazione, così come lo è nelle professioni l'acquisizione di talune capacità o di particolari conoscenze. Più che un mezzo per provvedere al loro sostentamento, i profitti e le perdite costituiscono soprattutto un meccanismo per la redistribuzione dei capitali. L'idea che i

ricavi correnti netti siano di regola destinati ai consumi correnti, è ovvia per il salariato, ma estranea al pensiero di chi mira a creare un'attività imprenditoriale. Anche l'idea del reddito, nel caso loro, è in gran parte un'entità astratta, resa concreta dall'imposta sui redditi. È solo una valutazione di quanto, sulla base delle loro aspettative e dei loro progetti, possono permettersi di spendere senza portare al disotto del livello attuale il loro futuro potere di acquisto. Dubito che una società formata prevalentemente d'individui «autoimpiegati» avrebbe mai preso per buono, come facciamo, il concetto di reddito o avrebbe mai pensato di tassare i guadagni prodotti da un certo servizio in base alla percentuale di crescita in un dato arco temporale.

È discutibile che possa alla lunga conservare il sistema dell'impresa privata una società ove non si riconosca remunerazione diversa da quella che alla maggioranza appare come un reddito adeguato e ove non si consideri l'acquisizione di una fortuna, in un tempo relativamente breve, una legittima forma di remunerazione di certi tipi di attività. Possono non esserci difficoltà nel caso in cui la proprietà di solide imprese sia altamente frazionata fra numerosi piccoli azionisti: la conduzione sarà affidata a dirigenti la cui posizione sarà a metà strada tra quella dell'imprenditore e quella del funzionario stipendiato; ma la creazione di una nuova impresa è tuttora, e probabilmente sarà sempre, opera di individui che dispongono di considerevoli capitali. Di regola, i nuovi progressi saranno sempre sostenuti da poche persone ben informate delle particolari possibilità; e certo non è augurabile che tutta l'evoluzione futura dipenda dalle imprese finanziarie e industriali oggi esistenti.

Strettamente connesso con quanto ora detto è l'effetto della tassazione progressiva su un altro aspetto della formazione di capitale, e cioè l'effetto sugli attori di tale formazione. Uno dei vantaggi del sistema concorrenziale è che le nuove fortunate iniziative daranno probabilmente per un breve periodo forti utili e così il capitale necessario allo sviluppo sarà formato da chi ha la migliore possibilità di servirsene. I grandi guadagni di un innovatore fortunato significavano in passato che, avendo mostrato la capacità d'impiegare vantaggiosamente capitali in nuove imprese, egli avrebbe potuto ben presto sostenere la sua decisione con maggiori risorse. Molte delle singole formazioni di nuovi capitali, poiché controbilanciano le perdite di capitale altrui, dovrebbero esser realisticamente considerate, come facenti parte di un costante processo di redistribuzione di capitale tra

gli imprenditori. La tassazione di tali profitti, con percentuali più o meno confiscatorie, è in sostanza una pesante imposta su questo movimento di capitale, che costituisce la forza motrice di una società in progresso.

Ma la più grave conseguenza dello scoraggiamento perpetrato ai danni della formazione di capitali individuali, quando ci sono momentanee occasioni di alti redditi, è la limitazione della concorrenza. Il sistema tende in generale a favorire il risparmio delle imprese societarie rispetto a quello individuale e tende in particolare a rafforzare la posizione delle strutture societarie esistenti rispetto ai nuovi arrivati. Contribuisce pertanto a creare situazioni quasi monopolistiche. Poiché le imposte assorbono oggi la maggior parte degli «eccessivi» profitti del nuovo arrivato che, come bene si è detto, non può «accumulare capitali; non può espandere la sua azienda; non diventerà mai un grosso imprenditore e non sarà un competitore degli interessi costituiti; poiché accade tutto ciò, le vecchie aziende non hanno da temere la sua concorrenza, sono difese dall'esattore delle imposte. Possono impunemente abbandonarsi alla *routine*, possono sfidare i desideri del pubblico e diventare conservatrici. È vero che l'imposta sul reddito impedisce anche a loro di accumulare nuovi capitali. Ma per loro è più importante che l'accumulazione sia impedita al pericoloso nuovo arrivato. Esse sono in effetti privilegiate dal sistema fiscale. In tal senso, la tassazione progressiva frena il progresso economico e irrigidisce il sistema»²⁸.

La tassazione progressiva ha un effetto ancor più paradossale e socialmente grave. Sebbene sia finalizzata a ridurre la disuguaglianza, di fatto permette di perpetuare le sperequazioni attuali ed elimina la più importante contropartita di tali sperequazioni (che sono inevitabili in una società con libertà d'impresa). Un tempo, il fattore compensatore risiedeva nel fatto che i ricchi non fossero un gruppo chiuso e che gli uomini di successo potessero, in un periodo relativamente breve, accumulare grandi capitali²⁹. Oggi però le occasioni per migliorare la propria condizione sono probabilmente già minori in alcuni paesi, come la Gran Bretagna, di quanto non siano mai state dall'inizio dell'era moderna. Un significativo effetto di ciò è che una sempre maggiore porzione dei capitali del mondo sta passando sotto il controllo di uomini che, pur disponendo di forti redditi e di tutti i vantaggi che ne derivano, non hanno mai controllato proprietà importanti a proprio rischio e pericolo. Che nell'insieme questo sia un vantaggio è ancora da dimostrare.

È altresì vero che tanto meno diventa possibile per un uomo acquisire una nuova fortuna, tanto più le fortune esistenti appaiono un privilegio non giustificabile. La politica mirerà allora, con tutta certezza, a togliere queste fortune dalle mani di privati, sia attraverso un lento processo di forte tassazione dei patrimoni ereditati, sia attraverso quello più rapido di una confisca in blocco. Un sistema basato sulla proprietà privata e sul controllo privato dei mezzi di produzione presuppone che l'acquisto di tale proprietà e controllo sia possibile per chiunque ne sia capace. Se lo si rende impossibile, anche uomini che altrimenti sarebbero stati eminenti capitalisti della nuova generazione diventeranno inevitabilmente i nemici dei ricchi esistenti.

8. Nei paesi dove la tassazione dei redditi raggiunge alte percentuali, si ottiene di fatto una maggiore uguaglianza, limitando il reddito netto che ciascuno può guadagnare (in Gran Bretagna, durante l'ultima guerra, il reddito più alto, al netto del carico tributario, era di circa 5.000 sterline. Va detto però che i proventi del capitale non erano calcolati come reddito). Abbiamo visto che, dato il suo insignificante contributo alle entrate fiscali, la tassazione progressiva degli scaglioni più elevati si può giustificare solo con l'idea che nessuno possa disporre di un forte reddito. Ma cosa sia da considerare un forte reddito dipende dai punti di vista delle particolari comunità e, in fin dei conti, dalla sua ricchezza media. Pertanto, quanto più povero è un paese, tanto più bassi saranno i redditi massimi consentiti, e tanto più difficile sarà per i suoi abitanti raggiungere livelli di reddito che nei paesi più ricchi sono considerati moderati. Dove tale strada può condurre, è illustrato da una recente proposta, respinta solo per pochi voti dalla *National Planning Commission of India*, secondo la quale si sarebbe dovuto fissare a 6.300 dollari l'anno il limite massimo di tutti i redditi (e un limite massimo di 4.300 dollari per i redditi da lavoro subordinato)³⁰. Basta pensare a un principio analogo applicato alle differenti regioni di un qualsiasi paese, o su scala internazionale, per capire cosa implichi. Si mostra così quanto sia priva di giustificazione morale l'opinione secondo cui è la maggioranza di un particolare gruppo a dover decidere l'appropriato limite dei redditi individuali e si mostra pure l'errore di chi crede che in tal modo contribuirà al benessere delle masse. Non si sa che i paesi più poveri, impedendo ai singoli di arricchirsi, rallentano anche il generale aumento

delle ricchezza? E quel che vale per i paesi poveri non è forse ugualmente valido per quelli ricchi?

In ultima analisi, il problema della tassazione progressiva è ovviamente un problema morale; e in una democrazia il vero problema è capire se l'appoggio dell'opinione pubblica oggi goduto da quel principio continuerebbe a sussistere se veramente si capisse come funziona. È probabile che la pratica sia basata su idee che, se fossero formulate in modo astratto, non ricevessero consenso da parte di molti. Che una maggioranza sia libera d'imporre un gravame fiscale discriminatorio a una minoranza; che di conseguenza uguali prestazioni individuali debbano essere remunerate in modo diverso; e che per un'intera classe, semplicemente perché i suoi redditi non sono uguali a quelli degli altri, si debbano praticamente annullare i normali incentivi: tutti questi sono principi che non si possono difendere in nome della giustizia. Se inoltre consideriamo il dispendio di energie e di sforzi a cui in molti modi conduce la tassazione progressiva³¹, non do vrebbe essere impossibile convincere le persone ragionevoli dei suoi svantaggi. Eppure, in questo campo l'esperienza insegna come l'abitudine presto affievolisce il sentimento di giustizia e persino eleva a principio quel che di fatto ha come sua unica base l'invidia.

Se si vuol ottenere un ragionevole sistema fiscale, si deve riconoscere il principio che la maggioranza, che determina quanto dev'essere l'importo globale della tassazione, debba anch'essa pagare l'aliquota massima. Non si può obiettare nulla al potere della stessa maggioranza che decida di accordare a una minoranza, economicamente debole, un aiuto sotto forma di una tassazione proporzionalmente più bassa. Il compito di erigere una barriera contro l'abuso della progressività è complicato dal fatto che, come abbiamo visto, una certa progressività nella tassazione del reddito personale è probabilmente giustificata per compensare gli effetti della tassazione indiretta. Esiste un principio che abbia qualche possibilità di accoglimento e che effettivamente prevenga le tentazioni della tassazione progressiva di sottrarsi a ogni controllo? Personalmente, non credo che lo stabilire un limite massimo insuperabile alla progressività servirebbe allo scopo. Una simile aliquota sarebbe arbitraria tanto quanto il principio della progressività e sarebbe prontamente superata nel momento in cui si ritenessero necessarie entrate addizionali.

Quel che ci vuole è un principio che limiti l'aliquota massima dell'imposizione diretta rispetto all'onere fiscale globale. La più ragionevole norma di questo tipo sembra essere quella che fissa l'aliquota massima (marginale) consentita di imposta diretta allo stesso livello della percentuale del reddito nazionale globale che lo Stato preleva mediante l'imposizione fiscale. In pratica, se lo Stato prende il 25 per cento del reddito nazionale, l'aliquota massima dell'imposizione diretta su qualsiasi parte del reddito individuale non deve superare il 25 per cento. Qualora un caso di emergenza nazionale dovesse rendere necessario aumentare tale proporzione, anche l'aliquota massima consentita sarebbe portata allo stesso livello; e sarebbe corrispondentemente ridotta, quando l'onere fiscale fosse ridotto. Ciò permetterebbe un sistema tributario in certo modo progressivo, poiché chi paga sul proprio reddito l'aliquota massima paga anche tributi indiretti; il che porterebbe il totale del suo onere proporzionalmente al di sopra della media nazionale. L'adesione a questo principio provocherebbe la salutare conseguenza di far sì che ogni bilancio pubblico dovrebbe essere preceduto da una valutazione della percentuale di reddito nazionale che lo Stato intende prelevare attraverso l'imposizione fiscale. Siffatta percentuale fornirebbe l'aliquota standard dell'imposizione diretta che, per i redditi più bassi, sarebbe ridotta proporzionalmente ai tributi pagati indirettamente. Il risultato netto sarebbe una leggera progressività generale, in cui tuttavia l'aliquota marginale d'imposta sui redditi più elevati sarebbe sì maggiore di quella media generale, ma per un ammontare mai superiore a quanto riconducibile alla tassazione indiretta.

^{*}*La decima scalata*, in *Opere inedite*, a cura di P. e L. Guicciardini, Firenze 1867, X, p. 377. L'occasione in cui Guicciardini scrisse la frase citata e la rilevante discussione svoltasi nel Cinquecento sull'imposizione progressiva (da cui la citazione è tratta) meritano un breve accenno. Nel XV secolo, la repubblica di Firenze, che per duecento anni aveva goduto di un regime di libertà personale sotto la legge, quale non si era più visto dai tempi dell'antica Atene e dell'antica Roma, cadde sotto il governo della famiglia Medici, che appoggiandosi alle masse, ottenne un potere sempre più dispotico. Come il GUICCIARDINI nota altrove (*Del reggimento di Firenze*, in *Opere inedite*, II, p. 40), uno degli strumenti usato dai Medici per questo scopo era la tassazione progressiva: «È notissimo quante nobilità, quante ricchezze furono distrutte da Cosimo, e poi ne' tempi seguenti, colle gravezze; e questa è stata la cagione che mai la casa de' Medici non ha consentito, che si truovi uno modo fermo, che le gravezze si ponghino quasi dalla legge; perché hanno voluto riservarsi sempre la potestà di battere co' modi arbitrarii chi gli pareva». Quando nel secolo successivo si reclamò di nuovo la tassazione progressiva, Guicciardini scrisse (la data del 1538 suggerita da K.T. VON EHEBERG, *Finanzwissenschaft*, in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena 1909, vol. IV, non è che una congettura) due brillanti discorsi sulla tassazione progressiva, uno favorevole e l'altro (che ovviamente rappresenta la sua opinione) contrario. I due rimasero inediti e furono

pubblicati soltanto nel XIX secolo. L'obiezione fondamentale (X, p. 368) è che «l'uguaglianza alla quale dobbiamo mirare consiste in ciò, che nessun cittadino possa opprimere un altro, e che tutti i cittadini siano soggetti alle leggi ed alle autorità, e che la voce di chiunque possa essere ammesso davanti al Consiglio conti tanto quanto quella di chiunque altro. Questo è il significato dell'uguaglianza nella libertà: non che tutti siano, sotto tutti gli aspetti, uguali». Egli afferma inoltre (p. 372): «Non c'è libertà quando una parte della comunità è oppressa e maltrattata dall'altra, né è questo il fine per il quale abbiamo voluto la libertà; questo era che ciascuno fosse sicuro di poter conservare appropriate condizioni di vita». I patrocinatori della tassazione progressiva sono per lui (*ibidem*) «suscitatori del popolo, dissipatori della libertà e di buoni governi delle repubbliche». Il pericolo maggiore è indicato nel brano citato all'inizio del capitolo. Cfr. su questo G. RICCA-SALERNO, *Storia delle dottrine finanziarie in Italia*, Palermo 1896, pp. 73-76, e M. GRABEIN, *Beiträge zur Geschichte der Lehre von der Steuerprogression*, «Finanz-archiv», XII (1895), pp. 481-496.

¹ Dieci anni fa rimanevano pochi economisti che avversassero la tassazione progressiva in linea di principio. Tra essi meritano speciale menzione L. VON MISES (cfr. per esempio *Human Action*, cit., p. 803 ss.), e H.L. LUTZ, *Guideposts to Free Economy*, New York 1948, cap. XI. Nelle nuove generazioni il primo a gettare l'allarme sembra D.M. WRIGHT, *Democracy and Progress*, New York 1948, pp. 94-103. La generale riapertura della discussione è principalmente dovuta all'accurato studio di W.J. BLUM e H. KALVEN, Jr., *The Uneasy Case of Progressive Taxation*, «University of Chicago Law Review», XIX (1952), ripubblicato come opuscolo a parte, Chicago 1952. Due precedenti discussioni mie del problema sono *Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression*, «Schweitzer Monatshefte», XXXII (1952), e *Progressive Taxation Reconsidered*, in *On Freedom and Free Enterprise: Essays in Honor of Ludwig von Mises*, a cura di M. Sennholz, Princeton 1956. Gran parte di quest'ultima è stata inclusa nel presente capitolo. Per una storia della tassazione progressiva in Gran Bretagna, di recente pubblicazione, narrata non in termini di critica, ma altamente istruttiva, cfr. F. SHEHAB, *Progressive Taxation*, Oxford 1953.

² La nota a margine di Turgot, «il faut exécuter l'auteur, et non le projet», è riportata da F. GENTZ, *Ueber die Hülfquellen der französischen Regierung*, «Historisches Journal», III (1799), p. 138. Gentz stesso commenta in quella sede la tassazione progressiva: «Nun ist schon eine jede Abgabe, bei welcher irgend eine andere, als die reine (geometrische) Progression der Einkünfte oder des Vermögens zum Grunde liegt, jede, die sich auf das Prinzip einer steigenden Progression gründet, nicht viel besser als ein Strassenraub» (Gentz, beninteso, usa qui «progressività» rispetto all'importo assoluto, e non proporzionale dell'imposta).

³ [J.R. MCCULLOCH,] *On the Complaints and Proposals Regarding Taxation*, «Edinburgh Review», LVII (1833), p. 164. Questo articolo fu in gran parte incluso nella versione successiva, più nota e più estesa, del *Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System*, London 1845, p. 142.

⁴ Cfr. K. MARX, *Selected Works*, a cura di V. Adoratsky, London s.d., I, p. 227. Come ha rilevato L. VON MISES, *Planning for Freedom*, South Holland 1952, p. 96, le parole «rendono necessarie ulteriori scorrerie contro il vecchio ordinamento sociale» non si trovano nella versione originale del manifesto comunista, ma furono inserite da Friedrich Engels nella traduzione inglese del 1888.

⁵ M.A. THIERS, *De la propriété*, Paris 1848, p. 319: «La proportionnalité est un principe, mais la progression n'est qu'un odieux arbitraire».

⁶ J.S. MILL, *Principles*, 1848, II, p. 353.

⁷ Per recenti analisi di queste argomentazioni in favore della tassazione progressiva, cfr. E.D. FAGAN, *Recent and Contemporary Theories of Progression Taxation*, «J.P.E.», XLVI (1938); e E. ALLIX, *Die Theorie der Progressiv Steuer*, in *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, Wien 1928, vol. IV.

⁸ Ricordo che il mio professore, F. von Wieser, uno dei fondatori della moderna analisi dell'utilità marginale e autore del termine "utilità marginale" (*Grenznutzen*), considerava una delle sue conquiste più importanti l'aver fornito una base scientifica per una tassazione equa. L'autore che sotto questo aspetto ha avuto maggior influenza sul mondo di lingua inglese è F.Y. EDGEWORTH, *Papers Relating to Political Economy*, London 1925, II, spec. pp. 234-270.

⁹ Nel 1921 SIR JOSIAH STAMP (in seguito Lord Stamp) poteva dire (*The Fundamental Principles of Taxation*, London 1921, p. 40) che «so lo dopo un'esauriente elaborazione della teoria marginalista dal lato psicologico, la tassazione progressiva ebbe una base di principio veramente sicura». Ancor più recentemente T. BARNA, *Redistribution of Incomes through Public Finance*, Oxford 1945, p. 5, poteva affermare: «Dato il reddito nazionale totale, la soddisfazione è sempre massimizzata in corrispondenza di un'uguale distribuzione del reddito. Questa argomentazione è basata, da un lato, sulla legge dell'utilità marginale decrescente del reddito e, dall'altro, sul presupposto (ispirato da postulati della democrazia politica piuttosto che dall'economia) che le persone con uguale reddito abbiano un'uguale capacità di godimento. Per di più, la dottrina economica corrente nega che ci sia qualcosa di virtuoso nella frugalità (resa tanto più facile dall'esistenza di alti redditi) *fintantoché esista la disoccupazione*. Cade così la principale giustificazione tradizionale della disuguaglianza».

¹⁰ Questa conclusione può forse esser considerata ormai acquisita, nonostante l'obiezione ricorrente secondo cui la maggior parte di noi, individualmente, ha opinioni ben definite su quanto un certo bisogno di una determinata persona sia maggiore o minore di quello dell'altra. Ma l'aver un'opinione in proposito non implica affatto l'esistenza di basi oggettive per decidere chi abbia ragione, se le opinioni, espresse sul valore relativo dei bisogni di diverse persone, sono divergenti; e neppure è possibile dare per scontato che esse concordino.

¹¹ *Stenographische Berichte der Verhandlung [...] des preussischen Abgeordnetenhauses* (1898-99), II, p. 907: «Die allerheiligsten politischen Grundsätze der Gleichheit werden sich aber untreu, wenn wir an die Frage der Progressivsteuer herangehen. Da verleugnet selbst die absolute Demokratie in Hunderttausenden von Stimmen ihre Grundsätze, wenn es sich darum handelt, den Reichen schärfer zu treffen».

¹² Cfr. in particolare H.C. SIMONS, *Personal Income Taxation*, Chicago 1938, p. 17 ss. Cfr. anche A.T. PEACOCK, *Welfare in the Liberal State*, in *The Unservile State*, cit., p. 117: «Il sostegno liberale a queste misure, come la tassazione progressiva, non poggia sulla convinzione utilitaristica che una sterlina in più abbia maggior "valore" o porti "maggior utilità" a un povero e non a un ricco. Si fonda su una positiva antipatia per le grossolane disuguaglianze».

¹³ *Facing the Issue of Income Tax Discrimination*, a cura del Taxation Committee of the National Association of Manufacturers, ediz. riveduta ed ampliata, New York 1956, p. 14.

¹⁴ D.G. HUTTON, *The Dynamics of Progress*, in *The Unservile State*, cit., pp. 184-185. Ciò sembra esser riconosciuto anche nei circoli del Partito Laburista (cfr. per esempio C.A.R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, cit., p. 190).

¹⁵ Cfr. G.F. SHIRRAS e L. ROSTAS, *The Burden of British Taxation*, Cambridge 1943, p. 56. I principali risultati di questa inchiesta sono mostrati nella tabella allegata. Cfr. anche le discussioni precedenti nel *Report of the Committee on National Debt and Taxation*, London 1927 (Cmd. 2800); per gli Stati Uniti, G. COLM e H. TARASOV, *Who Pays the Taxes?*, «Temporary National Economic Committee Monographs» n. 3, Washington 1940; e J.H. ADLER, *The Fiscal System: The Distribution of Income and Public Welfare*, in *Fiscal Policies and the American Economy*, a cura di K.E. Poole, New York 1951; per la Francia, cfr. H. BROCHIER, *Finances publiques et redistribution des revenus*, Paris 1950; e, per un precedente analogo risultato in Prussia, F.J. NEUMANN, *Die persönlichen Steuern vom Einkommen*, Tübingen 1896.

Reddito (in sterline)	Percentuale assorbita dall'imposizione fiscale	Reddito (in sterline)	Percentuale assorbita dall'imposizione fiscale
100	18	1.000	19
150	16	2.000	24
200	15	2.500	25
250	14	5.000	33
300	12	10.000	41
350	11	20.000	50
500	14	50.000	58

¹⁶ A.M. CARTTER, *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, New Haven 1955; cfr. anche *Income Redistribution and Social Policy*, a cura di A.T. Peacock, Londra 1954; e R.A. MUSGRAVE, J.J. CARROLL, L.D. COOKE e L. FRANE, *Distribution of Tax Payments by Income Groups: A Case Study for 1948*, «National Tax Journal», IV (1951).

¹⁷ Tra questi pronostici infausti il più noto è quello di W.E.H. LECKY, *Democracy and Liberty*, New York 1899, I, p. 347: «Una tassazione fortemente graduata realizza nel modo più completo il supremo pericolo della democrazia, in quanto crea una situazione in cui una classe impone all'altra oneri che a essa non è richiesto sopportare, mentre spinge lo Stato a lanciarsi in progetti ambiziosi e stravaganti, nella convinzione che tutti i costi saranno sostenuti da altri».

¹⁸ *Royal Commission on Taxation of Profits and Income, Second Report*, London 1954 (Cmd. 9105), paragrafo 142.

¹⁹ Il giudice White nella causa *Knowlton v. Moore*, 178 U.S. 41 (1900), citati da W.J. BLUM e H. KALVEN, Jr., *The Uneasy Case of Progressive Taxation*, cit.

²⁰ E.R.A. SELIGMAN, *Progressive Taxation in Theory and Practice*, Baltimore 1908, p. 298.

²¹ Cfr. *Royal Commission on Taxation of Profits and Income, Second Report*, cit., paragrafo 150.

²² Cfr. J.R. MCCULLOCH, *On the Complaints and Proposals Regarding Taxation*, cit., p. 162; anche *Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System*, cit., p. 141. Più tardi la frase fu usata spesso e ricorre per esempio in F.A. WALKER, *Political Economy*, New York 1887, p. 491.

²³ Cfr. la disamina particolareggiata nel *Final Report of the Royal Commission on the Taxation of Profits and Income*, London 1958 (Cmd. 9474), paragrafi 186-207, spec. 186: «Una tassa graduata ha la caratteristica intrinseca di colpire con diversa incidenza il reddito regolare e quello irregolare».

²⁴ Vale la pena di notare come gli autori più insistenti nel proclamare il supposto «esaurimento delle opportunità d'investimento» siano gli stessi a richiedere oggi che «sia rafforzata l'effettiva progressività dell'imposta sul reddito» e a sottolineare come «il secondo problema isolato in ordine d'importanza che la politica americana si trova oggi a dover affrontare [sia] il problema della progressività della nostra imposta sul reddito» e seriamente affermino: «siamo in una situazione in cui un dollaro di tasse marginale rende in utilità sociale molto più del dollaro marginale della busta paga» (A.H. HANSEN, *The Task of Promoting Economic Growth and Stability*, discorso pronunziato alla National Planning Association il 20 febbraio 1956; ciclostile).

²⁵ Ciò pare aver scosso anche un autore tanto fermamente convinto della bontà della tassazione progressiva da volerla applicare su scala internazionale: cfr. J.E. MEADE, *Planning and the Price Mechanism*, London 1948, p. 40: «Pertanto un bravo scrittore, che paghi per ogni sterlina 19 scellini e sei pence di tasse [ossia, il 97,5%], deve guadagnare 200 sterline per poterne pagare 5 a una domestica. È probabile che decida di far lui stesso le faccende di casa invece di scrivere: infatti, soltanto se sarà quaranta volte più produttivo nello scrivere che nel fare le faccende, troverà

reddizio applicare la divisione del lavoro e barattare con la domestica lo scrivere contro le faccende di casa».

²⁶ W.A. LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, London 1949, p. 30. Sembra che l'argomentazione sia stata usata per la prima volta da L.T. HOBHOUSE, *Liberalism*, London 1911, pp. 199-201, il quale insinua che l'argomentazione a favore di una soprattassa «rappresenta un modo rispettoso di dubitare che tutti gli individui, senza distinzione, abbiano per la società lo stesso valore di alcuni»; e aggiunge: «Quando arriviamo a un reddito di circa 5.000 sterline l'anno, ci avviciniamo al limite del valore industriale di un individuo».

²⁷ Cfr. D.M. WRIGHT, *Democracy and Progress*, cit., p. 96: «È opportuno ricordare che le leggi della nostra imposta sul reddito sono state in maggioranza redatte e applicate da persone a reddito fisso a vantaggio di altre a reddito fisso».

²⁸ L. VON MISES, *Human Action*, cit., pp. 804-805. Cfr., anche C. CLARK, *Welfare and Taxation*, cit., p. 51: «Molti fautori della tassazione elevata sono sinceri avversari del monopolio; ma, se le tasse fossero inferiori e soprattutto se gli utili non distribuiti fossero esenti da tasse, sorgerebbero molte imprese che potrebbero competere attivamente con i vecchi monopoli stabiliti. In effetti, l'attuale livello eccessivo di imposte è una delle principali cause della forza dei monopoli ai nostri giorni». Lo stesso L. ROBBINS, *Notes on Public Finance*, «Lloyds B.R.», ottobre 1955, p. 10: «L'esser diventato così difficile accumulare una fortuna relativamente piccola non può non avere un profondo effetto sull'organizzazione delle imprese; e per me non è affatto evidente che questi risultati servano l'interesse della società. Conseguenza inevitabile di tutto ciò sarà la crescente difficoltà di sviluppo delle innovazioni, tranne che nell'ambito di grandi società solidamente stabilite, e il concentrarsi delle attività nelle grandi industrie, in gran parte sorte dall'iniziativa privata del passato, che sono riuscite ad avviarsi prima dell'era glaciale».

²⁹ Cfr. D.M. WRIGHT, *Democracy and Progress*, cit., pp. 96-103; cfr. anche J.K. BUTTERS e J. LINTNER, *Effects of Federal Taxes on Growing Enterprises*, Boston 1945.

³⁰ Cfr. il rapporto nel «New York Times», 6 gennaio, 1956, p. 24.

³¹ Gran parte dello spreco costituito dal conto spese è una conseguenza indiretta della tassazione progressiva. Infatti, senza di essa, la società avrebbe maggior interesse a pagare i propri funzionari direttivi in misura tale da dar loro la possibilità di provvedere con mezzi propri alle spese di rappresentanza. Molto maggiori di quanto generalmente non si creda sono anche le spese legali provocate dalla tassazione progressiva; cfr. W.J. BLUM e H. KALVEN, Jr., *The Uneasy Case of Progressive Taxation*, cit., p. 431: «È incredibile quanta parte del lavoro quotidiano di un avvocato in materia di imposta sul reddito derivi semplicemente dalla progressività delle tasse. Forse la maggioranza dei problemi di un legale sono causati o aggravati da questo fatto».

21. Il contesto monetario

Non c'è mezzo più sottile, né più sicuro, per capovolgere le esistenti basi della società che quello di corrompere la moneta. Il processo schiera le forze occulte della legge economica dalla parte della distruzione e lo fa in modo tale che nemmeno un uomo su un milione riesce a far la diagnosi.

J.M. KEYNES*

1. L'esperienza degli ultimi cinquant'anni ha insegnato a molti l'importanza di un sistema monetario stabile. Rispetto al secolo precedente, questo periodo ha visto grandi perturbazioni monetarie. I governi hanno assunto una parte molto più attiva nel controllo della moneta e ciò è stato tanto causa quanto effetto dell'instabilità. È pertanto ovvio che molti siano indotti a pensare che sarebbe meglio privare i governi del controllo della politica monetaria. Perché, ci si chiede a volte, per avere un soddisfacente mezzo di scambio, non dobbiamo fare assegnamento sulle forze spontanee del mercato, così come facciamo in molti altri campi?

È importante stabilire chiaramente sin da principio che queste idee non solo oggi non sono politicamente attuabili, ma che, se anche lo fossero, probabilmente non sarebbe auspicabile la loro messa in pratica. Forse, se i governi non avessero mai interferito, si sarebbe creato una sorta di accorgimento monetario che non avrebbe richiesto deliberati controlli; in particolare, se gli uomini non si fossero abituati al largo uso degli strumenti del credito, come la moneta e i mezzi sostitutivi di essa, forse ci saremmo potuti affidare a qualche meccanismo autoregolato¹. Oggi, non abbiamo però più possibilità di scelta. Non conosciamo sostanziali alternative alle

istituzioni creditizie a cui è ora affidata l'organizzazione degli affari; gli sviluppi storici hanno creato condizioni in cui l'esistenza di tali istituzioni rende necessario un deliberato controllo degli interdipendenti sistemi monetario e creditizio. Altre circostanze, che certo non possiamo sperare di mutare alterando semplicemente i nostri assetti monetari, rendono poi inevitabile, almeno per ora, che questo controllo sia in gran parte esercitato dallo Stato².

Le tre basilari ragioni di questo stato di cose sono di genere e validità diversi. La prima si riferisce a ogni moneta, in ogni tempo, e spiega perché i cambiamenti nelle relative offerte monetarie creino molto più danno dei cambiamenti di qualsiasi altro fattore che interessi i prezzi e la produzione. La seconda si riferisce a tutti i sistemi monetari in cui l'offerta di denaro è strettamente connessa al credito – il tipo su cui si fonda tutta la vita economica moderna. La terza si riferisce all'attuale volume della spesa pubblica e pertanto a una circostanza che col tempo possiamo sperare di cambiare, ma che per ora dobbiamo accettare in tutte le decisioni di politica monetaria.

Il primo di questi fatti rende la moneta una specie di ingranaggio allentato nel meccanismo altrimenti autofunzionante del mercato; circostanza che può tanto interferire nel meccanismo di aggiustamento da provocare errori ricorrenti nella direzione della produzione, a meno che non si riesca a prevedere e a neutralizzare deliberatamente tali effetti. La ragione ne è che la moneta, al contrario dei beni ordinari, serve non per un uso diretto ma come mezzo di scambio. Di conseguenza, gli effetti di un cambiamento nell'offerta monetaria (o nella domanda) non portano direttamente a un nuovo equilibrio. I cambiamenti monetari sono, in un significato peculiare, «autoinvertenti». Per esempio, una certa quantità monetaria di nuova creazione, se viene spesa soprattutto per un particolare bene o servizio, non solo crea una nuova domanda che, per sua natura, è temporanea e transitoria, ma mette in moto una successione di ulteriori effetti, che invertiranno quelli dell'iniziale aumento della domanda. Chi per primo ha ricevuto il denaro, lo spenderà a sua volta in altre cose. Come i cerchi in uno stagno quando vi si getta un sasso, l'aumento della domanda si propagherà in tutto il sistema economico, alterando temporaneamente in ogni punto i relativi prezzi, con un processo che persisterà finché il quantitativo di moneta continuerà ad aumentare, ma che si invertirà quando avrà termine l'aumento. Lo stesso avviene se si distrugge una parte

dell'offerta monetaria o anche se gli operatori cominciano a trattenere maggiori o minori quantitativi di denaro liquido, rispetto ai loro incassi e ai loro esborsi, più di quanto non facciano abitualmente; ogni cambiamento di questo genere creerà una serie di cambiamenti nella domanda, che non corrispondono a un cambiamento dei fattori reali sottostanti e che perciò provocheranno alterazioni nei prezzi e nella produzione che turbano l'equilibrio fra domanda e offerta³.

Se per questa ragione i cambiamenti nell'offerta di moneta sono particolarmente preoccupanti, anche l'offerta monetaria, come la conosciamo, è particolarmente atta a subire modificazioni dannose. L'importante è che la proporzione in cui viene speso il denaro non sia eccessivamente fluttuante. Ciò significa che, quando la gente, a un dato momento, cambia d'opinione sulla quantità di liquido che vuol detenere in rapporto ai pagamenti da fare (o, come dicono gli economisti, gli individui decidono di essere più o meno «liquidi»), la quantità di moneta dovrebbe cambiare corrispondentemente. Comunque si definisca il «contante», la tendenza degli individui a tenere sotto questa forma parte delle loro risorse è soggetta a una considerevole fluttuazione, per periodi lunghi come brevi; il che può largamente dipendere da vari sviluppi spontanei (quali, per esempio, le carte di credito e i *traveller's checks*). Non esiste alcuna regolazione automatica dell'offerta monetaria che possa produrre il desiderabile aggiustamento prima che questi cambiamenti nella domanda monetaria o nell'offerta di sostituti abbiano già prodotto un effetto rilevante e dannoso sui prezzi e sull'occupazione.

Peggio ancora, nei sistemi monetari moderni non solo l'offerta di moneta non si conformerà a questo cambiamento della domanda, ma avrà anche tendenza a invertirsi. Tutte le volte che i mezzi sostitutivi della moneta vengono usati al posto di questa – il che è difficile da evitare –, l'offerta di questi surrogati tende a essere «perversamente elastica»⁴. È una conseguenza del semplice fatto che le stesse considerazioni per le quali si è indotti a trattenere più denaro indurranno chi, attraverso i prestiti, fornisce mezzi sostitutivi a offrirne meno, e viceversa. Il ben noto fatto che, quando tutti vogliono essere più «liquidi», per la stessa ragione anche le banche vorranno esserlo e offriranno perciò meno credito è solo un esempio di una generale tendenza propria di gran parte delle forme creditizie.

Queste fluttuazioni spontanee dell'offerta di moneta si possono evitare solo se qualcuno ha il potere di invertire deliberatamente l'offerta di

qualche mezzo di scambio generalmente accettato. Questa è la funzione che è stato comunemente riconosciuto necessario affidare a un'unica istituzione nazionale, in passato le banche centrali. Anche paesi come gli Stati Uniti, per lungo tempo restii a creare questo tipo di istituzione, alla fine hanno compreso che, per evitare crisi ricorrenti di panico, un sistema che fa largo uso del credito bancario deve necessariamente poggiare su di un organismo centrale sempre in grado di offrire moneta e d'influenzare l'offerta complessiva di credito attraverso tale controllo.

Vi sono forti e probabilmente ancora valide ragioni che rendono auspicabile la massima indipendenza di queste istituzioni dal governo e dalla sua politica finanziaria. Qui arriviamo tuttavia al terzo dei punti a cui ci siamo riferiti – uno sviluppo storico che, sebbene non del tutto irreversibile, dobbiamo necessariamente accettare nell'immediato futuro. Una politica monetaria indipendente dalla politica finanziaria è possibile finché le spese dello Stato costituiscono una parte relativamente piccola di tutti i pagamenti e finché il debito pubblico (e soprattutto il debito a breve termine) costituisce solo una piccola parte di tutti gli strumenti creditizi⁵. Oggi, tale situazione non esiste più. Di conseguenza, una politica monetaria efficace può essere condotta solo se coordinata con la politica finanziaria del governo. In questo caso, il coordinamento significa però necessariamente che le autorità monetarie, nominalmente ancora indipendenti, di fatto dovranno adattare la loro politica a quella del governo. Ci piaccia o no, questo è pertanto inevitabilmente il fattore determinante.

Questo più efficace controllo pubblico delle condizioni monetarie, in apparenza suscettibile in tal modo di realizzazione, è ben accetto ad alcuni. Vedremo più avanti se è vero che siamo in una migliore posizione per perseguire una desiderabile politica monetaria. Per il momento, l'importante è che, quando le spese pubbliche sono una grossa fetta del reddito nazionale, come oggi lo sono dappertutto, dobbiamo accettare il fatto che sia necessariamente il governo a dominare la politica monetaria e che l'unico modo per cambiare questa situazione sia una forte riduzione della spesa pubblica.

2. In questo campo, con il controllo della politica monetaria nelle mani del governo, la maggior minaccia è l'inflazione. In ogni tempo e luogo, i governi sono stati la causa principale del deprezzamento monetario. Si sono bensì avute più o meno prolungate cadute del valore della moneta metallica;

ma le più forti inflazioni del passato sono state determinate dalla riduzione del contenuto metallico della moneta coniata o dall'emissione di quantitativi eccessivi di carta-moneta da parte dei governi. È possibile che l'attuale generazione sappia difendersi meglio da questi metodi sommari, con cui sono state distrutte le valute per consentire ai governi di pagare i propri debiti con la carta-moneta. Tuttavia, le stesse cose si possono oggi fare con metodi più subdoli, che passano inosservati al grosso pubblico.

Abbiamo visto come tutti i principali aspetti dello Stato assistenziale tendano a incoraggiare l'inflazione. Abbiamo visto come la pressione salariale da parte dei sindacati dei lavoratori, combinata con le attuali politiche di pieno impiego, operino in questo senso e come il pesante onere finanziario che i governi vanno assumendo con le pensioni per la vecchiaia possano portarli a compiere ripetuti tentativi di ridurre il valore della moneta per alleggerire tale onere. Sarà bene notare qui, anche se forse non c'è necessaria connessione, che i governi sono ricorsi invariabilmente all'inflazione per allentare il carico dei loro impegni fissi, ogni qualvolta la percentuale del reddito nazionale da loro prelevata ha superato il 25 per cento circa⁶. E abbiamo visto altresì che, in un sistema di tassazione progressiva, enorme diventa la tentazione di ricorrere all'inflazione, in quanto questa tende a far aumentare le entrate fiscali in misura proporzionalmente maggiore dei redditi.

Tuttavia, se è vero che le istituzioni dello Stato assistenziale tendono a favorire l'inflazione, ancor più vero è che sono stati gli effetti dell'inflazione a rafforzare la richiesta di misure assistenziali. È vero non solo per alcune di quelle misure già da noi considerate, ma anche per molte altre che non abbiamo ancora esaminato o che possiamo semplicemente menzionare, quali il blocco delle locazioni per le case d'abitazione, i sussidi alimentari e ogni sorta di controllo sui prezzi e le spese. Quanto gli effetti dell'inflazione abbiano servito negli ultimi tempi a fornire i principali argomenti a favore di un allargamento dei controlli pubblici è cosa troppo nota perché ci sia bisogno di illustrarla ulteriormente. Ma non ci si rende abbastanza conto di quanto le vicende in tutto il mondo, da quarant'anni ormai, siano state determinate da una tendenza inflazionistica che non ha precedenti. Forse se ne può avere un'idea più esatta se si considera l'influenza che essa ha avuto sugli sforzi compiuti per provvedere alla propria vecchiaia dalla generazione la cui vita lavorativa copre quel periodo.

Per vedere cosa ha fatto l'inflazione a danno dei risparmi della generazione oggi sul punto di ritirarsi dalla vita attiva, potrebbero esserci d'aiuto i risultati di una piccola ricerca statistica⁷. Lo scopo dell'indagine era quello di determinare quale sarebbe, nei vari paesi, il valore attuale dei risparmi accumulati da una persona che, per un periodo di quarantacinque anni, dal 1913 al 1958, avesse messo da parte ogni anno l'equivalente in denaro dello stesso valore reale e lo avesse investito a un interesse fisso del 4 per cento, che corrisponde approssimativamente all'utile che, nei paesi occidentali, il piccolo risparmiatore avrebbe potuto ricavare dal tipo d'investimento a lui accessibile, sotto forma di deposito bancario, di titoli di Stato, di assicurazione sulla vita. Prenderemo 100 come indice dell'importo che il risparmiatore avrebbe posseduto alla fine del suddetto periodo, se il valore del denaro fosse rimasto costante. Quanto di questo valore reale avrebbe effettivamente posseduto un risparmiatore nel 1958?

Pare che ci sia nel mondo solo un paese, la Svizzera, dove l'importo avrebbe raggiunto il 70 per cento. Negli Stati Uniti e nel Canada, il risparmiatore sarebbe stato ancora relativamente fortunato, riuscendo a conservare il 58 per cento. Nella maggior parte dei paesi del Commonwealth e degli altri membri «dell'area della sterlina», la cifra sarebbe stata del 50 per cento circa, mentre in Germania, nonostante la perdita dei risparmi anteriori al 1924, sarebbe stata del 37 per cento. Tuttavia, gli investitori di tutti quei paesi sarebbero stati fortunati in confronto a quelli della Francia o dell'Italia, che avrebbero potuto conservare solo fra l'11 e il 12 per cento di quello che, all'inizio del 1958, sarebbe dovuto essere il valore dei risparmi fatti in quel periodo⁸.

Si tende oggi a sminuire l'importanza di questa lunga e universale tendenza inflazionistica, commentando che è sempre stato così e che nella storia l'inflazione è una costante. Per vero che ciò possa generalmente essere, certo non lo è per il periodo durante il quale si sviluppò il nostro sistema economico moderno, durante il quale la ricchezza e i redditi aumentarono con una rapidità mai vista. Durante i duecento anni che precedettero il 1914, quando la Gran Bretagna adottò il *gold standard*, il livello dei prezzi, per quanto lo si possa attendibilmente misurare in un tale periodo, fluttuò attorno a una costante, finendo quasi al livello iniziale, con oscillazioni di non più di un terzo sopra o sotto il livello medio (eccetto durante il periodo delle guerre napoleoniche, quando il *gold standard* fu abbandonato)⁹. Analogamente, non sembra che negli Stati Uniti, durante il

periodo 1749-1939, ci sia stata una tendenza particolare all'aumento dei prezzi¹⁰. Confrontata con ciò, la rapidità dell'aumento dei prezzi negli ultimi venticinque anni, in quelli e in altri paesi, sta a confermare un enorme cambiamento.

3. Pochi sostengono deliberatamente la necessità di un costante movimento al rialzo dei prezzi; tuttavia, la causa principale dell'esistente predisposizione inflazionistica è la generale credenza che si debba temere di più la deflazione, l'opposto dell'inflazione, tanto che per non correre rischi è preferibile un persistente errore in direzione dell'inflazione. Ma non sappiamo come mantenere i prezzi completamente stabili e possiamo ottenerne la stabilità solo correggendo tutti i piccoli movimenti verso l'una o l'altra direzione, sicché la determinazione di evitare a ogni costo la deflazione può concludersi in un'inflazione cumulativa. Inoltre, l'inflazione e la deflazione sono spesso fenomeni locali o settoriali che devono verificarsi necessariamente, perché fanno parte del meccanismo di redistribuzione dei mezzi economici: cercare di impedire che una deflazione interessi un'importante area economica comporta per forza di cose un'inflazione generale.

Considerando i fenomeni in una prospettiva di lungo termine, è dubbio però che la deflazione sia veramente più dannosa dell'inflazione. In realtà, c'è un senso in cui l'inflazione è infinitamente più dannosa e da cui occorre accuratamente guardarsi. Dei due errori, è il più comune. La ragione è che una moderata inflazione, quando è in atto, è generalmente piacevole, mentre la deflazione è subito molto dolorosa¹¹. Non c'è bisogno di premunirsi contro una pratica i cui cattivi effetti saranno immediatamente e fortemente avvertiti; ma bisogna premunirsi quando l'azione, che lì per lì è piacevole o allevia temporanee difficoltà, implica un danno molto maggiore, che sarà percepito solo in un secondo tempo. In realtà, fra l'inflazione e l'intossicazione da stupefacenti, paragone questo di cui spesso ci si è serviti, c'è più che una semplice e superficiale analogia.

L'inflazione e la deflazione producono entrambe specifici effetti, causando inaspettate oscillazioni nei prezzi, ed entrambe deludono due volte le aspettative. La prima volta quando i prezzi si dimostrano più alti o più bassi di quanto si prevedesse e la seconda quando, come prima o poi accade, questi mutamenti dei prezzi diventano prevedibili e cessano così di avere l'effetto che avrebbero avuto se non fossero stati previsti. La

differenza sta nel fatto che con l'inflazione la piacevole sorpresa viene prima e la reazione dopo, mentre con la deflazione si ha per primo effetto una depressione dell'attività economica. Tuttavia, gli effetti di entrambe si autoinvertono. Per un certo periodo, le forze che le provocano tendono ad alimentarsi da sole e quindi può prolungarsi l'arco di tempo in cui i prezzi si muovono più rapidamente del previsto. Ma, a meno che non continuino nella stessa direzione a ritmo sempre più accelerato, i movimenti dei prezzi finiscono per essere superati dalle previsioni. Non appena ciò accade, il carattere degli effetti cambia.

All'inizio, l'inflazione produce solo condizioni in cui più numerosi sono gli operatori che realizzano utili, in genere maggiori di prima. Quasi tutto va bene, non ci sono quasi fallimenti. I profitti si dimostrano ripetutamente maggiori del previsto e un numero inconsueto di iniziative ha successo, sicché si produce una generalizzata atmosfera favorevole all'assunzione di rischi. Anche chi, senza l'inaspettata fortuna causata dall'imprevisto rialzo dei prezzi, sarebbe fallito riesce a sostenersi e a creare nei propri dipendenti l'aspettativa che ben presto condivideranno la generale prosperità. Questa situazione si protrarrà tuttavia solo fino a quando gli operatori economici si aspetteranno che i prezzi continuino a salire allo stesso ritmo. Una volta che facciano affidamento su un certo aumento percentuale dei prezzi, essi faranno salire i prezzi dei fattori della produzione, che determinano i costi, a un livello corrispondente alla loro previsione dei prezzi futuri. Se i prezzi non aumenteranno più del previsto, i profitti torneranno normali e diminuirà anche il numero di quelli che realizzano un profitto; e, poiché durante il periodo di profitti eccezionalmente alti sono riusciti a sopravvivere operatori che altrimenti sarebbero stati costretti a cambiare la direzione dei loro sforzi, un numero di persone maggiore del consueto subirà perdite.

Pertanto, l'effetto stimolante dell'inflazione opera solo fin quando essa non viene prevista; quando lo è, soltanto se riesce a procedere a velocità sempre maggiore, può mantenere lo stesso grado di prosperità. Se in una simile situazione i prezzi aumentano meno del previsto, l'effetto prodotto è identico a quello di un'imprevista deflazione. Anche se i prezzi aumentano solo quanto è generalmente previsto, non ne viene più lo stimolo eccezionale e si mette in moto quel complesso di aggiustamenti posposti esattamente da quel temporaneo stimolo. Per conservare il suo iniziale

effetto stimolante, l'inflazione dovrebbe continuare a un ritmo sempre maggiore di quello previsto.

Non possiamo prendere qui in esame tutte le complicazioni che impediscono agli aggiustamenti provocati da un previsto cambiamento dei prezzi di compiere tutto il loro corso e che impediscono soprattutto alle aspettative di breve e lungo termine di realizzare il loro aggiustamento, né possiamo considerare le diverse ripercussioni sulla produzione corrente e sugli investimenti, tanto importanti in un'analisi completa del ciclo economico. Ai nostri fini basta sapere che, se non se ne accelera progressivamente il tasso, gli effetti stimolanti dell'inflazione cesseranno e che, con l'avanzare del processo inflazionistico, diventeranno sempre più gravi certe conseguenze sfavorevoli prodotte dell'impossibilità di un pieno aggiustamento dei prezzi. La più importante di tali conseguenze riguarda i metodi di contabilità su cui poggiano tutte le decisioni del mondo degli affari. Questi metodi sono utili solo finché il valore della moneta è tollerabilmente stabile. Quando i prezzi aumentano a un tasso crescente, le tecniche della contabilità del capitale e dei costi, che costituiscono la base di ogni pianificazione degli affari, perdono ben presto ogni ragione d'essere. Diventa subito impossibile accertare i costi, i profitti o il reddito con un metodo convenzionale o generalmente accettabile. Ed essendo i principi della tassazione quelli che sono, le imposte colpiscono sempre più come profitti quanto di fatto dovrebbe essere reinvestito per poter conservare il capitale.

L'inflazione è quindi solo un rapido stimolo passeggero; e anche quest'effetto benefico può durare solo finché qualcuno continui a lasciarsi ingannare e altri a vedere inutilmente deluse le loro aspettative. Il suo stimolo è dovuto agli errori che produce; ed è particolarmente pericoloso perché gli effetti dannosi, che seguono anche a piccole dosi d'inflazione, possono essere combattuti solo con dosi maggiori. Se il processo dura per un certo periodo, anche evitando un'ulteriore accelerazione, si creerà una situazione in cui sarà difficilissimo impedire una deflazione spontanea. Allorché talune attività che si sono ampliate possono venir conservate solo con un'inflazione costante, la loro simultanea interruzione può produrre quel circolo vizioso giustamente temuto, in cui la riduzione di alcuni redditi comporta la riduzione di altri, e così via. Per quanto ne sappiamo, potremmo probabilmente riuscire anche a impedire le gravi depressioni, prevenendo le inflazioni che sempre le precedono; ma queste, una volta

iniziate, si curano assai male. Il momento per preoccupar si delle depressioni è purtroppo proprio quello in cui la maggior parte delle persone meno ci pensa.

Il modo in cui l'inflazione opera spiega perché sia tanto difficile resistere quando la politica si preoccupa soprattutto di situazioni particolari, anziché di condizioni generali, e dei problemi a breve, anziché di quelli a lungo termine. È in genere la maniera più facile che si offre al governo e al mondo degli affari per uscire da difficoltà transitorie – il modo meno difficile e anche il solo per aiutare l'economia a sormontare gli ostacoli che la politica dei governi pone sul suo cammino¹². È l'inevitabile effetto di un'attività che considera tutte le altre decisioni come date e a cui l'offerta di moneta si deve adattare, in modo che ci si accorga il meno possibile del danno arrecato dagli altri provvedimenti governativi. Alla lunga, una simile politica rende tuttavia i governi schiavi delle loro stesse decisioni; il che spesso li obbliga ad adottare misure che, essi lo sanno benissimo, saranno nocive. Non a caso i punti di vista, forse erroneamente interpretati, che hanno incoraggiato tali tendenze inflazionistiche, appartengono più che a chiunque altro all'autore che ha anche la responsabilità della massima, fondamentalmente antiliberal, secondo cui «nel lungo periodo, saremo tutti morti»¹³. La predisposizione inflazionistica dei nostri giorni è in gran parte effetto della prevalenza di una visione di breve termine, che nasce a sua volta dalla grande difficoltà di riconoscere le conseguenze più lontane dei provvedimenti attuali e nasce dall'inevitabile preoccupazione degli uomini pratici e dei politici in particolare per i problemi immediati e il conseguimento di obiettivi ravvicinati.

Poiché politicamente e psicologicamente è più difficile impedire l'inflazione che la deflazione e poiché quest'ultima è al tempo stesso tecnicamente più facile da evitare, l'economista dovrebbe sempre mettere in evidenza i danni dell'inflazione. Non appena la deflazione si fa sentire, si tenterà immediatamente di combatterla – spesso anche quando è solo un necessario processo settoriale che non si dovrebbe impedire. Il pericolo sta nell'adozione di provvedimenti prematuri, ma non nella possibilità di adottare le necessarie contromisure. È improbabile che si prenda per inflazione una prosperità settoriale o locale, mentre spesso, quando c'è una depressione locale o settoriale, vengono richieste contromisure monetarie del tutto fuor di posto.

Queste considerazioni dovrebbero suggerire che in definitiva una norma meccanica, avente di mira ciò che è desiderabile nel lungo periodo e tale da poter legare le mani alle autorità nelle loro decisioni a breve termine, darebbe probabilmente luogo a una politica monetaria migliore di quella cui danno luogo principi che conferiscono alle pubbliche autorità più potere discrezionale e le rendono maggiormente soggette alla pressione politica e alla loro stessa tendenza a sopravvalutare l'urgenza delle circostanze momentanee. Il che solleva problemi che dovremo affrontare più sistematicamente.

4. La causa delle «norme contro le pubbliche autorità nella politica monetaria» è stata difesa in modo persuasivo da Henry Simons in un ben noto saggio¹⁴. Gli argomenti esposti a favore di norme rigide sono tanto forti che il problema è solo vedere fino a che punto sia praticamente possibile vincolare l'autorità monetaria a norme appropriate. Forse è ancora vero che, se tutti fossero d'accordo sull'obiettivo, a cui la politica monetaria dovrebbe mirare, la miglior soluzione potrebbe essere quella di istituire un'autorità indipendente, del tutto al riparo da pressioni politiche e libera di decidere sui mezzi da utilizzare per realizzare gli scopi che le sono stati assegnati. I vecchi argomenti a favore di banche centrali indipendenti hanno ancora molto pregio. Ma il fatto che la responsabilità della politica monetaria ricada oggi, almeno in parte, inevitabilmente su organi il cui maggior interesse è quello della finanza pubblica, forse rafforza gli argomenti contrari alla troppa discrezionalità e favorevoli a un sistema che, per quanto si possa, renda prevedibili le decisioni di politica monetaria.

Sarà forse opportuno dichiarare esplicitamente che le ragioni contro la discrezionalità nella politica monetaria non sono del tutto simili a quelle contro la discrezionalità del governo nell'uso dei poteri coercitivi. Anche se il controllo della moneta è nelle mani di un monopolio, il suo esercizio non implica necessariamente una coercizione sul privato cittadino¹⁵. Gli argomenti contrari alla discrezionalità nella politica monetaria poggiano sull'idea che la politica monetaria e i suoi effetti dovrebbero essere prevedibili al massimo. La validità dell'argomento dipende pertanto dalla possibilità di escogitare un meccanismo automatico che muti la effettiva offerta di moneta in forma più prevedibile e meno invasiva di quel che fa l'adozione di un provvedimento discrezionale. La risposta non è sicura. Non si conosce nessun meccanismo automatico che riesca a far sì che l'offerta

complessiva di moneta si collochi esattamente al livello che desidereremmo; a favore di un meccanismo (o dell'azione determinata da norme rigide), possiamo al più dire che è dubbio che in pratica un deliberato controllo funzionerebbe meglio. Le ragioni di tale dubbio stanno in parte nel fatto che le condizioni in cui le autorità monetarie devono prendere le loro decisioni non sono in genere favorevoli al prevalere di una prospettiva di lungo termine; e stanno in parte nella circostanza che non siamo troppo sicuri di come si comporterebbero nelle varie congiunture, con la conseguenza che verremmo a trovarci in situazioni necessariamente caratterizzate da un'incertezza maggiore di quella che si viene a creare quando si agisce in base a norme fisse.

Il problema è rimasto acuto da quando, tra gli anni Venti e gli anni Trenta, la politica ha distrutto il *gold standard*¹⁶. È più che naturale che qualcuno consideri come unica e vera soluzione il ritorno a quello sperimentato sistema. E probabilmente un numero ancor maggiore concorderebbe sul fatto che i difetti del *gold standard* sono stati eccessivamente esagerati, mentre è dubbio che l'abbandono di quel sistema sia stato un vantaggio. Ciò non significa tuttavia che il suo ripristino sia oggi una proposta praticabile.

Si deve ricordare innanzi tutto che nessun paese, da solo, potrebbe efficacemente ripristinare quel regime monetario. Il suo funzionamento poggiava sul fatto che l'oro fosse una base internazionalmente accettata; se, per esempio, gli Stati Uniti tornassero oggi all'oro, la principale conseguenza sarebbe che la loro politica determinerebbe il valore dell'oro e non necessariamente che l'oro determinerebbe il valore del dollaro.

Inoltre (e la cosa non è meno importante), il funzionamento del *gold standard* internazionale poggiava su certi punti di vista e certe credenze che probabilmente non esistono più. Funzionava largamente in virtù dell'opinione condivisa che abbandonare la base aurea sarebbe stata una grave calamità e un disonore nazionale. È improbabile che, sia pure come sistema per tempi sereni, possa avere molta influenza, perché è risaputo che nessun paese è pronto a quei sacrifici che sono necessari per la sua conservazione. Può darsi che sbagli nel credere scomparsa per sempre questa «mistica» dell'oro; ma, finché non sarà dimostrato il contrario, penso che ogni tentativo di ripristinare la base aurea potrà avere solo un successo transitorio¹⁷.

La causa dell *gold standard* è strettamente legata ai più generali argomenti a favore di uno standard internazionale contrapposto a quello nazionale. Il limitato ambito di discussione qui accolto non permette di sviluppare oltre il problema. Aggiungeremo solo che, se si vuole una base fortemente automatica e al tempo stesso suscettibile di diventare internazionale, mi pare che una moneta di riserva che abbia come riferimento dei beni (della quale si sono già studiati i particolari) sarebbe ancora il miglior programma per ottenere, senza averne i difetti, tutti i vantaggi attribuiti alla base aurea¹⁸. Sebbene meritino un'attenzione più grande di quella che è stata a esse dedicata, le proposte di una simile base non offrono un'alternativa pratica per il prossimo futuro. Anche se esistesse la possibilità di adottare subito un tale sistema, poche sarebbero le prospettive di vederlo gestito come dovrebbe, allo scopo cioè di stabilizzare solo il prezzo globale dei grandi gruppi di prodotti prescelti e non i prezzi di un particolare prodotto.

5. Non desidero affatto indebolire gli argomenti a favore di un sistema che obblighi le autorità a fare il giusto. L'opportunità di un simile meccanismo si dimostra maggiore con l'aumentare della probabilità che considerazioni di finanza pubblica facciano maggiormente sentire il loro peso sulla politica monetaria; se però esageriamo quanto si potrebbe realizzare con esso, ciò può indebolire, invece che rafforzare, l'argomento. Probabilmente, è innegabile che in siffatto territorio possiamo limitare i poteri discrezionali, ma non potremo mai eliminarli; di conseguenza, quel che si può fare nel definito ambito della discrezionalità non solo è molto importante, ma può in pratica determinare anche se si permetterà o no al meccanismo di funzionare.

C'è un dilemma di base davanti al quale si trovano tutte le banche centrali e che rende inevitabile nella loro politica un largo margine di discrezionalità. Una banca centrale può esercitare solo un controllo indiretto, e pertanto limitato, su tutti i mezzi in circolazione. Il suo potere poggia soprattutto sulla minaccia di non fornire la liquidità necessaria. Eppure, è al tempo stesso considerato suo dovere non rifiutarsi mai di fornire la richiesta liquidità a un certo prezzo. Più che gli effetti generali della politica sui prezzi o sul valore della moneta, è questo il problema che preoccupa la banca centrale nelle sue azioni quotidiane. È un compito che impone alla banca centrale di prevenire o di opporsi a certi sviluppi

dell'attività creditizia. E in tale ambito nessuna semplice norma può fornire una guida sufficiente¹⁹.

Lo stesso vale quasi altrettanto bene per le misure destinate ad avere effetti sui prezzi e l'occupazione. Esse devono essere dirette più a prevenire che a correggere i mutamenti dopo che sono avvenuti. Se una banca centrale aspetta a intervenire fino a che non è costretta dalla norma o dal meccanismo, ne risultano fluttuazioni molto maggiori del necessario. E, se nel servirsi della sua discrezionalità, essa adotta misure opposte a quelle che la norma o il meccanismo più tardi suggerisce, crea probabilmente una situazione in cui il meccanismo stesso non può più funzionare. Pertanto, in ultima analisi, anche quando il potere discrezionale dell'autorità è molto limitato, il risultato dipende per lo più dalle decisioni che, entro quei limiti, l'autorità adotta.

In pratica, ciò significa che nelle attuali condizioni siamo di fronte a una scelta obbligata: dobbiamo limitare la politica monetaria fissandone gli obiettivi e non imponendo specifiche azioni. Oggi, il problema concreto è se si debba mantenere stabile un certo livello dell'occupazione o un certo livello dei prezzi. Intesi ragionevolmente e tenendo conto delle inevitabili fluttuazioni intorno a un dato livello, questi due fini non sono necessariamente in conflitto, purché si dia la priorità alle esigenze della stabilità monetaria e si adatti a essa il resto della politica economica. Tuttavia, se si fa del «pieno impiego» lo scopo principale e lo si intende al modo abbastanza frequente come massimo dell'occupazione realizzabile nel breve periodo con i mezzi monetari, il conflitto sorge. Su tale strada, si trova l'inflazione crescente.

Probabilmente, si può garantire nel modo migliore di cui siamo capaci il ragionevole obiettivo di un alto e stabile livello di occupazione, pur mirando alla stabilità di un certo livello complessivo dei prezzi. Ai fini pratici, forse non è molto importante come tale livello dei prezzi precisamente si determini; tuttavia, comunque determinato, esso non dovrebbe riferirsi ai soli prodotti finiti (perché, se lo facesse in una fase di rapido progresso tecnologico, ne potrebbe derivare una sensibile tendenza inflazionistica) e dovrebbe essere basato il più possibile sui prezzi internazionali e non nazionali. Una simile politica, se perseguita simultaneamente da due o tre dei più grossi paesi, sarebbe anche conciliabile con la stabilità dei tassi di cambio. L'importante è che ci siano limiti definiti e conosciuti al movimento dei prezzi; limiti di cui le autorità

monetarie non devono permettere il superamento – e nemmeno un avvicinamento tale da rendere necessarie drastiche inversioni nella politica.

6. Non manca chi esplicitamente perora la causa dell'inflazione costante; ma certamente non sarà per volere della maggioranza che l'avremo. Pochi sarebbero propensi ad accettarla se si mettesse in evidenza che anche un aumento apparentemente moderato dei prezzi, come il 3 per cento l'anno, significa che il livello dei prezzi sarà il doppio ogni ventitre anni e mezzo e quasi il quadruplo nel periodo medio della vita attiva di un uomo. Il pericolo che l'inflazione continui non è tanto dovuto alla forza di chi deliberatamente se ne fa fautore, quanto alla debolezza dei suoi avversari. Per impedirla è necessario che il pubblico venga messo perfettamente al corrente di cosa possiamo fare e delle conseguenze del non farlo. La maggior parte degli studiosi competenti concorda nel ritenere che la difficoltà sia unicamente di natura politica e non economica. Eppure, quasi nessuno sembra credere che le autorità monetarie abbiano il potere di prevenirla e la volontà di servirsene. Il maggior ottimismo sui miracoli che a breve termine la politica monetaria può realizzare è accompagnato dal più assoluto fatalismo su quel che essa può produrre nel lungo termine.

Due sono i punti su cui non si insisterà mai abbastanza: in primo luogo, sembra certo che non arresteremo la spinta verso un sempre maggiore controllo dello Stato, se non arrestiamo la tendenza inflazionistica; in secondo luogo, qualsiasi aumento dei prezzi è pericoloso perché, se ci affidiamo ai suoi effetti stimolanti, imbocchiamo una strada che ci metterà di fronte a una scelta obbligata: avere una inflazione sempre maggiore o pagare il nostro errore con una recessione o una depressione. Anche un moderato tasso d'inflazione è pericoloso, perché lega le mani dei responsabili politici, creando una situazione in cui, ogni qual volta sorga un problema, la strada più facile per risolverlo sembrerà quella di aumentare l'inflazione di un altro po'.

Non abbiamo avuto lo spazio per parlare dei vari modi con cui gli sforzi degli individui per proteggersi dall'inflazione, quali i contratti con la scala mobile, non solo imprimono un'«autoaccelerazione» al processo, ma aumentano altresì il tasso d'inflazione necessario per mantenere gli effetti stimolanti. Pertanto, notiamo semplicemente che l'inflazione impedisce sempre più a chi ha mezzi modesti di premunirsi, da solo, contro la vecchiaia; che scoraggia i risparmi e incoraggia i debiti; che, distruggendo

la classe media, crea quel pericoloso divario fra i nullatenenti e i ricchi, così caratteristico delle società che hanno attraversato prolungate inflazioni e che, in quelle società, è stato la fonte di tanta tensione. Forse, ancor più inquietanti sono il vasto effetto psicologico, la diffusione fra tutta la popolazione di quella generale noncuranza per progetti a lungo termine e la preoccupazione esclusiva per vantaggi immediati; il che è quanto già domina la politica pubblica.

Non a caso le politiche inflazionistiche sono generalmente difese da coloro che vogliono maggiori interventi pubblici – ma purtroppo non da loro soltanto. L'accresciuta dipendenza dell'individuo dallo Stato, effetto anch'essa dell'inflazione, e la richiesta di una più incisiva azione pubblica a cui conduce può per i socialisti essere un argomento a suo favore. Ma chi desidera conservare la libertà dovrebbe riconoscere che l'inflazione è probabilmente il più importante tra i fattori di quel circolo vizioso in cui un tipo di azione pubblica rende necessario un sempre maggiore controllo dello Stato. Per questa ragione, chiunque desideri arrestare la tendenza verso sempre maggiori interventi pubblici dovrebbe concentrare i propri sforzi sulla politica monetaria. Forse non c'è nulla di più scoraggiante del fatto che ci sono ancora tante persone intelligenti e bene informate che, sotto molti altri aspetti, difendono la libertà e che tuttavia sono indotti, dagli immediati benefici di una politica espansionistica, ad appoggiare ciò che col tempo potrà solo distruggere le basi di una società libera.

^{*}*The Economic Consequences of the Peace*, London 1919, p. 220. La frase di Keynes è stata ispirata da un'analoga osservazione di Lenin: «Il modo migliore per distruggere il sistema capitalista è far crollare la valuta»; cfr. anche la dichiarazione fatta in seguito da Keynes in *A Tract of Monetary Reform*, London 1923, p. 45: «Il capitalismo individualista di oggi, proprio perché affida i risparmi all'investitore individuale e la produzione al singolo datore di lavoro, *presuppone* una stabile misura di valore, senza cui non può essere efficiente, anzi forse non può nemmeno sopravvivere».

¹ Cfr. L. VON MISES, *Human Action*, cit., pp. 429-445.

² Sebbene sia convinto che il moderno sistema di credito bancario, così come si è sviluppato, renda necessarie alcune istituzioni pubbliche come le banche centrali, non ritengo necessario o vantaggioso che esse (o il governo) abbiano il monopolio della emissione di tutti i tipi di moneta. Ovviamente, lo Stato ha il diritto di proteggere il nome dell'unità monetaria che esso (o chiunque altro) emette: se emette "dollari", deve poter impedire a chiunque altro di emettere biglietti con lo stesso nome. E, poiché è sua funzione far in modo che i contratti vengano adempiuti, deve poter determinare la "valuta legale" necessaria per i relativi pagamenti. Non si vede però la ragione per cui lo Stato debba sempre proibire l'uso di altri mezzi di scambio, siano essi merci o denaro emesso da un'altra organizzazione, nazionale o estera. Una delle più efficaci misure per proteggere la libertà dell'individuo può infatti essere quella di far sì che, in tempo di pace, le costituzioni proibiscano qualsiasi restrizione sulle transazioni in qualunque valuta o metallo prezioso.

³ I più importanti di questi spostamenti della domanda, temporanei e autoreversibili, che i cambiamenti monetari provocano sono quelli della domanda relativa di beni di consumo e di beni di investimento; non possiamo qui prendere in considerazione il problema, senza entrare nelle discusse questioni della teoria del ciclo economico.

⁴ Cfr. l'analisi più accurata di questi problemi nel mio *Monetary Nationalism and International Stability*, London 1937.

⁵ Cfr. R.S. SAYERS, *Central Banking after Bagehot*, Oxford 1957, pp. 92-107.

⁶ Cfr. C. CLARK, *Public Finance and Changes in the Value of Money*, «E.J.», LV (1945), e cfr. la discussione di da J.A. Pechman, T. Mayer e D.T. Smith, in «R.E. & S.», XXXIV (1952).

⁷ Le cifre citate nel testo sono il risultato di calcoli compiuti da Salvator V. Ferrera, che ringrazio per l'aiuto prestatomi. Sono state necessariamente limitate ai paesi dei quali è stato possibile avere subito tutti gli indici del costo della vita per l'intero quarantennio. Di proposito nel testo do soltanto le cifre tonde, poiché ritengo che i risultati di questo tipo di calcoli non possano fornirci che indicazioni sommarie degli ordini di grandezze esaminati. Per il lettore a cui ciò possa interessare, riporto qui i dati (approssimati alla prima cifra decimale) di tutti i paesi per i quali sono stati fatti i calcoli:

	%		%		%
Svizzera	70,0	Nuova Zelanda	49,9	Germania	37,1
Canada	59,7	Norvegia	49,4	Belgio	28,1
Stati Uniti	58,3	Egitto	48,2	Perù	20,6
Unione					
Sudafricana	52,3	Danimarca	48,1	Italia	11,4
Regno Unito	50,2	Paesi Bassi	44,0	Francia	11,4
Svezia	50,1	Irlanda	42,1	Grecia	8,4

⁸ Per quanto riguarda la Francia, ciò non tiene ovviamente conto degli effetti del considerevole ulteriore deprezzamento (e della conseguente svalutazione) subito dal franco francese nel 1958.

⁹ Non si ha un indice numerico continuo per l'intero periodo di duecento anni, ma la tendenza generale dei prezzi può venire dedotta dal mosaico di dati forniti da E.W. GILBOY, *The Cost of Living and Real Wages in Eighteenth Century England*, «R.E. & S.», XVIII (1936); e da R.S. TUCKER, *Real Wages of Artisans in London, 1729-1935*, «Journal of the American Statistical Association», XXXI (1936).

¹⁰ Questa affermazione è basata sull'indice numerico dei prezzi all'ingrosso negli Stati Uniti (cfr. *Bureau of Labor Statistics Chart Series*, Washington 1948, Chart E-11).

¹¹ Cfr. W. ROEPKE, *Welfare, Freedom, and Inflation*, London 1957.

¹² Cfr. il mio saggio *Full Employment, Planning, and Inflation*, «Review of the Institute of Public Affairs» (Melbourne, Australia), IV (1950); e la versione tedesca in *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, a cura di A. Hunold, Zürich 1951; e F.A. LUTZ, *Inflationsgefahr und Konjunkturpolitik*, «Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik», XCIII (1957), e *Cost- and Demand-Induced Inflation*, «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review», XLIV (1958).

¹³ J.M. KEYNES, *A Tract on Monetary Reform*, cit., p. 80.

¹⁴ H.C. SIMONS, *Rules versus Authorities in Monetary Policy*, originariamente apparso in «J.P.E.», XLIV (1936), ristampato in *Economic Policy for a Free Society*, cit.

¹⁵ Ciò vale almeno per i tradizionali strumenti di politica monetaria, anche se non per i provvedimenti di variazione delle riserve bancarie obbligatorie.

¹⁶ Gli errori fatali cominciano dal tentativo compiuto in Inghilterra, dopo la Prima guerra mondiale, di riportare la sterlina al valore precedente, anziché riancorarla all'oro con una nuova parità, corrispondente al suo ridotto valore. Ciò non era richiesto dai principi del *gold standard*, ma era anche in contrasto con il migliore insegnamento classico. Una situazione analoga, verificatasi cento anni prima, aveva fatto dire a Ricardo: «Non consiglierei mai a un governo di rivalutare alla pari una moneta deprezzata del 30 per cento; raccomanderei, come Ella propone (ma non nello stesso modo), di ancorare la moneta al valore deprezzato, abbassando la parità aurea, ma senza consentire altre deviazioni» (lettera a John Wheatley, 18 settembre 1821, in *The Works and Correspondence of David Ricardo*, a cura di P. Sraffa, Cambridge 1952, vol. IX, p. 73).

¹⁷ Ovviamente, esistono molte buone ragioni in favore della piena liberalizzazione del commercio dell'oro. In effetti, sarebbero auspicabili considerevoli ulteriori progressi in questa direzione. Forse non ci sarebbe mezzo migliore, per favorire la stabilità monetaria internazionale, di un reciproco impegno, stipulato dai diversi paesi mediante un trattato, a non porre alcun ostacolo al libero commercio delle monete (sarebbe forse anche molto augurabile spingersi ancora oltre, permettendo alle rispettive banche di operare liberamente nei diversi territori). Anche se ciò contribuirebbe molto a ripristinare una stabile valuta internazionale, il controllo del valore di tale valuta rimarrebbe nelle mani delle autorità dei maggiori paesi partecipanti.

¹⁸ Cfr. il mio saggio *A Commodity Reserve Currency*, «E.J.», LIII (1943), ristampato in *Individualism and Economic Order*, cit.

¹⁹ Cfr. il mio saggio *Monetary Nationalism and International Stability*, cit.

22. Edilizia e urbanistica

Se il governo abolisse contemporaneamente i sussidi per gli alloggi e diminuisse le imposte della classe lavoratrice di un importo pari ai sussidi, le classi lavoratrici finanziariamente non sarebbero meno agiate; ma preferirebbero allora, indubbiamente, destinare i loro denari a cose diverse dall'alloggio; e vivrebbero in case sovrappopolate e inadeguatamente attrezzate: alcuni perché non conoscono i vantaggi di un buon alloggio, altri perché lo valutano molto inferiore agli altri modi di spendere il loro denaro. Questa è la ragione, e l'unica ragione, che giustifica quei sussidi; la presento nella sua forma più cruda, perché nella letteratura di sinistra tante volte si discute del problema senza affrontare la realtà.

W.A. LEWIS*

1. La civiltà, come la conosciamo, è inseparabile dalla vita urbana. Quasi tutto quel che distingue una società civilizzata da una primitiva è intimamente connesso con i grandi agglomerati di popolazione che chiamiamo «città»; e, quando parliamo di «urbanità», di «civismo» o «buona educazione», ci riferiamo ad aspetti del modo di vivere cittadino. Anche molte delle differenze tra la vita delle attuali popolazioni rurali e quella dei popoli primitivi sono dovute a quanto forniscono le città. Anzi, solo la possibilità di godere dei prodotti della città, nelle civiltà avanzate, fa spesso apparire la vita oziosa della campagna come un ideale di vita raffinata.

Eppure, a ben caro prezzo si pagano i vantaggi della vita urbana, particolarmente gli enormi aumenti della produttività resi possibili dall'industria, che rifornisce quella piccola parte della popolazione rimasta in campagna e che provvede a nutrire tutti gli altri. La vita cittadina non è solo più produttiva di quella rurale; è anche molto più costosa. Soltanto coloro la cui produttività è molto accresciuta dalla vita in città trarranno di sicuro un vantaggio superiore al costo di questo tipo di vita. Sia i costi sia i tipi di attrattiva propri della vita di città sono tali che il reddito minimo indispensabile per una vita decente è molto più alto di quello necessario in campagna. La vita a livello della povertà, che in campagna è ancora sopportabile, non solo è mal tollerabile in città, ma produce segni esteriori di squallore, che scandalizzano la comunità. Quindi, pur essendo fonte di quasi tutto ciò che dà alla civiltà il suo valore e pur avendo fornito i mezzi per star dietro alla scienza, all'arte e agli agi materiali, la città è al tempo stesso causa delle più oscure macchie di questa civiltà.

Inoltre, i costi del forte addensamento della popolazione non solo sono altissimi, ma anche in gran parte sopportati da tutta la comunità: ossia, non ricadono necessariamente e automaticamente su chi li provoca, ma devono essere condivisi da tutti. Sotto molti aspetti, la stretta contiguità della vita urbana invalida il presupposto che è alla base di qualsiasi divisione dei diritti di proprietà. In tali condizioni, è vero solo fino a un certo punto che le conseguenze di qualunque cosa un proprietario faccia della sua proprietà ricadranno unicamente su di lui e su nessun altro. Quel che gli economisti chiamano gli «effetti del vicinato», gli effetti cioè prodotti sugli altri da quanto uno fa sulla sua proprietà, assumono grande importanza. In città, l'utilità di quasi ogni pezzo di proprietà dipende in parte da quello che i vicini immediati fanno e in parte dai servizi comunali senza i quali sarebbe quasi impossibile un uso efficace della terra dei diversi proprietari.

Le formule generali della proprietà privata o della libertà di contratto non forniscono pertanto una risposta immediata ai complessi problemi posti dalla vita urbana. Probabilmente, anche se non ci fosse stata una autorità con poteri coercitivi, i superiori vantaggi delle unità più grandi avrebbero comportato lo sviluppo di nuove istituzioni giuridiche – una qualche delimitazione tra la superiore facoltà di decidere quali debbano essere le caratteristiche delle aree destinate all'urbanizzazione e la facoltà subordinata di cui sono portatori i proprietari delle più piccole unità ubicate in quelle aree. Sotto molti aspetti, le funzioni che le istituzioni municipali

stanno imparando a svolgere corrispondono a quelle espletate in forza di quella superiore facoltà.

Si deve ammettere che fino a poco fa gli economisti si sono purtroppo poco interessati dei problemi del coordinamento di tutti i diversi aspetti dello sviluppo urbano¹. Sebbene alcuni di essi siano stati fra i principali critici dei mali dell'edilizia urbana (circa cinquant'anni fa un settimanale satirico tedesco poteva dire che si sarebbe dovuto definire l'economista come un uomo che andava in giro misurando gli alloggi dei lavoratori e asserendo che erano troppo piccoli!), nei confronti degli importanti problemi della vita urbana hanno per lungo tempo seguito l'esempio di Adam Smith, il quale spiegava nelle sue lezioni che le questioni di igiene e di sicurezza pubblica, «vale a dire l'adeguata maniera per togliere la sporcizia dalle strade e amministrare la giustizia, nella maniera in cui riguardano norme per prevenire i crimini o il metodo per mantenere una guardia cittadina, sono cose utili, ma troppo mediocri per essere oggetto di una lezione»².

Considerata la mancata attenzione della sua professione nei confronti dello studio di un argomento di grande importanza, l'economista forse non dovrebbe dolersi se lo stesso argomento si trova in una condizione molto insoddisfacente. In questo campo, le opinioni si sono in effetti sviluppate quasi esclusivamente per impulso di uomini interessati all'abolizione di particolari mali, sicché si è molto trascurato il problema centrale, quello cioè di come integrare le azioni individuali. Eppure, qui è particolarmente importante vedere come si può conciliare l'efficace utilizzazione della *conoscenza* e delle capacità dei singoli proprietari, tenendo le loro azioni dentro limiti che non avvantaggiano gli uni a spese degli altri. Non dobbiamo dimenticare che nell'insieme, il mercato ha guidato lo sviluppo urbano, sebbene imperfettamente, più di quanto comunemente si creda; e non bisogna trascurare che la maggior parte delle proposte di miglioramento non è finalizzata a un miglior funzionamento del mercato, ma a sovrapporgli un sistema di direzione centrale, mostrando scarsa consapevolezza di quanto un simile sistema dovrebbe realizzare per giungere anche soltanto a uguagliare in efficacia il mercato libero.

In realtà, quando guardiamo il modo casuale di procedere delle pubbliche autorità, che senza una chiara idea delle forze sottostanti allo sviluppo urbano, si sono occupate di questi difficili problemi, ci domandiamo come mai i mali non siano peggiori di quel che sono. Molte

delle politiche volte a combattere particolari mali li hanno in effetti peggiorati. E alcuni dei più recenti sviluppi hanno creato possibilità di controlli diretti sulla vita privata dell'individuo, maggiori di quelle che si possono notare in altri settori della vita politica.

2. Prima di tutto, dobbiamo considerare un provvedimento che, sempre introdotto come espediente per far fronte a un'emergenza transitoria e mai difeso come soluzione permanente è però diventato un aspetto durevole e, in gran parte dell'Europa occidentale, probabilmente ha contribuito, se si esclude l'inflazione, a limitare la libertà e la prosperità più di ogni altra cosa. Si tratta del blocco dei canoni locativi o dell'applicazione di un limite massimo ai canoni delle abitazioni. Originariamente introdotto per impedirne l'aumento durante la Prima guerra mondiale, in molti paesi è stato conservato per più di quarant'anni pur in mezzo a fortissime inflazioni, con il risultato che i canoni si sono ridotti a una frazione di quel che sarebbero stati in un mercato libero. Così, è stata di fatto espropriata la proprietà edilizia. Probabilmente, più di qualsiasi altro provvedimento del genere, questo ha alla lunga peggiorato i mali che era destinato a curare e ha prodotto una situazione in cui le autorità amministrative hanno acquisito poteri altamente arbitrari sul movimento delle persone. Ha anche molto contribuito a indebolire il rispetto per la proprietà e il senso di responsabilità individuale. A chi non ne ha vissuto gli effetti prodotti nel lungo periodo, queste osservazioni forse appariranno indebitamente eccessive. Ma chiunque abbia visto la progressiva decadenza delle condizioni edilizie e le conseguenze sul generale modo di vita dei cittadini di Parigi, di Vienna o anche di Londra, può correttamente valutare l'effetto letale che questo unico provvedimento può avere sull'intero carattere di un'economia – e persino di un popolo.

In primo luogo, fissare i canoni al disotto del prezzo di mercato prolunga inevitabilmente la penuria di alloggi. La domanda continua ad essere superiore all'offerta e, se il limite massimo dei prezzi è efficacemente applicato (ossia, se viene impedita l'adozione di «buone uscite»), si è costretti a costruire un meccanismo per l'assegnazione autoritativa dello spazio abitabile. La mobilità è molto ridotta e, coll'andar del tempo, la distribuzione della popolazione tra quartieri e tipi di abitazioni cessa di corrispondere alle necessità o ai desideri. Si arresta la normale rotazione per cui una famiglia, nel periodo di piena capacità di guadagno

del capo famiglia, occupa più spazio di una coppia di giovani sposi o di pensionati. Poiché non si può ordinare alla gente di traslocare, essa tiene quel che ha e gli appartamenti locati diventano una sorta di proprietà inalienabile della famiglia, trasmessa di generazione in generazione senza tener conto delle necessità. Chi ha ereditato un alloggio è spesso più agiato di quanto non sarebbe altrimenti, ma una sempre maggiore percentuale della popolazione o non può trovare un alloggio o lo può fare solo attraverso favoritismi o con un sacrificio di capitale che può difficilmente permettersi o con mezzi tortuosi e illegali³.

Contemporaneamente, il proprietario perde ogni interesse a investire nella manutenzione degli edifici più di quel che la legge gli permette di esigere dagli locatari per quello specifico scopo. In città come Parigi, dove l'inflazione ha ridotto il valore reale dei canoni a un ventesimo o meno di quel che erano, la rapidità con cui le case stanno giungendo a una condizione di decadenza mai vista è tale che il loro recupero sarà inattuabile per decine e decine di anni.

Tuttavia, la cosa più importante non è il danno materiale. A causa del blocco dei canoni, vaste sezioni della popolazione dei paesi occidentali sono diventate succubi delle arbitrarie decisioni dell'autorità e si sono dovute abituare ad aspettare il suo permesso e le sue direttive nelle più importanti decisioni della loro vita. Si sono abituate a considerare una cosa naturale che il capitale per pagare il tetto sopra le loro teste debba esser fornito gratuitamente da qualcun altro e che il benessere economico individuale dipenda dal favore del partito politico al potere, il quale spesso si serve del proprio controllo sugli alloggi per aiutare i propri elettori.

Quel che molto ha contribuito a indebolire il rispetto per la proprietà, e per i magistrati e il diritto, è il fatto che costantemente si ricorre all'autorità pubblica per decidere chi sia bisognoso di servizi essenziali e per attribuire quanto è ancora nominalmente proprietà privata, in base al giudizio politico sull'urgenza di necessità individuali diverse. Per esempio, «un proprietario, con una moglie invalida e tre figli piccoli, che desideri riappropriarsi della casa, se la sua richiesta fosse respinta, soffrirebbe maggiori disagi del locatario (con un figlio e la suocera immobilizzata a letto), a cui invece fosse accordata la possibilità di usufruire ancora della locazione»⁴? Ecco un problema che non si può risolvere appellandosi ad alcun principio di giustizia riconosciuto, ma solo all'intervento arbitrario dell'autorità. Quanto sia grande un tale potere di controllo sulle più importanti decisioni della vita

privata lo mostra chiaramente una recente decisione del Tribunale amministrativo tedesco che, in sede di appello, ha ritenuto necessario dichiarare illegittimo il rifiuto da parte di un ufficio di collocamento di trovare lavoro a un uomo che viveva in un'altra area, se prima questi non avesse ottenuto dall'autorità competente il permesso di traslocare e la promessa di una casa d'abitazione. E il punto è che la sentenza non afferma che nessuna delle due autorità avesse il diritto di rigettare la richiesta; dice che il rigetto si basa su una «inammissibile sovrapposizione di interessi degli organi della pubblica amministrazione»⁵. In realtà, il coordinamento delle attività di autorità diverse, tanto caro ai pianificatori, può tramutare in potere dispotico sull'intera vita dell'individuo ciò che altrimenti, in particolari decisioni, è semplice arbitrio.

3. Mentre il blocco dei canoni locativi, in vigore da più tempo di quanto la gente non ricordi, è ancora considerato un provvedimento d'emergenza, che politicamente è però ormai impossibile abrogare⁶, gli sforzi per ridurre il costo degli alloggi per gli strati più poveri della popolazione, mediante alloggi pubblici o sussidi edilizi, sono ormai accettati come un aspetto permanente dello Stato assistenziale. Non ci si rende ben conto che questi sforzi, se il loro campo d'azione e i loro metodi non saranno attentamente limitati, rischiano di produrre risultati assai simili a quelli del blocco dei canoni.

Il primo punto importante è che qualsiasi gruppo di persone che il potere pubblico tenti di aiutare attraverso l'offerta di case avrà un beneficio solo se si potrà fornire a tutti i suoi componenti gli alloggi di cui hanno bisogno. Un provvedimento che preveda solo una porzione dell'offerta di alloggi da parte dello Stato, di fatto non sarà un aumento, ma una semplice sostituzione di quanto era offerto dall'attività edilizia privata. In secondo luogo, gli alloggi più a buon mercato offerti dallo Stato dovranno essere destinati unicamente alla classe che s'intende aiutare e unicamente per soddisfare la domanda di alloggi con canoni più bassi; e lo Stato dovrà offrire molti più alloggi di quelli che altrimenti quella classe occuperebbe. In terzo luogo, si potrà mettere in pratica questa attribuzione di alloggi pubblici per le famiglie più povere solo se lo Stato non cercherà di offrire alloggi che siano al tempo stesso più economici e migliori di quelli che la gente aveva prima; in caso contrario, i beneficiari verrebbero a essere meglio alloggiati di chi, nella scala economica, occupa uno scalino più in

alto di loro: con la conseguenza che sarebbe insostenibile la pressione degli esclusi per essere ammessi nel piano edilizio; e il processo si ripeterebbe progressivamente ad altri livelli, coinvolgendo un numero sempre maggiore di persone.

Quindi, come viene costantemente messo in rilievo dai riformatori, qualsiasi soluzione di vasta portata delle condizioni edilizie attraverso l'azione pubblica può essere attuata solo se in pratica l'intera attività edilizia di una città venga svolta dalla mano pubblica e venga finanziata con fondi pubblici. Ma ciò significa non solo che tutta la popolazione sarà costretta a spendere per l'edilizia più di quanto non desideri, ma che ognuno sarà gravemente minacciato nella sua libertà personale. Se l'autorità non riuscirà a offrire al canone stabilito tanti alloggi migliori e meno costosi quanti ne saranno richiesti, sorgerà la necessità di un sistema permanente d'assegnazione degli alloggi disponibili – ossia, un sistema che permetta di determinare d'autorità quanto ognuno debba spendere per l'alloggio e quale tipo di alloggio una famiglia o un individuo debba occupare. Se l'ottenimento di un'abitazione o di una casa dovesse completamente dipendere dalla sua decisione, è facile capire quale potere l'autorità acquisterebbe sulla vita dell'individuo.

Il tentativo di fare dell'edilizia un servizio pubblico – occorrerebbe anche rendersene conto – già in molti casi è diventato il maggior ostacolo al generale miglioramento della situazione del settore, perché fa concorrenza alle forze che producono una graduale diminuzione del costo. Tutti i monopoli sono notoriamente antieconomici e ancor di più lo è la macchina burocratica dello Stato; e l'abolizione del meccanismo della concorrenza, insieme con la tendenziale fossilizzazione dello sviluppo sotto una direzione accentrata, può solo ostacolare la realizzazione dell'obiettivo desiderabile e tecnicamente possibile – un'importante e progressiva riduzione dei costi, che permetta di soddisfare tutte le esigenze abitative.

Pertanto, l'edilizia pubblica (e l'edilizia sovvenzionata) al più può essere un aiuto ai poveri, con l'inevitabile conseguenza che quanti ne beneficiano dipendono dall'autorità, tanto da costituire, se si tratta di una larga parte della popolazione, un fatto politicamente molto grave. Come ogni provvedimento finalizzato ad aiutare una minoranza sfortunata, un simile sistema non è conciliabile con una struttura generale di libertà. Solleva problemi serissimi che, per evitare pericolose conseguenze, dovrebbero essere affrontati con coraggio.

4. La maggiore possibilità di guadagno e altri vantaggi offerti dalla vita urbana sono in gran parte annullati dai suoi costi più elevati, che aumentano in genere proporzionalmente alle dimensioni della città. Coloro che lavorando in città incrementano largamente la loro produttività possono trarre un sicuro vantaggio, anche se devono pagare molto di più per il limitato spazio del loro alloggio e devono quotidianamente sostenere spese di trasporto per muoversi su lunghe distanze. Altri trarranno vantaggio solo se non avranno spese di trasporto o se non avranno alloggi costosi o se si accontenteranno di vivere nelle ristrettezze, pur di poter spendere in altre cose. I vecchi edifici che, a quasi tutti gli stadi dello sviluppo di una città, continuano a essere al centro, su terreni già tanto richiesti per altri scopi da rendere antieconomico costruire su di essi nuove case d'abitazione, e che i più abbienti non vogliono più, forniscono spesso a coloro che hanno minore produttività l'occasione per beneficiare, a costo di vivere in ambiente molto affollato, di quanto la città offre. Se questi ultimi sono pronti a viverci, lasciare in piedi i vecchi edifici sarà forse il modo più redditizio di utilizzare l'area. Pertanto, gli abitanti più poveri di una città vivono spesso, e paradossalmente, in quartieri dove il valore del terreno è altissimo e i proprietari traggono fortissimi redditi da quella che è probabilmente la parte più malandata della città. In una situazione simile, questo genere di proprietà continua a essere disponibile per alloggi solo perché i vecchi edifici, per i quali poco si spende in riparazioni o per manutenzione, sono molto affollati. Se non fossero disponibili o non potessero essere utilizzati in tale maniera, per molti fra quanti là vivono non esisterebbero possibilità di conseguire un incremento dei propri guadagni maggiore dell'aumento del costo della vita connesso alla loro permanenza in città.

L'esistenza di questi *slums*, che in forma più o meno grave appaiono nella fase di sviluppo di quasi tutte le città, fa nascere due serie di problemi, che dovrebbero esser considerati separatamente, ma che invece sono spesso confusi. È inconfutabilmente vero che la presenza di questi quartieri antigienici, per lo più in condizioni squallide e spesso illegali, possono avere un effetto deleterio sul resto della città e costringeranno l'amministrazione cittadina o gli altri abitanti a sopportare costi che chi va ad abitare negli *slums* non considera. Pur essendo vero che gli inquilini degli *slums* trovano vantaggioso vivere nel centro della città, solo perché non pagano tutte le spese causate dalla loro decisione, c'è la possibilità di modificare la situazione addebitando tali costi ai proprietari degli edifici,

con il probabile risultato che gli *slums* scompariranno e saranno sostituiti da costruzioni utilizzate per scopi industriali e commerciali. Ovviamente, ciò non gioverebbe agli abitanti degli *slums*. L'azione non è in questo caso basata sul loro interesse; i problemi nascono dagli «effetti del vicinato» e fanno parte di quelli della pianificazione urbanistica, su cui ci soffermeremo più avanti.

Del tutto diversi sono gli argomenti a favore della demolizione degli *slums*; in tal caso, si ritiene di tutelare interessi o necessità dei loro abitanti. Qui si pone un vero e proprio dilemma. Spesso, solo se vivono in edifici vecchi e affollati, gli inquilini possono trarre un vantaggio dalle superiori possibilità di guadagno che la città offre. Se vogliamo abolire gli *slums*, dobbiamo scegliere tra due alternative: impedire a questa gente di approfittare di quanto è parte delle loro possibilità di vita, eliminando i poco costosi ma squallidi alloggi da cui traggono occasione di guadagno, spingendoli in effetti fuori dalle città e insistendo su taluni standard minimi per tutti gli alloggi cittadini⁷; o dobbiamo fornir loro migliori alloggi a un prezzo che non copre i costi e quindi sussidiare sia la loro permanenza in città, sia l'afflusso di altra gente dello stesso tipo. Seguire questa seconda strada equivale a stimolare lo sviluppo urbano oltre il punto in cui è economicamente giustificabile e creare deliberatamente una classe che dipende dalla comunità per avere quanto si presume necessita. È difficile aspettarsi che un servizio del genere possa essere fornito per lungo tempo, senza che le autorità rivendichino anche il diritto di decidere chi debba o non debba potersi trasferire in una data città.

Come succede in molti altri settori, la politica adottata in questo contesto mira a venire incontro a un certo numero di persone, senza tener conto di coloro per i quali dovrà fare altrettanto per effetto delle azioni precedenti. È vero che una parte della popolazione degli *slums* è in quasi tutte le città formata da vecchi cittadini, che conoscono solo la vita di città e sarebbero ancor meno capaci di guadagnarsi adeguatamente la vita nelle campagne. Ma il problema più acuto è quello posto dall'afflusso di molte persone dalle regioni più povere e in prevalenza agricole, alle quali l'alloggio nei vecchi e decadenti edifici della città offre un punto d'appoggio sulla scala che può portare a una prosperità maggiore. Sono disposte a trasferirsi nonostante l'affollamento e le antigieniche condizioni in cui devono vivere. Se si offriranno loro alloggi molto migliori a un prezzo egualmente basso, l'effetto sarà che molte altre ne saranno attratte.

La soluzione del problema consiste nel lasciar agire i meccanismi economici o nel controllare direttamente l'afflusso della popolazione; chi crede nella libertà vedrà nella prima soluzione il male minore.

Il problema degli alloggi non è un problema a sé, che si possa risolvere come un caso isolato: fa parte del problema della povertà in generale e si può risolvere solo con un incremento generale dei redditi. Ma, se daremo alla gente sussidi perché si trasferisca da dove la sua produttività è ancora superiore al costo della vita in luoghi dove questa sarà minore, o se impediremo di trasferirsi a chi ritiene che, facendolo, possa migliorare le proprie prospettive, pur vivendo in condizioni a nostro giudizio deprecabili, la soluzione sarà ritardata.

Non abbiamo in questa sede spazio sufficiente per considerare tutti gli altri provvedimenti municipali che, intesi ad alleviare le necessità di certi strati della popolazione, in realtà tendono a sussidiare lo sviluppo di città così gigantesche da non essere economicamente giustificabili. Molte politiche, invocando una presunta utilità pubblica, mirano ad alleviare, nell'immediato presente, la congestione e a favorire i quartieri periferici fornendo servizi sotto costo. Ma tutto ciò, col tempo, peggiora semplicemente le cose. Quanto è stato detto dell'attuale politica edilizia in Inghilterra vale anche per quasi tutti gli altri paesi. «Ci siamo lasciati trascinare nella pratica d'incoraggiare finanziariamente, con imposte pagate dall'intera nazione, la manutenzione di strutture urbane troppo grandi e troppo concentrate e, nel caso di grandi città ancora in via di sviluppo, la continuazione di uno stato di cose fondamentalmente antieconomico»⁸.

5. Un'altra serie di problemi nasce dal fatto che, nelle immediate vicinanze della città, il meccanismo dei prezzi riflette solo imperfettamente il beneficio o il danno che un proprietario di terreni può causare ai terzi con i suoi atti. Al contrario della situazione prevalente nella proprietà mobiliare, dove i vantaggi o gli svantaggi determinati dal suo uso si ripercuotono generalmente solo su chi controlla la proprietà, l'uso di un'area si ripercuote, spesso necessariamente, sull'uso delle aree limitrofe. Nelle condizioni della vita cittadina, ciò si applica agli atti dei proprietari privati e ancor più all'uso dei terreni di proprietà pubblica, come le strade e i luoghi ricreativi, che sono così essenziali per la vita cittadina. Perché il mercato riesca a ottenere un efficiente coordinamento delle iniziative individuali, i singoli proprietari e le autorità che hanno il controllo della proprietà

pubblica dovrebbero esser messi in condizione di poter tener conto almeno dei più importanti effetti che le loro azioni avranno sulla proprietà altrui. Il meccanismo dei prezzi funzionerà come dovrebbe solo quando il valore delle proprietà individuali e il valore di quelle pubbliche incorporeranno tutti gli effetti del loro utilizzo. Senza particolari accorgimenti, questa condizione esisterà solo in parte. Il valore di qualsiasi porzione di proprietà risentirà del modo in cui i vicini utilizzano le loro e ancor più dei servizi forniti e dei regolamenti emanati e fatti valere dalle autorità; e, se le varie decisioni non tengono conto di questi effetti, è poco probabile che i benefici globali eccedano i costi globali⁹.

Però, sebbene il meccanismo dei prezzi sia una guida imperfetta per l'uso dei fondi urbani, è pur sempre, se si affida lo sviluppo all'iniziativa privata e si utilizza tutta la conoscenza e la capacità di previsione disperse tra molti uomini, una guida indispensabile. C'è un solido argomento a favore di tutte le misure pratiche che si possono prendere per far sì che il meccanismo funzioni più efficientemente, costringendo cioè i proprietari a tener conto di tutti i possibili effetti delle loro decisioni. Il quadro normativo dentro cui le decisioni del proprietario privato possono coincidere con l'interesse pubblico dovrà perciò essere più dettagliato e meglio adattato alle speciali circostanze locali di quanto non sia necessario con altri tipi di proprietà. Questa «pianificazione urbana», che largamente opera attraverso i suoi effetti sul mercato e mediante la specificazione delle condizioni generali a cui devono conformarsi tutti gli sviluppi di un quartiere o dei suoi dintorni, ma che nell'ambito di queste condizioni lascia le decisioni al singolo proprietario, fa parte dello sforzo per rendere più efficace il meccanismo del mercato.

Esiste tuttavia un tipo di controllo del tutto diverso, anch'esso chiamato «pianificazione urbana». Al contrario dall'altro, è animato dal desiderio di eliminare il meccanismo dei prezzi e di sostituirlo con una direzione centralizzata. Proprio di questo tipo, è gran parte della pianificazione urbana che di fatto si sta realizzando, particolarmente attraverso architetti e ingegneri che non hanno mai compreso la funzione dei prezzi nel coordinamento delle attività individuali¹⁰. Anche quando non è diretta a vincolare gli sviluppi futuri a un piano prestabilito che prescriva uno specifico uso per ogni unità territoriale, questo tipo di pianificazione tende ad arrivarci, rendendo sempre meno funzionante il meccanismo del mercato.

Pertanto, la questione non è se si debba o non si debba essere favorevoli alla *pianificazione urbana*, ma se i provvedimenti da adottare debbano essere utilizzati per integrare e aiutare il mercato o per eliminarlo e sostituirlo con la direzione centralizzata. I problemi pratici sollevati qui dalla politica sono estremamente complessi e non c'è da attendersi una soluzione perfetta. Il carattere vantaggioso di qualsiasi provvedimento è mostrato dal fatto che esso contribuisca a uno sviluppo desiderabile i cui aspetti particolari siano tuttavia largamente imprevedibili.

Le maggiori difficoltà pratiche sorgono dalla circostanza che molti dei provvedimenti della pianificazione urbana aumenteranno il valore di alcune proprietà individuali e ridurranno quello di altre. Perché siano vantaggiosi, la somma dei profitti deve eccedere la somma delle perdite. Se si vuole ottenere un'effettiva compensazione, è necessario che profitti e perdite siano ugualmente dovuti al provvedimento preso dall'autorità pianificatrice; e questa deve avere la responsabilità di addebitare ai singoli proprietari l'incremento di valore della loro proprietà (anche se i provvedimenti che lo provocano sono stati presi contro la volontà di alcuni di essi) e di indennizzare coloro che hanno subito un danno. Lo si può realizzare anche senza conferire all'autorità poteri arbitrari e incontrollabili, dandole unicamente il diritto di espropriare a un valore pari a quello del mercato. In genere, ciò permette all'autorità di incassare il plusvalore provocato dai suoi atti e di indennizzare quanti sono contrari al provvedimento, perché riduce il valore della loro proprietà. In pratica, l'autorità non sarà di regola costretta a comprare; sostenuta però dal suo potere di esproprio, potrà negoziare col compratore una formula compensatoria. Se l'unico potere coercitivo consiste nell'esproprio calcolato in base a un valore pari a quello del mercato, tutti gli interessi saranno protetti. Ovviamente, sarà uno strumento non del tutto perfetto, poiché in tali circostanze il «valore del mercato» non è una grandezza inequivoca e molto diverse saranno le opinioni su quello che è un «valore pari» a quello del mercato. Tuttavia, l'importante è che, in ultima analisi, questi contrasti possano essere decisi da giudici indipendenti e non lasciati al potere discrezionale dell'autorità pianificatrice.

I pericoli sono in gran parte provocati dal desiderio di molti pianificatori di non esser costretti a calcolare tutti i costi dei loro piani. Essi sostengono spesso che, se i miglioramenti dovessero essere compensati a prezzo di mercato, il costo diventerebbe proibitivo. E il piano in questione

non dovrebbe esser realizzato. Niente però dovrebbe destar più sospetto degli argomenti usati dai pianificatori per giustificare l'esproprio a un prezzo inferiore a quello di mercato, argomenti regolarmente basati sul falso presupposto che essi potranno così ridurre i costi sociali dei piani. In realtà, ciò significa solo che non si terrà conto di taluni costi: per far apparire vantaggiose le loro iniziative, i pianificatori si limitano ad addossare ai privati alcuni dei costi, che vengono poi ignorati.

Molto di quanto viene argomentato a favore della causa della pianificazione urbana è utilizzato per rendere, giustificando ciò con un qualche scopo, l'unità di pianificazione più grande della normale dimensione della proprietà su cui si esercita il diritto. Alcune finalità della pianificazione potrebbero esser realizzate suddividendo il contenuto del diritto di proprietà in modo che alcune decisioni appartengano a un qualche ente che rappresenti l'intero distretto o regione e che abbia il potere di assegnare benefici e oneri ai sottoproprietari. Lo sviluppo urbano in cui enti autonomi hanno un certo permanente controllo sull'uso dei singoli lotti offre almeno un'alternativa all'esercizio di un analogo controllo esercitato dall'autorità politica. Presenta anche il vantaggio di far sì che l'unità pianificatrice più grande sia pur sempre una tra molte e che l'esercizio dei suoi poteri sia limitato dalla necessità di competere con altre unità analoghe.

Ovviamente, anche la concorrenza tra municipalità o altri corpi politici produce in certa misura un analogo effetto restrittivo. Tuttavia, i pianificatori vogliono sovente la pianificazione urbanistica su scala regionale o persino nazionale. È vero che nella pianificazione c'è sempre qualche fattore che solo le unità maggiori possono prendere in considerazione. Ma è ancor più vero che, con l'estendersi dell'area della pianificazione unificata, la particolare conoscenza delle circostanze locali viene di necessità sempre meno utilizzata. Non è certo una soluzione desiderabile. Probabilmente, una soluzione perfetta delle reali difficoltà create dalla complessità del problema non esiste. Ma solo un metodo che operi soprattutto con gli incentivi e i dati che sono nella disponibilità del proprietario privato e che lasci questi libero di utilizzare una certa area può dare risultati soddisfacenti, poiché nessun altro metodo usa tanto pienamente quanto il mercato la conoscenza dispersa delle possibilità e delle prospettive di sviluppo.

Esistono ancora gruppi organizzati che obiettano che tutte queste difficoltà potrebbero esser risolte adottando il piano della «imposta unica»,

trasferendo cioè la proprietà di tutti i terreni alla comunità e semplicemente affittandoli, con fitti stabiliti dal mercato, a chi si occupa dello sviluppo. Questo progetto di socializzazione delle aree è forse, nella sua logica, il più seducente e plausibile di tutti i progetti socialisti. Se i presupposti di fatto su cui è basato fossero esatti, se cioè fosse possibile distinguere chiaramente tra il valore dei «poteri originari e indistruttibili del suolo» e il valore dovuto a due diversi tipi di migliorie – quelle compiute dall'amministrazione comunale e quelle compiute dal proprietario individuale – molto forti sarebbero gli argomenti a favore del suo accoglimento. Tuttavia, le difficoltà da noi menzionate nascono tutte dal fatto che non è possibile fare una simile distinzione con qualche certezza. Per dare la necessaria ampiezza allo sviluppo privato di una qualsiasi area, le concessioni realizzate con canoni fissi dovrebbero essere talmente lunghe (e dovrebbero essere rese anche liberamente trasferibili) da essere quasi simili a una proprietà privata, di cui ricomparirebbero così tutti i problemi. Spesso possiamo augurarci che le cose siano tanto semplici quanto il programma dell'imposta unica presuppone, ma non troveremo in esso soluzione a nessuno dei problemi che ci preoccupano.

6. I drastici provvedimenti del *British Town and Country Planning Act* del 1947 illustrano assai bene il dispotismo amministrativo a cui i pianificatori urbani tendono ad assoggettare l'intera economia¹¹. Sebbene abrogati dopo pochi anni, altrove non sono a essi mancati ammiratori e, negli Stati Uniti¹², sono stati additati come esempio da seguire. Stabilivano nientemeno il completo esproprio di tutti gli utili che il proprietario di beni urbani avesse ottenuto da un importante cambiamento avvenuto nell'uso della sua terra; l'utile veniva fatto coincidere con un qualsiasi incremento di valore dell'area, superiore a quello che sarebbe stato se fosse stato assolutamente vietato un qualsiasi cambiamento dell'uso: il che significava ovviamente espropriare tutto ciò che fosse stato superiore allo zero¹³. L'indennizzo per questa confisca di tutti i diritti di sviluppo avrebbe dovuto essere la porzione di una somma globale accantonata all'uopo.

Sottostava a ciò l'idea che si dovesse essere liberi di vendere e comprare terreni solo a un prezzo stabilito sul presupposto che quell'area dovesse essere permanentemente destinata al suo uso presente; qualsiasi utile conseguito tramite il cambiamento di destinazione sarebbe dovuto andare all'autorità pianificatrice come prezzo dell'autorizzazione al

mutamento, mentre qualsiasi perdita dovuta alla diminuzione del valore della terra nel suo uso presente sarebbe stata unicamente a carico del proprietario. Nei casi in cui nella sua corrente destinazione avesse cessato di produrre un utile, «le spese di sviluppo», come si chiamava l'imposta, avrebbero dovuto equivalere quindi al pieno valore del terreno in ogni sua nuova destinazione.

Quando all'autorità creata per applicare questi provvedimenti legislativi è stato dato l'assoluto controllo di tutti i mutamenti della destinazione d'uso dei terreni, esclusi quelli utilizzati per scopi agricoli, di fatto è stata a essa conferita la possibilità di decidere monopolisticamente in Gran Bretagna l'uso di tutte le terre utilizzate per finalità commerciali o industriali e l'assoluta autorità di sfruttare questo potere per esercitare il controllo sullo sviluppo. È un potere che, per sua stessa natura, non avrebbe potuto esser limitato da norme e il «Central Land Board», che ne usufruì sin dall'inizio, ha mostrato chiaramente di non volersi attenere a norme da esso stesso stabilite e alle quali avrebbe dovuto coerentemente aderire. Le *Practice Notes*, pubblicate dal «Board» all'inizio della sua attività, lo dichiaravano con una sincerità sconcertante. Esse riservavano esplicitamente al «comitato» il diritto di deviare dalle norme di funzionamento annunciate, in ogni caso in cui «per speciali ragioni le regole normali non si sarebbero potute applicare», di «variare di volta in volta la politica» e di considerare «elastica la norma operante di solito, se non idonea in una circostanza particolare»¹⁴.

Non può sorprendere che si sia compreso quanto questi aspetti di quei provvedimenti fossero inattuabili e che, dopo sette anni, le norme siano state abrogate, ancor prima che un solo indennizzo per la «nazionalizzazione del valore dello sviluppo» di tutta la terra fosse stato pagato. Permane però una situazione per cui occorre l'autorizzazione dell'autorità pianificatrice per qualsiasi nuovo uso del suolo, autorizzazione che si presume si possa ottenere, qualora lo sviluppo non sia contrario al piano generale annunziato. Il singolo proprietario ha pertanto nuovamente interesse a valorizzare la propria terra.

Si potrebbe considerare l'esperimento come un curioso episodio e come una dimostrazione della follia di una mal concepita legislazione, se non fosse di fatto la logica conseguenza di idee largamente condivise. Ogni tentativo di abolire il meccanismo del mercato nella determinazione del valore dei terreni e di sostituirlo con una direzione centralizzata può portare

solo un tipo di sistema che dà all'autorità amministrativa l'assoluto controllo su qualsiasi sviluppo. Il fallito esperimento britannico non ha attirato un'attenzione più vasta perché, pur essendo quei provvedimenti in vigore, non ha mai completamente funzionato il meccanismo necessario alla loro applicazione. I provvedimenti e l'apparato amministrativo erano talmente complessi che nessuno, eccetto i pochi presi in quegli ingranaggi, è riuscito mai a capire di cosa si trattasse.

7. Problemi analoghi a quelli della pianificazione urbana generale sono sotto molti aspetti i problemi relativi alla pianificazione edilizia. Non sollevano importanti questioni di principio, ma sarà ugualmente bene considerarli in breve. I regolamenti dell'edilizia cittadina sono inconfutabilmente opportuni per due ragioni. La prima è la ormai nota possibilità di edifici che presentano pericoli d'incendio o rischi sanitari; nelle condizioni attuali, la gente da considerare include anche i vicini e chiunque frequenti un edificio in cui non abiti, ma sia cliente o avventore degli inquilini, e abbia necessità di essere garantito sul fatto (o almeno mezzi per controllare) che l'edificio in cui entra sia sicuro. La seconda ragione è che, se si tratta di un edificio, l'applicazione di alcuni standard è forse l'unico modo efficace per impedire la frode e l'inganno da parte del costruttore; gli standard stabiliti dal regolamento edilizio servono come mezzo per interpretare contratti edilizi e garantire che saranno utilizzati quelli che di solito sono considerati i materiali e le tecniche adeguate, salvo diversa esplicita clausola contrattuale.

Sebbene l'opportunità di questi regolamenti possa difficilmente essere contestata, i regolamenti pubblici offrono in certi settori pari possibilità di abuso e sono stati in effetti usati per imporre restrizioni dannose o illogiche, che spesso contribuiscono a rafforzare le posizioni quasi monopolistiche dei produttori locali. Ove superino gli standard minimi e ove in particolare tendano a rendere l'unico ammesso quello che in un dato momento e in un dato luogo è il metodo standard, tali regolamenti possono trasformarsi in gravi ostacoli ai desiderabili sviluppi economici. La sperimentazione così impedita di nuovi metodi e l'appoggio dato ai locali monopoli delle imprese e della mano d'opera sono spesso causa parziale degli alti costi e di gran parte della penuria e del sovraffollamento degli alloggi. Ciò vale specialmente quando i regolamenti non si limitano a richiedere che gli edifici soddisfino taluni requisiti o collaudi, ma prescrivono che siano usate

specifiche tecniche. Si dovrebbe mettere in particolare rilievo come i «codici di esecuzione» del primo tipo impongano meno restrizioni agli sviluppi spontanei di quanto non facciano i «codici di specificazione»; e siano pertanto da preferirsi. A prima vista, gli ultimi detti possono sembrare più conformi ai nostri principi, perché conferiscono meno discrezionalità e poteri; tuttavia, la discrezionalità conferita dai «codici di esecuzione» non è un tipo contro cui si possa aver molto da obiettare. Se una data tecnica soddisfi o meno i criteri d'esecuzione stabiliti da una norma, potrà essere accertato da esperti indipendenti e qualsiasi controversia, se sorge, potrà essere decisa da un giudice.

Un altro problema importante e difficile è stabilire se i regolamenti edilizi debbano essere decisi dalle autorità locali o da quelle centrali. Forse è vero che i regolamenti locali si prestano maggiormente agli abusi, giacché sottostanno all'influenza di monopoli locali e, anche per altri aspetti, possono costituire altrettanti ostacoli. Probabilmente, esistono forti argomenti a favore di un ben congegnato standard nazionale o modello che le autorità locali potrebbero adottare apportando le opportune modifiche. Tuttavia, si può in linea di principio tener fermo che, se i regolamenti vengono statuiti in sede locale, la concorrenza tra le autorità locali può portare a una rapida eliminazione di illogiche restrizioni: più rapida di quella possibile allorché le restrizioni vengono stabilite in modo uniforme per tutto un paese o per una vasta regione.

8. Problemi di questo tipo, posti dalla pianificazione urbanistica, potranno assumere in futuro grandissimo rilievo, in connessione all'ubicazione delle industrie su scala nazionale. Della questione cominciano sempre più a occuparsi i pianificatori; ed è in questo campo che più spesso s'incontra l'asserzione che i risultati della libera concorrenza sono dannosi e irrazionali.

Quanto vi è di vero in questa pretesa irrazionalità dell'attuale ubicazione dell'industria e sulla presunta possibilità di migliorarla con una pianificazione centrale? Ovviamente, è vero che, se gli sviluppi fossero stati previsti correttamente, molte decisioni relative all'ubicazione degli stabilimenti industriali sarebbero state diverse e che, in questo senso, quel che è successo in passato appare retrospettivamente contrario al buon senso. Tuttavia, ciò non significa che, con la conoscenza di cui allora si disponeva, ci si potesse aspettare una decisione diversa o che i risultati sarebbero stati

più soddisfacenti se lo sviluppo fosse stato sottoposto al controllo di una autorità nazionale. Qui ci troviamo, ancora una volta, a dover trattare un problema nell'ambito del quale il meccanismo dei prezzi funziona solo in modo imperfetto e non tiene conto di molte cose che vorremmo veder considerate; è molto dubbio però che un pianificatore centrale possa guidare gli sviluppi economici con lo stesso successo che ottiene il mercato. È notevole quanto il mercato riesce a realizzare, facendo in modo che gli individui tengano conto di fatti che essi non conoscono direttamente, ma che si riflettono sui prezzi. La più nota analisi critica di questi problemi è quella di A. Lösch, il quale conclude: «Il più importante risultato di questo libro è probabilmente la dimostrazione dell'incredibile vastità del campo d'azione in cui le forze libere operano positivamente». «Il mercato – continua l'autore – rispetta tutti i desideri umani, prospettive che non conosciamo, siano esse condivisibili o no» e «il meccanismo del mercato libero lavora molto di più per il bene comune di quanto generalmente si pensi, seppure con alcune eccezioni»¹⁵.

* *The Principles of Economic Planning*, cit., p. 32.

¹ Un apprezzabile tentativo finalizzato a colmare tale lacuna è stato compiuto di recente da R. TURVEY, *Economics of Real Property*, London 1957. Tra le opere precedenti, le analisi delle imposte locali di E. CANNAN, in particolare la sua *History of Local Rates*, London 1912, e *Memorandum*, in *Royal Commission on Local Taxation: Memoranda Chiefly Relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes*, London, 1899 (Cmd. 9538), pp. 160-175, sono tuttora le più utili su questi cruciali problemi.

² A. SMITH, *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms* (tenute nel 1763), a cura di E. Cannan, Oxford 1896, p. 154.

³ Cfr. M. FRIEDMAN e G.J. STIGLER, *Roofs or Ceilings?*, New York, 1946; B. DE JOUVENEL, *No Vacancies*, New York 1948; R.F. HARROD, *Are These Hardships Necessary?*, London 1948; F.W. PAISH, *The Economics of Rent Restriction*, «Lloyds B.R.», aprile 1950, ristampato in *Post-War Financial Problems*, London 1950; W. ROEPKE, *Wohnungszwangswirtschaft - ein europäisches Problem*, Düsseldorf 1951; A. AMONN, *Normalisierung der Wohnungswirtschaft in grundsätzlicher Sicht*, «Schweizer Monatshefte», giugno 1953; e i miei precedenti saggi, *Das Mieterschutz-problem*, Wien 1929 e *Wirkungen der Mietzinsbeschränkungen*, «Schriften des Vereins für Sozialpolitik», CLXXXII (1929).

⁴ L'esempio è fornito da F.W. PAISH, *The Economics of Rent Restriction*, cit., p. 79.

⁵ E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1950, I, p. 222.

⁶ Soltanto di recente si sono compiuti tentativi sistematici per abolire il blocco degli affitti in Gran Bretagna e in Germania. Negli Stati Uniti il blocco esiste tuttora nella città di New York.

⁷ Questa possibilità è stata sfruttata non di rado in varie parti del mondo, per tenere lontane le minoranze razziali indesiderate.

⁸ SIR FREDERICK OSBORN, *How Subsidies Distort Housing Development*, «Llyods B.R.», aprile 1955, p. 36.

⁹ Su questi problemi cfr. R. TURVEY, *Economics of Real Property*, cit.; e A. DUNHAM, *City Planning: An Analysis of the Content of the Master Plan*, «Journal of Law and Economics», I (1958).

¹⁰ Sarebbe interessante studiare in quale misura il movimento per la pianificazione urbanistica, sotto la guida di uomini come Frederick Law Olmsted, Patrick Geddes e Lewis Mumford, si sia trasformato in una specie di anti-economia.

¹¹ Forse sarà bene dire, a discolpa degli economisti britannici, che molto difficilmente simili assurdità sarebbero diventate legge se lo stadio decisivo della preparazione della legislazione non avesse coinciso con il momento in cui gli economisti erano quasi completamente presi dallo sforzo della guerra e in cui gli urbanisti avevano tempo e libertà d'azione sufficienti per portare avanti la loro idea di un mondo postbellico migliore. Non è esagerato affermare che, quando la legge è stata approvata, quasi nessun parlamentare ne ha colto le implicazioni e che probabilmente neppure uno fra essi ha previsto che il ministro responsabile si sarebbe servito del potere conferitogli per decretare una completa confisca dei redditi prodotti dal cambiamento d'uso. Su tale legge, cfr. SIR ARNOLD PLANT, *Land Planning and the Economic Functions of Ownership*, «Journal of the Chartered Auctioneers and Estate Agents Institute», XXXIX (1949); R. TURVEY, *Economics of Real Property*, cit., *Development Charges and the Compensation-Betterment Problem*, «E.J.», LXIII (1953), e il mio articolo *A Levy on Increasing Efficiency*, «Financial Times», 26, 27 e 28 aprile 1949.

¹² C.M. HAAR, *Land Planning Law in a Free Society: A Study of the British Town and Country Planning Act*, Cambridge (Mass.) 1951; cfr. la mia recensione apparsa sulla «University of Chicago Law Review», XIX (1951-52).

¹³ In senso stretto, tale organismo opera entro gli ambiti indicati dal ministro responsabile, il quale ha deciso, essendo autorizzato a fissare l'aliquota dell'imposta sull'aumento del reddito derivante dal cambiamento di destinazione, di fissarla al 100 per cento.

¹⁴ *Central Land Board, Practice Notes* (prima Serie), London 1949, pp. II-III.

¹⁵ A. LÖSCH, *The Economics of Location*, New Haven 1954, pp. 343-344.

23. Agricoltura e risorse naturali

Sono contrario a ogni genere di eccesso in materia amministrativa, ma mi oppongo in particolare alla più grave di tutte le ingerenze da parte dell'autorità pubblica: quella che riguarda i mezzi di sussistenza.

EDMUND BURKE^{*}

1. L'aumento della popolazione urbana e industriale, che sempre accompagna la crescita della ricchezza e della civiltà, nel mondo moderno occidentale ha portato a una diminuzione, in termini assoluti e relativi, della popolazione agricola. Il progresso tecnologico ha tanto aumentato la produttività dello sforzo umano nella produzione degli alimenti che un numero di uomini di gran lunga inferiore al precedente può sopperire al fabbisogno di una popolazione più vasta. Tuttavia, sebbene un aumento della popolazione provochi un proporzionale aumento della domanda di alimenti, quando l'aumento della popolazione rallenta e l'ulteriore progresso assume semplicemente la forma di un aumento del reddito *pro capite*, una parte sempre minore del reddito addizionale viene spesa per un maggior consumo alimentare. La gente sarà forse ancora spinta a spendere di più in alimenti, se vengono offerti tipi particolarmente richiesti; però, a un certo punto, il consumo *pro capite* dei cereali cessa di aumentare e alla fine può diminuire. Questo aumento della produttività, unito a una domanda inelastica, sta a significare che, per conservare il loro reddito medio (consentendo solo di seguire il generale aumento dei redditi), le persone occupate in agricoltura devono diminuire.

Se si verifica questa redistribuzione della mano d'opera tra l'agricoltura e le altre occupazioni, non c'è ragione perché nel lungo

periodo gli agricoltori non debbano trarre dal progresso economico lo stesso beneficio degli altri. Ma, finché la popolazione agricola è relativamente troppo numerosa, il cambiamento, mentre ha luogo, può operare solo a loro svantaggio. I movimenti spontanei d'abbandono delle terre si producono solo se i redditi agricoli sono relativamente inferiori a quelli delle occupazioni urbane. Quanto maggiore è la riluttanza degli agricoltori o contadini a cambiare la loro occupazione, tanto maggiore sarà la differenza dei redditi durante il periodo di transizione. Soprattutto quando il cambiamento si protrae per diverse generazioni, le differenze si manterranno esigue solo se i movimenti saranno relativamente rapidi.

Tuttavia, la politica ha in ogni paese ritardato tale aggiustamento, col risultato che il problema ha assunto dimensioni più elevate. La parte della popolazione che è stata tenuta nell'agricoltura con deliberati provvedimenti politici è aumentata tanto che uguagliare la produttività della popolazione agricola a quella industriale richiederebbe in molti casi lo spostamento di un tal numero di persone da essere inattuabile in un periodo di tempo limitato¹.

Tale politica è stata perseguita per svariate ragioni. Nei paesi europei in cui l'industrializzazione si è rapidamente realizzata, è stata inizialmente la conseguenza di una vaga nozione di «giusto equilibrio» tra industria e agricoltura, dove «equilibrio» non significa altro che il mantenimento della tradizionale proporzione tra i due settori di attività. Nei paesi in cui per effetto dell'industrializzazione si affermava la tendenza a dipendere dall'importazione per i fabbisogni alimentari, questi argomenti erano appoggiati da considerazioni strategiche di autosufficienza in caso di guerra. Spesso si pensava anche che la necessità di un trasferimento della popolazione non fosse un'esigenza continuamente alimentata e che perciò la soluzione del problema potesse essere facilitata spalmando il processo su un più lungo periodo. Ma la considerazione dominante, che quasi dappertutto ha portato i governi a intervenire, è stata quella di garantire un «reddito adeguato» alle persone al momento occupate nell'agricoltura.

L'appoggio del grande pubblico a tale politica è stato sovente determinato dall'impressione che la popolazione agricola, nella sua totalità, e non solo nei suoi rami meno produttivi, non potesse guadagnare un reddito ragionevole. Tale credenza era basata sulla considerazione che i prezzi dei prodotti agricoli, prima che i necessari riaggiustamenti si fossero realizzati, avrebbero avuto la tendenza a diminuire molto più di quanto non avrebbero fatto in una situazione stabile. Ma la pressione dei prezzi non

produce solo la necessaria riduzione della popolazione agricola; porta anche all'adozione di nuove tecniche agricole, quelle tecniche che fanno diminuire i costi e rendono possibile la sopravvivenza dell'appropriata popolazione.

È semplicemente parte del necessario riaggiustamento l'eliminazione delle terre e delle aziende agricole marginali; il che riduce i costi medi e, riducendo l'offerta, arresta e persino forse inverte in parte il movimento di caduta dei prezzi dei prodotti. Ugualmente importanti per ripristinare la prosperità dell'agricoltura sono i cambiamenti nelle sue infrastrutture che sono indotti dal mutamento dei prezzi relativi dei suoi diversi prodotti. Ma le politiche perseguite per aiutare l'agricoltura nelle sue difficoltà impediscono di solito proprio quegli aggiustamenti che la renderebbero redditizia.

Possiamo qui indicare solo alcuni significativi esempi di ciò. Come si è già detto, allorché l'incremento generale dei redditi sorpassa un dato livello, non è probabile che si spenda di più in generi alimentari, a meno che non si offrano generi particolarmente richiesti. Nel mondo occidentale, ciò significa soprattutto una sostituzione dei cereali e di altri alimenti ricchi di amido con alimenti ricchi di proteine, quali la carne e i prodotti caseari. Se si portasse l'agricoltura a produrre una maggior quantità dei prodotti ora più richiesti a costi relativi ridotti, un tale processo sarebbe facilitato. Se si permettesse al prezzo dei cereali di diminuire tanto da rendere economico il loro uso per nutrire il bestiame, e pertanto per utilizzarli indirettamente per la produzione dell'alimento richiesto dai consumatori, si potrebbe conseguire lo scopo. Tale sviluppo impedirebbe al consumo complessivo dei cereali di cadere eccessivamente, come altrimenti farebbe, e al tempo stesso farebbe diminuire i costi della carne, e così via. Ma ciò diventa irrealizzabile per effetto di una politica che mira a mantenere i prezzi dei cereali a un livello tale da rendere impossibile l'assorbimento di tutta la disponibilità da parte dei consumatori e da non permettere che questi beni siano economicamente utilizzati altrimenti.

Può essere sufficiente questo esempio per illustrare come la linea politica seguita abbia impedito all'agricoltura di adattarsi alle mutate condizioni. Con adeguati aggiustamenti, un piccolo gruppo di produttori (maggiore tuttavia di quello che altrimenti avrebbe successo) potrebbe aumentare la sua produttività tanto da partecipare all'aumento generale della prosperità. Chiaramente è vero che parte dei problemi dell'agricoltura sono dovuti al carattere dei suoi processi e al fatto che i produttori tendono

a rendere particolarmente lento l'adattamento alle nuove circostanze. Il rimedio non consiste ovviamente nel rendere l'attività agricola più resistente al mutamento. Questo però è il risultato che ottiene la maggior parte degli importanti provvedimenti di controllo adottati dallo Stato, in special modo i provvedimenti di controllo dei prezzi.

2. Non dovrebbe essere necessario ripetere che nel lungo periodo i controlli dei prezzi non servono a nessuno scopo desiderabile e, anche per un limitato arco di tempo, possono esser resi efficaci solo se combinati con controlli diretti della produzione. Perché avvantaggino i produttori, devono essere integrati in un modo o nell'altro da decisioni dell'autorità che prescriva chi debba produrre, quanto e che cosa. L'intenzione è di far sì che quanti coltivano la terra ci rimangano e guadagnino un reddito che li soddisfi. I consumatori non vogliono d'altra parte spendere in alimenti quanto necessario a mantenerli a quel livello. Di conseguenza, la pubblica autorità deve ricorrere al trasferimento forzato del reddito. Il punto a cui si può arrivare è dimostrato dall'esempio della Gran Bretagna, dove ci si aspetta che il totale dell'assistenza finanziaria data all'agricoltura ben presto raggiunga «qualcosa come due terzi del reddito netto globale dell'agricoltura»².

Due cose di tale sviluppo meritano particolare attenzione. La prima è che nella maggior parte dei paesi il processo di estraniamento dell'agricoltura dal meccanismo del mercato e di assoggettamento di essa a sempre più vasti interventi pubblici è cominciato prima che si facesse altrettanto nell'industria ed è stato realizzato di solito con l'appoggio, o anche su iniziativa, dei conservatori, che non si sono mostrati molto contrari alle misure socialiste, se utili agli scopi da loro approvati. La seconda è che la tendenza è stata forse anche più forte nei paesi dove la popolazione agricola costituiva una parte relativamente piccola del totale, ma che, per la particolare posizione politica occupata, godeva di privilegi che nessun gruppo aveva ancora ottenuto e che nessun tipo di sistema potrebbe accordare a tutti. Esistono poche vicende che forniscono così tante ragioni per dubitare che un governo democratico abbia la capacità, quando rinunzia ai principi e tenta di garantire lo *status* di particolari gruppi, di agire razionalmente o di perseguire progetti intelligenti. Nell'agricoltura di ogni paese, abbiamo raggiunto una situazione in cui i più riflessivi tra gli specialisti non si chiedono più quale sia la politica razionale da perseguire,

ma solo quali delle strade che appaiono politicamente possibili sono le meno dannose.

In un libro come questo, non possiamo tuttavia occuparci dalle necessità politiche che l'attuale stato dell'opinione impone alle decisioni correnti. Dobbiamo limitarci a mostrare che la politica agricola è stata, in quasi tutti i paesi occidentali, dominata da idee non solo autodistruttive ma tali che, se generalmente applicate, comporterebbero il controllo totalitario di tutta l'attività economica. Non possiamo applicare i principi del socialismo a beneficio di un solo gruppo; se lo facciamo, non possiamo sperare di poter resistere alle richieste di altri gruppi finalizzate a ottenere redditi che siano anch'essi determinati d'autorità, secondo supposti principi di giustizia.

Il miglior esempio delle conseguenze di tali politiche è probabilmente la situazione prodottasi negli Stati Uniti dopo venti anni di sforzi per applicare l'idea di «parità»³. Il tentativo di assicurare ai produttori agricoli prezzi che rimangano in rapporto costante con i prezzi dei prodotti industriali mettono fuori gioco le forze che porterebbero alla necessaria restrizione della produzione agricola dei produttori che operano a costi più bassi e di quei beni che possano ancora essere profittevolmente prodotti. È innegabile che, se tali forze sono in azione, l'aumento dei redditi nell'agricoltura, durante il periodo di transizione, sarà più lento di quello del resto della popolazione. Ma niente di quel che faremo, a meno di arrestare la crescita della tecnologia e della ricchezza, eviterà la necessità di questi adattamenti; e il tentativo di mitigarne gli effetti con trasferimenti obbligatori di reddito dalla popolazione urbana a quella agricola, ritardando il processo, opporrà un ostacolo ancora maggiore agli aggiustamenti posposti, aumentando così la difficoltà del problema.

Negli Stati Uniti, gli effetti di questa politica – la sempre crescente accumulazione di scorte eccedentarie, la cui esistenza è diventata una minaccia alla stabilità, non solo del mondo agricolo americano ma di tutto il mondo, la fondamentalmente arbitraria seppur inefficace e irrazionale assegnazione di quantità di acri, ecc. – sono troppo noti per parlarne. Pochi vorranno negare che il maggior problema consiste ormai nel capire come la politica possa riuscire ad affrancarsi dalla situazione da essa stessa prodotta e nel comprendere che l'agricoltura americana sarebbe molto più sana se lo Stato non fosse mai intervenuto sui prezzi, sulle quantità e sui metodi di produzione.

3. L'irrazionalità e l'assurdità della politica agricola moderna risultano più evidenti negli Stati Uniti. Ma occorre considerare altri paesi per sapere in che misura queste politiche, sistematicamente seguite, abbiano imposto limitazioni all'agricoltore (alla cui «ostinata indipendenza» spesso ci si riferisce come argomento per giustificarne il suo mantenimento a spese del contribuente), trasformandolo nel più irreggimentato e sorvegliato di tutti i produttori.

Questo sviluppo forse è arrivato più lontano in Gran Bretagna, dove è stato istituito un grado di controllo e di sorveglianza delle attività agricole che non ha uguali da questa parte della cortina di ferro. Quando l'agricoltura è condotta largamente a carico del bilancio pubblico è forse inevitabile che si debbano applicare taluni standard e pure che la sanzione per quel che alle autorità sembra una coltivazione mal fatta debba essere l'estromissione del responsabile dalla sua stessa proprietà. Tuttavia, è una curiosa illusione sperare che l'agricoltura si adatti più efficacemente alle condizioni in mutamento se i metodi di coltivazione sono assoggettati al controllo di un comitato di vicini e se quel che per la maggioranza o una superiore autorità è un buon metodo di coltivazione viene imposto a tutti. Queste restrizioni possono essere la via migliore per conservare il tipo di coltivazione che conosciamo e che troppe persone (delle quali molte, si sospetta, vivono in città) per ragioni sentimentali desiderano veder preservati; ma possono avere il solo risultato di rendere sempre più dipendente la popolazione agricola.

Di fatto, la notevole sollecitudine che il pubblico mostra in Inghilterra per il destino dell'agricoltura è probabilmente dovuta più a considerazioni estetiche che economiche. Lo stesso è ancor più vero dell'interesse manifestato dal pubblico, in paesi quali l'Austria e la Svizzera, per la tutela dei contadini che vivono in montagna. In tutti questi casi, si accetta un pesante onere per timore che l'aspetto ben noto della campagna cambi con la scomparsa delle attuali tecniche agricole e che, senza speciali protezioni, l'agricoltore o il contadino scompaiano del tutto. È questa la preoccupazione che provoca l'allarme generale per la riduzione della popolazione agricola e induce tutti a immaginare un panorama di villaggi o di vallate completamente deserti, immediato prodotto dell'abbandono di talune fattorie.

Tuttavia, proprio questa «conservazione» è la grande nemica di una agricoltura vitale. Quasi mai un mutamento minaccia alla stessa maniera

ogni agricoltore o contadino. Ci sono divari tanto grandi tra la prosperità e la povertà dei contadini che lavorano in condizioni analoghe quanti ce ne sono in ogni altra occupazione⁴. Come in tutti gli altri campi, se si vuole che nell'agricoltura vi siano continui adattamenti alle mutevoli condizioni, è necessario che l'esempio di chi riesce perché ha scoperto l'appropriata risposta a un cambiamento sia seguito dagli altri. Ciò significa sempre che certi tipi di attività scompariranno. Il che in particolare comporta che l'agricoltore o contadino, per riuscire, deve gradualmente diventare un uomo d'affari: un processo necessario che molti deplorano e vogliono impedire. Ma per la popolazione agricola l'alternativa sarebbe diventare sempre più una sorta di complemento di un parco nazionale, gente strana, conservata per popolare il paesaggio e deliberatamente impedita di compiere gli adattamenti mentali e tecnologici che le permetterebbero di diventare autosufficiente.

Questi tentativi di conservare particolari membri della popolazione agricola, proteggendoli dalla necessità di cambiare radicate tradizioni e consuetudini, possono solo trasformarli in eterni pupilli dello Stato, pensionati che vivono a carico di tutta la popolazione e la cui esistenza è per sempre sottoposta alle decisioni politiche. Certo, se qualche fattoria scomparisse e se in qualche posto i pascoli o anche i boschi sostituissero quello che in condizioni diverse, era un terreno arato, ciò sarebbe il minore dei mali. In verità, se permettessimo a certi modelli di vita di scomparire del tutto e di non essere invece conservati come esemplari dei tempi passati, mostreremmo maggior rispetto per la dignità umana.

4. Asserire che nell'agricoltura non c'è la necessità di un controllo dei prezzi o della produzione, né di alcun tipo di pianificazione generale, e che la maggior parte delle misure di questo tipo sono economicamente inopportune e costituiscono una minaccia alla libertà individuale, non significa negare l'esistenza di reali e importanti problemi di politica agricola o le importanti funzioni che lo Stato deve svolgere in tale campo. Ma qui, come altrove, questi compiti implicano, da un lato, il graduale miglioramento delle istituzioni giuridiche, perché possano rendere più effettivo il funzionamento del mercato e indurre gli individui a rendersi perfettamente conto degli esiti delle proprie azioni; e implicano, d'altra parte, quelle attività di servizio mediante cui il potere pubblico, come organo della comunità, fornisce certe facilitazioni (soprattutto sotto forma

d'informazioni) che, almeno in certi stadi dello sviluppo, non possono essere prestate in altro modo (sebbene anche qui lo Stato non dovrebbe mai arrogarsi diritti esclusivi e dovrebbe piuttosto facilitare l'apparizione di iniziative volontarie, che possano nel tempo svolgere in proprio tali funzioni).

Della prima categoria fanno parte tutti i problemi che nell'agricoltura, come per le aree urbane, sorgono come conseguenza del vicinato e dagli effetti di più vasta portata che l'uso di particolari estensioni di terra può avere per il resto della comunità⁵. Esaminerò più avanti alcuni di questi problemi, ponendoli in relazione con la questione generale della conservazione delle risorse naturali. Ci sono tuttavia specifici problemi agricoli riguardo ai quali la nostra struttura giuridica potrebbe esser migliorata; mi riferisco in particolare al diritto di proprietà e al possesso. Ai molti dei più gravi difetti del funzionamento del meccanismo dei prezzi si può rimediare solo con lo sviluppo di adeguate unioni d'impresе, sotto un controllo unico e, a volte, forse solo attraverso la costituzione di appropriati organismi che cooperino per il raggiungimento di determinati scopi. Fin dove debba arrivare questo sviluppo di adeguate forme di organizzazione dipende largamente dal carattere del diritto agrario che, con le necessarie garanzie, può anche prevedere l'esproprio forzato. Non c'è dubbio che il consolidamento di proprietà sparse qua e là, ereditate in Europa dal Medioevo, o la recinzione dei terreni demaniali in Inghilterra furono misure legislative necessarie per rendere possibile un miglioramento degli sforzi individuali. E, per poche speranze lasci l'esperienza delle «riforme agrarie», si possono per lo meno immaginare circostanze in cui i mutamenti del diritto agrario contribuiscano allo spezzettamento dei latifondi, diventati antieconomici, ma ancora esistenti in forza di certi contenuti delle norme giuridiche oggi in vigore. Nella struttura giuridica, ci sono sempre possibilità di graduali miglioramenti: quanto più grande è la libertà di sperimentazione consentita dalle soluzioni giuridiche adottate, tanto più sarà probabile che i cambiamenti avvengano nella direzione giusta.

È altresì augurabile che lo Stato allarghi il campo d'azione dei suoi servizi, soprattutto di quelli relativi alla diffusione delle informazioni. Una delle reali difficoltà dell'agricoltura, in una società dinamica, è che il carattere stesso della popolazione rurale fa sì che questa sia meno delle altre in contatto con i progressi e i cambiamenti della conoscenza. Come succede spesso in una classe contadina che continua a servirsi dei metodi di

coltivazione tradizionali, i più nemmeno sanno dell'esistenza di un'utile conoscenza disponibile e per la quale vale la pena spendere. Ecco perché sarà spesso un investimento vantaggioso per la comunità sopportare dei costi per la diffusione di tale conoscenza. Abbiamo tutti interesse a che i nostri simili siano messi in grado di scegliere opportunamente e, se alcuni non comprendono ancora le possibilità offerte dagli sviluppi tecnologici, basta sovente sopportare un costo comparativamente contenuto per spingere gli individui a trarre vantaggio dalle nuove occasioni e pertanto a far progredire le loro iniziative. Anche qui lo Stato non dovrebbe diventare l'unico dispensatore di conoscenza, con il potere di decidere quel che l'individuo deve o non deve sapere. Può anche darsi che troppa attività delle pubbliche autorità sia dannosa, perché impedisce lo sviluppo di più efficaci forme di sforzo volontario. In ogni caso, non si può contestare il principio che tali servizi dovrebbero essere forniti dallo Stato; e quale di questi servizi sarà utile e quale debba esserne la portata è una questione di opportunità che non solleva altri problemi di fondo.

5. Anche se in questa sede non possiamo cercare di prendere seriamente in considerazione gli specifici problemi dei «paesi sottosviluppati»⁶, non possiamo parlare dell'agricoltura senza commentare brevemente il fatto paradossale che, mentre i vecchi paesi adottano misure assurdamente complesse per impedire la riduzione della loro popolazione agricola, i paesi nuovi sembrano ancor più preoccupati di accelerare anche artificiosamente l'aumento della loro popolazione industriale⁷.

Gran parte del tentativo di questi ultimi sembra basarsi su una variante della piuttosto ingenua e fallace formula del *post hoc ergo propter hoc*: poiché storicamente la crescita della ricchezza è stata regolarmente accompagnata dalla rapida industrializzazione, si presume che questa produrrà un più rapido aumento della ricchezza. Il che chiaramente trasforma un effetto intermedio in una causa. È vero che, non appena cresce la produttività *pro capite* per effetto del maggiore investimento di risorse in beni strumentali e anche di più per effetto dell'investimento in conoscenza e capacità, ci vorrà una sempre maggiore produzione addizionale sotto forma di prodotti industriali. È vero altresì che in tali paesi un sostanziale incremento della produzione di generi alimentari richiederà un aumento dell'offerta di beni strumentali. Ma nessuna di queste considerazioni cambia la realtà dei fatti: se l'industrializzazione su larga scala dev'essere il modo

più rapido per aumentare il reddito medio, si deve poter disporre di un'eccedenza di beni alimentari per poter nutrire la popolazione industriale⁸. Se la disponibilità di illimitati capitali o anche solo di capitali sufficienti potesse cambiare la conoscenza e l'atteggiamento di una popolazione agricola, potrebbe apparire ragionevole a quei paesi imporre una ricostruzione pianificata delle loro economie, cercando di imitare il modello dei più avanzati paesi capitalisti. Ma è ovvio che ciò non è alla portata delle effettive possibilità. In realtà, se paesi come l'India e la Cina vogliono ottenere un rapido aumento del livello di vita, solo una piccola parte dei capitali di cui essi possono disporre dovrebbe essere devoluta alla creazione di complicate attrezzature industriali e forse nessuna al tipo di industrie fortemente automatizzate, «ad alta intensità di capitale», caratteristiche di regioni economiche ove il costo della mano d'opera è molto alto; questi paesi dovrebbero mirare a investire i loro capitali nel modo più vasto in usi che aumentino direttamente la produzione di generi alimentari.

Gli sviluppi sostanziali e imprevedibili, raggiungibili tramite l'applicazione di una progredita conoscenza tecnologica alle economie molto povere di capitali, potranno essere meglio accelerati se sarà offerta l'occasione di uno sviluppo libero e non imponendo un modello preso a prestito da società nelle quali la proporzione tra capitale e lavoro è del tutto diversa da quella che sarà nelle economie più nuove del prevedibile futuro. Ci possono essere forti ragioni perché in questi paesi lo Stato prenda l'iniziativa di fornire e di spendere moltissimo per diffondere conoscenza e istruzione; mi sembra tuttavia che le ragioni contrarie alla completa pianificazione e alla direzione di tutta l'attività economica siano ancor più forti che nei paesi progrediti. Affermo ciò per motivi economici e culturali. Solo lo sviluppo libero può permettere a questi paesi di sviluppare una loro civiltà vitale, capace di dare uno specifico contributo alle necessità del genere umano.

6. In Occidente, fra le persone dotate di buon senso, i più si rendono conto che il problema della politica agricola è oggi liberare gli stati dal sistema di controlli in cui si sono impegolati e di restaurare il meccanismo di mercato. Ma nel connesso campo dello sfruttamento delle risorse naturali, l'opinione prevalente è ancora che la peculiare situazione esistente richiede controlli pubblici estesissimi. Questa opinione è particolarmente

diffusa negli Stati Uniti, dove il «movimento per la conservazione» è stato in gran parte la fonte dell'agitazione a favore della pianificazione economica e ha molto contribuito all'ideologia interna dei riformatori economici radicali⁹. Il presunto sperpero delle risorse naturali da parte dell'impresa privata è stato utilizzato con una larghezza e un'efficacia di cui ben pochi argomenti hanno beneficiato, per persuadere il pubblico dello «sperpero della concorrenza» e della desiderabilità di una direzione centralizzata delle attività economiche più importanti.

Per diverse ragioni, in un paese nuovo, rapidamente colonizzato da immigranti che portavano con sé una tecnologia avanzata, il problema della conservazione delle risorse è divenuto più serio di quanto non sia mai stato in Europa. Mentre qui l'evoluzione è stata graduale e si era già da tempo stabilito un certo equilibrio (in parte, indubbiamente perché lo sfruttamento aveva provocato in epoca anteriore i suoi maggiori danni, come il disboscamento e la conseguente erosione di molte delle pendici meridionali delle Alpi), la rapida occupazione in America di enormi estensioni di terra vergine ha sollevato problemi di ben altra importanza. Non può sorprenderci che i cambiamenti, resisi necessari per coltivare per la prima volta un intero continente nel ristretto tempo di un solo secolo, abbiano provocato turbamenti nell'equilibrio della natura, che retrospettivamente appaiono spiacevoli¹⁰. La maggior parte di coloro che si rammaricano di quanto è successo sono però diventati dopo più prudenti e non c'è ragione di credere che, con quanto allora si sapeva, anche la più intelligente politica d'interventi pubblici avrebbe potuto impedire gli effetti che sono oggi più deplorati.

Non si può negare che ci sono stati enormi sperperi; tuttavia, sarà giusto sottolineare che il più importante di questi – il disboscamento – è largamente imputabile al fatto che i terreni *non* sono divenuti proprietà privata, ma sono rimasti demanio pubblico e il loro sfruttamento è stato affidato ai privati a condizioni che non offrivano un incentivo alla loro conservazione. È vero che, con alcuni tipi di risorse naturali, anche la soluzione proprietaria, in genere adeguata, non garantisce un uso efficiente delle stesse risorse e che per esse possono rendersi opportuni provvedimenti legislativi. Tipi diversi di risorse naturali sollevano problemi differenti, che considereremo separatamente.

Per alcune risorse naturali, quali i giacimenti minerari, lo sfruttamento significa necessariamente che essi gradualmente si esauriranno, mentre per

altre risorse si può fare in modo che apportino un reddito per un tempo indefinito¹¹. La critica abituale dei fautori della «conservazione» è che le prime – le risorse esauribili – vengono sfruttate troppo rapidamente, mentre le seconde – le «risorse rinnovabili» – non sono sfruttate in modo da dare il costante alto reddito di cui sarebbero capaci. Tali affermazioni sono in parte basate sull'opinione che il privato che le sfrutti non abbia una visuale abbastanza lunga o non abbia la stessa capacità di prevedere gli sviluppi che avrebbero gli uffici pubblici; in parte, come vedremo, sono anche basate su un argomento fallace, che invalida completamente la posizione dei fautori della «conservazione».

In relazione a ciò, si pone il problema degli effetti di vicinato, che in alcuni casi può portare a metodi dannosi di sfruttamento, se le unità non sono di dimensioni tali che per lo meno gli effetti più importanti delle azioni di un proprietario non si riflettono sul valore del suo patrimonio. Il problema sorge in particolare nel caso dei vari tipi di «risorse passeggiere», quali la selvaggina, i pesci, l'acqua, il petrolio o il gas naturale (e forse anche la pioggia nel prossimo futuro), di cui possiamo appropriarci solo consumandole e che nessuno può avere interesse a conservare, poiché quel che non viene preso da lui sarà preso da altri. Esse danno origine a situazioni in cui non può esistere proprietà privata (come avviene con la pesca d'alto mare e quasi tutti gli animali che vivono allo stato selvaggio), e di conseguenza dobbiamo trovare qualche soluzione sostitutiva, o danno origine a situazioni in cui la proprietà privata conduce a un uso razionale solo se l'estensione del controllo unificato è parificata allo spazio entro cui la risorsa si può sfruttare, come si fa col petrolio. È incontestabile che quando, per ragioni tecnologiche, non può esserci l'esclusivo controllo di particolari risorse da parte di proprietari individuali, dobbiamo ricorrere a forme alternative di regolamentazione.

In un certo senso, quasi tutti i consumi di risorse non sostituibili sono ovviamente basati su un atto di fede. In generale, confidiamo che, quando la risorsa sarà esaurita, sarà stato scoperto qualcosa di nuovo, che soddisferà la stessa necessità o almeno ci compenserà per quello che non abbiamo più, sicché staremo nel complesso bene come prima. Continuiamo a sfruttare le risorse in base alla mera probabilità che la nostra conoscenza delle risorse disponibili aumenti indefinitamente – e questa conoscenza aumenta in parte perché consumiamo molto rapidamente quello di cui disponiamo. In realtà, se vogliamo fare pieno uso delle risorse disponibili, dobbiamo agire sul

presupposto che esse continueranno ad aumentare, anche se alcune delle nostre particolari aspettative verranno necessariamente deluse. Se sessanta od ottanta anni fa gli ammonimenti dei fautori della «conservazione» sul pericoloso esaurimento delle riserve di carbone fossero stati ascoltati, lo sviluppo industriale avrebbe subito un grande ritardo; e i motori a combustione interna non avrebbero mai rivoluzionato i trasporti se il loro impiego fosse stato limitato alle riserve di petrolio allora conosciute (nei primi decenni dell'era dell'automobile e dell'aeroplano, le riserve di petrolio allora note si sarebbero esaurite, alla corrente percentuale di consumo in dieci anni). È importante che su tutti questi problemi si ascolti l'opinione degli esperti in materia; e tuttavia, se essi avessero avuto il potere d'imporre alla politica le loro idee, il risultato sarebbe stato in molti casi davvero pregiudizievole.

7. Gli argomenti principali che hanno persuaso il pubblico della necessità di una direzione centralizzata per la conservazione delle risorse naturali attribuiscono alla comunità un maggiore interesse e una più ampia visione del futuro rispetto agli individui e fanno della conservazione di particolari risorse la fonte di problemi diversi da quelli posti in generale dall'esigenza di pensare all'avvenire.

Le implicazioni connesse all'obiezione che la comunità ha più interesse a premunirsi per il futuro di quanto non abbiano gli individui vanno molto al di là del problema della conservazione delle risorse naturali. L'obiezione non sta semplicemente a significare che certe necessità future, quali la sicurezza o la difesa, possono essere soddisfatte solo dalla comunità intera. Significa anche che la comunità dovrebbe generalmente dedicare alla previdenza del futuro una parte delle sue risorse più alta di quella devoluta attraverso le separate decisioni degli individui. O, spesso si dice, le necessità future vengono meglio valutate (o scontate a un tasso d'interesse minore) dalla comunità e non dagli individui. Se valida, quest'obiezione giustificerebbe la pianificazione centrale di quasi tutta l'attività economica. Ad appoggiarla, c'è però solo il giudizio arbitrario di chi la formula.

In una società libera, sollevare gli individui dalla responsabilità del futuro non si giustifica più della pretesa che la passata generazione avrebbe dovuto provvedere a noi meglio di quanto abbia fatto. L'obiezione non è resa più concludente dal fallace argomento secondo cui, poiché lo Stato può

prendere a prestito a tassi inferiori, è in posizione migliore per occuparsi delle necessità future. Si tratta di un argomento fallace, perché il vantaggio di cui lo Stato gode si basa unicamente sul fatto che il rischio di investimenti erronei non è sopportato dallo Stato stesso ma dai contribuenti; di fatto, il rischio non è minore, giacché si riferisce al giudizio da attribuire a un determinato investimento. Ma, poiché lo Stato (che può rifarsi con l'imposizione fiscale se l'investimento non dà il rendimento sperato) calcola abitualmente solo l'interesse effettivo che paga quale costo del capitale impiegato, l'argomento è in realtà contrario, piuttosto che favorevole, all'investimento pubblico.

La pretesa che le pubbliche autorità dispongano di una conoscenza superiore solleva un problema più complesso. Indubbiamente, certi fatti relativi agli sviluppi futuri è più probabile che siano noti agli uffici pubblici che alla maggior parte dei singoli proprietari di risorse naturali. Molte delle recenti realizzazioni della scienza lo mostrano. Tuttavia, ci sarà sempre una maggiore quantità di conoscenza relativa a circostanze particolari, di cui si deve tener conto nelle decisioni per specifiche risorse, posseduta solo dal singolo proprietario e che non potrà mai essere accentrata da un'unica autorità. Pertanto, se è vero che il pubblico potere può conoscere alcuni fatti noti solo a pochi, è ugualmente vero che esso necessariamente ignora anche un maggior numero di fatti rilevanti noti ad altri. Possiamo riunire tutte le conoscenze rilevanti per la soluzione di particolari problemi, unicamente rendendo noto quel che su un piano generale le autorità sanno e non accentrando tutte le conoscenze specifiche possedute dagli individui. Forse non c'è un solo caso in cui l'autorità possa possedere una superiore conoscenza di tutti i fatti che influenzano una decisione specifica; e, mentre è possibile comunicare ai proprietari di particolari risorse le considerazioni più generali di cui dovrebbero tener conto, non è possibile che l'autorità apprenda tutti i diversi fatti conosciuti dagli individui.

Ciò è forse più chiaro quando il problema si riferisce a quanto si dovrebbe consumare delle riserve di risorse come i giacimenti minerari. Una decisione intelligente presuppone una valutazione razionale del futuro andamento dei prezzi dei materiali in questione e ciò, a sua volta, dipende dalle previsioni dei futuri sviluppi tecnologici ed economici; tutte cose che il singolo proprietario non è normalmente in grado di fare con la dovuta consapevolezza. Ciò non significa però che il mercato non induca i singoli proprietari ad agire come se tenessero esplicitamente conto di queste

considerazioni o che tali decisioni non debbano essere lasciate a chi è l'unico a conoscere molte delle circostanze che determinano l'attuale utilità di un particolare giacimento. Questi può conoscere ben poco dei futuri probabili sviluppi, ma nelle decisioni sarà influenzato dalla conoscenza di altri, che fanno della valutazione di tali probabilità la loro attività e che saranno disposti a offrire per quelle risorse i prezzi determinati dalle loro valutazioni. Se il proprietario può ottenere un maggiore profitto vendendo a chi voglia conservare quelle risorse, certo lo farà; e rinunzierà alla sua attività di sfruttamento. Di norma, un prezzo di vendita potenziale della risorsa riflette l'andamento di tutti i fattori che possono ripercuotersi sul suo futuro valore; e una decisione basata sul confronto del valore che se ne otterrebbe con la vendita con quello generato dal suo sfruttamento è probabile che tenga conto, più di quanto possa fare l'autorità centrale, della conoscenza rilevante.

Si è spesso dimostrato che, nel caso di risorse naturali rare, lo sfruttamento effettuato da un monopolio può forse prolungarne l'uso per un periodo più lungo e che questo è probabilmente l'unico caso che giustifica la nascita e il mantenimento del monopolio in un'economia libera¹². Non sono completamente d'accordo con coloro che si servono di questo argomento a favore di tali monopoli, poiché non sono convinto che un maggior grado di conservazione ottenuto da un monopolio sia opportuno dal punto di vista sociale. Ma per chi vuole una maggior conservazione delle risorse, perché crede che il mercato abitualmente sottovaluti i bisogni futuri, i monopoli che possono spontaneamente svilupparsi in casi simili costituiscono la migliore risposta.

8. Tuttavia, gran parte delle ragioni addotte per la conservazione delle risorse poggiano semplicemente su un pregiudizio assurdo. Chi le formula dà per scontato che ci sia qualcosa di particolarmente desiderabile nel flusso di servizi che una data risorsa può alimentare in un dato momento e crede quindi che si dovrebbe sempre mantenere lo stesso saggio di rendimento. Ne riconosce invero l'impossibilità rispetto alla riserva di risorse, ma considera una calamità il fatto che quel saggio possa scendere al di sotto del livello a cui è fisicamente possibile mantenerlo. Spesso si assume questa posizione sia con riferimento alla fertilità del suolo in generale, sia nel caso della selvaggina, della pesca, ecc.

Per porre maggiormente in rilievo il punto cruciale, considereremo qui il più rilevante esempio di questo pregiudizio, che spinge molti ad accettare acriticamente la fallacia contenuta in gran parte dell'argomento dei fautori della «conservazione». Si crede che la fertilità naturale del suolo dovrebbe essere conservata in tutte le circostanze, e che parimenti si dovrebbe fare con lo sfruttamento in «maniera mineraria» del suolo. Si può facilmente mostrare l'infondatezza di tale asserzione, come asserzione generale, e mostrare pure che il livello a cui la fertilità dovrebbe esser mantenuta non ha nulla a che vedere con la condizione iniziale di un dato appezzamento di terreno. Di fatto, lo sfruttamento «minerario» del suolo può in alcune circostanze coincidere con l'interesse di lungo periodo di una comunità tanto quanto il consumo di una qualsiasi altra riserva di risorse.

Un appezzamento di terreno è formato da depositi di sostanze organiche accumulati fino a raggiungere un livello di fertilità che, una volta iniziata la coltivazione della terra, si può mantenere solo a costi superiori ai guadagni. Come in talune circostanze può esser opportuno ridare alla terra la fertilità, arricchendola artificialmente fino al livello in cui ciò che viene annualmente investito viene ripagato dall'incremento del prodotto, così in altre circostanze può essere opportuno lasciare che la fertilità diminuisca a un livello in cui gli investimenti siano ancora economici. In alcuni casi, ciò può anche significare che non è economico mirare a una coltivazione permanente e che, quando verrà esaurita tutta la naturale fertilità del terreno, si dovrà abbandonare la terra poiché, nelle condizioni climatiche e geografiche esistenti, non è possibile coltivarla vantaggiosamente in permanenza.

Consumare completamente un dono della natura non è in tali casi uno spreco maggiore o più biasimevole dell'analogo sfruttamento della riserva di una risorsa esauribile. Beninteso, altri effetti, noti o probabili, possono produrre un cambiamento duraturo delle caratteristiche di un'estensione di terra, di cui si deve tener conto; per esempio, a causa di una temporanea coltivazione, essa può perdere possibilità o potenzialità che prima possedeva e che si sarebbero potute utilizzare per altri scopi. Ma questo è un diverso problema, che non è di nostro interesse. Siamo unicamente interessati a esaminare la credenza secondo cui, ogni qualvolta sia possibile, il flusso dei servizi derivanti da una qualche risorsa naturale si debba mantenere al più alto livello raggiungibile. Il che può essere accidentalmente valido in particolari casi, ma non può esserlo mai per le

considerazioni relative alle proprietà di un dato appezzamento di terra o di qualche altra risorsa naturale.

Siffatte risorse condividono con la maggior parte del capitale di una società la caratteristica di essere esauribili e, se vogliamo conservare o aumentare il nostro reddito, dobbiamo poter sostituire ogni risorsa che stiamo consumando con una nuova, che apporterà un contributo per lo meno uguale al nostro reddito futuro. Ciò non significa però che se ne debba conservare il tipo o che essa debba esser sostituita da un'altra dello stesso tipo; e nemmeno che la riserva globale di risorse naturali debba esser lasciata intatta. Da un punto di vista sociale come da uno individuale, ogni singola risorsa rappresenta solo un elemento di tutta la nostra dotazione di risorse esauribili; e il nostro problema non è conservarla in un particolare modo, ma tenerla sempre nella condizione che possa apportare il più desiderabile contributo al reddito globale. L'esistenza di una particolare risorsa naturale significa semplicemente che, finché dura, il suo temporaneo contributo al nostro reddito ci aiuterà a crearne di nuove che in futuro ci aiuteranno allo stesso modo. Ciò di regola non equivale a dire che sostituiremo una certa risorsa con una dello stesso tipo. Una delle considerazioni da tener presente è che, se una certa risorsa scarseggia, i prodotti che ne dipendono scarseggeranno in futuro anch'essi. Il prevedibile aumento dei prezzi dei prodotti dovuto alla sempre maggiore scarsità di una risorsa naturale sarà in realtà uno dei fattori che determineranno l'ammontare degli investimenti finalizzati alla conservazione di quella certa risorsa¹³.

Forse il modo migliore per esprimere concisamente il nocciolo del problema è dire che la conservazione di tutte le riserve costituisce un investimento da valutare esattamente con gli stessi criteri applicati nel caso di altri investimenti¹⁴. Nell'ambito delle risorse naturali come tali, non c'è nulla che possa fare della «conservazione» un oggetto d'investimento più desiderabile delle capacità umane o delle attrezzature fatte dall'uomo; e, finché la società prevede l'esaurimento di particolari risorse e incanala gli investimenti in modo da rendere il suo reddito globale pari a quanto possono renderle i fondi disponibili per l'investimento, non c'è nessun'altra ragione economica a favore della conservazione di un certo tipo di riserva. Estendere gli investimenti per la conservazione di una particolare risorsa naturale fino al punto in cui il rendimento è minore di quanto sarebbe possibile impiegando altrove il capitale di cui ci si serve, riduce il reddito

futuro al di sotto di quanto altrimenti sarebbe. Come è stato ben detto, «il fautore della conservazione, che ci chiede insistentemente di “essere più previdenti per il futuro”, di fatto chiede minore previdenza per i posteri»¹⁵.

9. Sebbene gran parte degli argomenti addotti a favore del controllo pubblico dell'attività privata non siano validi per la conservazione delle risorse naturali e sebbene in essi ci sia poco che vada oltre l'esigenza di fornire ai cittadini più informazioni e maggiore conoscenza, la situazione cambia quando lo scopo è provvedere a possibilità ricreative o alla conservazione delle bellezze naturali o dei centri storici o dei luoghi d'interesse scientifico, e così via. Il tipo di servizi che queste opportunità ricreative rendono alla massa del pubblico è permettere spesso al beneficiario individuale di trarre vantaggi di cui non gli si può addebitare il costo; a ciò si aggiunge che le dimensioni dell'estensione di terreno all'uso necessario rende tutto ciò un settore proprio degli sforzi collettivi.

Il vantaggio dei parchi naturali, delle riserve naturali, e simili è esattamente lo stesso di quello di analoghe strutture ricreative che le municipalità forniscono su scala minore. Molto si può dire a favore del fatto che debbano esser forniti, per quanto possibile, da organizzazioni volontarie, quale il *National Trust* in Gran Bretagna, piuttosto che attraverso i poteri coercitivi dello Stato. Ma non si può obiettare nulla, quando le pubbliche autorità forniscono tali servizi ricreativi, se sono esse stesse ad avere la proprietà del terreno in questione o se, dovendo comprarlo con fondi raccolti con l'imposizione fiscale, o persino acquisirlo forzatamente, la comunità sia d'accordo, sia perfettamente al corrente del costo e comprenda che questo è uno scopo in concorrenza con altri e non un obiettivo unico che ha la priorità su tutte le altre necessità. Se il contribuente è perfettamente al corrente di ciò che dovrà pagare e nella decisione ha l'ultima parola, non c'è altro da dire, in termini generali, su questi problemi.

* *Thoughts and Details upon Scarcity* (1795), in *Works*, cit., VII, p. 419.

¹ Cfr. E.M. OJALA, *Agriculture and Economic Progress*, Oxford 1952; K.E. BOULDING, *Economic Analysis and Agricultural Policy*, «Canadian Journal of Economics and Political Science», XIII (1947), ristampato in H.G. Halcrow (a cura di), *Contemporary Readings in Agricultural Economics*, New York 1945; T.W. SCHULTZ, *Agriculture in an Unstable Economy*, New York 1945; J. FOURASTIÉ, *Le grand espoir du XX^e siècle*, Paris 1949; H. NIEHAUS, *Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik*, Stuttgart 1957; H. NIEHAUS e H. PRIEBE, *Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, Ludwigsburg 1956.

² Sir RALPH ENFIELD, *How Much Agriculture?*, «Lloyds B.R.», aprile 1954, p. 30.

³ Forse sarà bene rilevare, poiché è poco noto, che anche in questo campo l'ispirazione per le misure di controllo sembra esser venuta dalla Germania. Cfr. il rapporto di A.M. SCHLESINGER, Jr., *The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order, 1919-1933*, Boston 1957, p. 110: «Verso la fine del secondo decennio di questo secolo, Beardsley Ruml, della Laura Spelman Rockefeller Foundation, impressionato da un programma di controllo agricolo che aveva visto in Germania, ha chiesto a John Black, oggi a Harvard, di studiarne l'adattabilità alla questione agricola americana. Nel 1929, Black ha articolato i dettagli di quello che egli ha battezzato come piano volontario nazionale di lottizzazione [...]».

⁴ Cfr. H. WEBER, *Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung*, «Berichte über Landwirtschaft», Sonderheft n. 161, Hamburg 1955.

⁵ Sulla misura in cui la “conservazione del suolo” è spesso servita da pretesto per il controllo economico, cfr. C.M. HARDIN, *The Politics of Agriculture: Soil Conservation and the Struggle for Power in Rural America*, Glencoe 1952.

⁶ Sui problemi dei paesi sottosviluppati e l'aiuto al loro sviluppo economico, cfr. in particolare P.T. BAUER, *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries*, Cambridge 1958; S.H. FRANKEL, *The Economic Impact on Under-developed Societies*, Oxford 1953; F. BENHAM, *Reflexiones sobre los países insuficientemente desarrollados*, «El Trimestre económico» XIX (1952); e M. FRIEDMAN, *Foreign Economic Aid*, «Yale Review», XLVII (1958).

⁷ Ciò ha il suo completamento nel fatto, già rilevato, credo da F.W. Paish, che oggi i paesi ricchi regolarmente strapagano i loro agricoltori, mentre i paesi poveri generalmente li sottopagano.

⁸ L'importante e assodata necessità che si sviluppi un *surplus* agricolo, prima che la rapida industrializzazione di un paese possa provocare un aumento della ricchezza, è ben mostrata da K.E. BOULDING, *Economic Analysis and Agricultural Policy*, cit., in particolare a p. 197 della ristampa: «La cosiddetta “rivoluzione industriale” non è stata provocata da innovazioni tecniche nell'industria tessile, poche e di scarsa importanza; è stata il risultato diretto della rivoluzione agricola basata sulla barbabietola, il trifoglio, la rotazione in quattro tempi e il miglioramento del bestiame che si sviluppò nella prima metà del XVIII secolo. La società industriale è nata dalla barbabietola, non dal telaio a spoletta multipla (*spinning jenny*)».

⁹ È significativo che, come ha fatto rilevare A. SCOTT, *Natural Resources: The Economics of Conservation*, Toronto 1955, p. 37, «l'intera scuola dell'economia agricola (e sua cugina, l'economia istituzionale)» si trovi in buona parte vincolata a tale preoccupazione degli americani.

¹⁰ Cfr. B.P. SEARS, *Science and Natural Resources*, «American Scientist», XLIV (1956), e *The Processes of Environmental Change by Man*, in W.L. Thomas (a cura di), *Man's Role in Changing the Face of the Earth*, Chicago 1956.

¹¹ Cfr. soprattutto A. SCOTT, *Natural Resources: The Economics of Conservation*, cit.; S. GORDON, *Economics and the Conservation Question*, «Journal of Law and Economics», I (1958); e S. VON CIRIACYWANTRUP, *Resource Conservation: Economics and Policies*, Berkeley, 1952.

¹² Cfr. L. VON MISES, *Socialism*, cit., p. 392; e A. SCOTT, *Natural Resources: The Economics of Conservation*, cit., pp. 82-85.

¹³ Cfr. il mio *The Pure Theory of Capital*, London 1941, cap. VII, spec. p. 88 n.

¹⁴ A. SCOTT, *Natural Resources: The Economics of Conservation*, cit., p. 8.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 97.

24. Istruzione pubblica e ricerca scientifica

Un'istruzione generale di Stato è solo un espediente per formare gli individui esattamente uguali l'uno all'altro: e lo stampo con cui li si forma è quello che soddisfa il potere predominante, sia esso la monarchia, il clero, l'aristocrazia o la maggioranza della generazione del momento; in proporzione alla sua efficienza e al suo successo, essa impone allo spirito un dispotismo che, per sua naturale tendenza, si estende al corpo.

J.S. MILL*

1. La conoscenza è forse il maggior bene che si possa avere in cambio di un prezzo, ma chi già non lo possiede spesso non sa capirne il vantaggio. Ancor più importante è che l'accesso alle fonti della conoscenza necessaria al funzionamento della società moderna presuppone la padronanza di talune tecniche – in primo luogo la capacità di leggere – che il soggetto deve acquisire prima di poter ben giudicare che cosa sarà per lui utile. Sebbene il nostro appoggio alla causa della libertà si basi in gran parte sull'idea che la concorrenza è uno dei più potenti strumenti per la diffusione della conoscenza (uno strumento che normalmente mostra il valore della conoscenza a chi non la possiede), non c'è dubbio che mediante deliberati sforzi si può accrescere di molto l'utilizzazione di ciò che conosciamo. L'ignoranza è una delle principali ragioni per cui spesso i tentativi degli uomini non sono incanalati in modo da essere più utili ai loro simili; ma vi sono varie ragioni per cui può essere nell'interesse della comunità che la conoscenza sia portata a chi non ha un incentivo per cercarla da sé o motivazione a fare qualche sacrificio per acquisirla. Queste ragioni

s'impongono particolarmente nel caso dei bambini, ma alcune di esse sono altrettanto importanti per gli adulti.

Quanto ai più giovani, il fatto importante è ovviamente che essi non sono individui responsabili, per i quali possa pienamente valere l'argomento a favore della libertà. È generalmente nel loro stesso interesse che il loro benessere materiale e mentale sia lasciato alle cure dei genitori o di chi per loro. Ma ciò non significa che i genitori debbano avere l'illimitata libertà di trattare i figli come vogliono. Il benessere dei bambini è una reale posta in gioco per gli altri membri della comunità. Davvero ha buone ragioni chiunque esiga dai genitori, o da chi per loro, di fornire ai minori affidati alle loro cure un minimo di istruzione¹.

Nella società contemporanea, la necessità di un'istruzione obbligatoria fino a un certo livello minimo è duplice. In generale, tutti saremo esposti a minori rischi e riceveremo più vantaggi dai nostri simili che condividono con noi certa conoscenza di base e certe credenze. E, in un paese con istituzioni democratiche, c'è un'altra importante considerazione, che cioè la democrazia non può funzionare, o può funzionare solo su minima scala locale, con una popolazione in parte analfabeta².

È importante riconoscere che l'istruzione generale non è solo, e forse nemmeno principalmente, un mezzo per comunicare la conoscenza. C'è la necessità di certi standard comuni di valori e, sebbene sottolineare eccessivamente questa esigenza possa comportare conseguenze molto illiberali, una comune esistenza pacifica non sarebbe ovviamente possibile senza nessuno di questi standard. Nelle comunità da lungo tempo stabilite, con una popolazione indigena predominante, probabilmente non sorge alcun problema, ma ci sono casi, come quello degli Stati Uniti durante il periodo delle vaste immigrazioni, in cui possono sorgere problemi. Sembra abbastanza sicuro che gli Stati Uniti non sarebbero diventati un così efficace *melting pot* e che probabilmente avrebbero dovuto affrontare problemi estremamente difficili, senza la loro deliberata politica di «americanizzazione» attraverso un sistema scolastico pubblico.

Il fatto che tutta l'istruzione debba essere e dovrebbe essere guidata da valori definiti è tuttavia anche la fonte di reali pericoli in tutti i sistemi pubblici. Si deve ammettere che quasi tutti i liberali dell'Ottocento furono guidati da un'ingenua iperfiducia in quello che la mera comunicazione della conoscenza avrebbe potuto realizzare. Nel loro liberalismo razionalistico, essi sostennero l'esigenza di un sistema di istruzione generale, ritenendo

che la diffusione della conoscenza potesse risolvere tutti i maggiori problemi e che bastasse solo comunicare alle masse quel poco di conoscenza in più che gli istruiti già possedevano per far sì che da questa «conquista dell'ignoranza» iniziasse una nuova era. Non c'è ragione per credere che, se a un dato momento la migliore conoscenza che alcuni possiedono si diffonde a tutti, il risultato sia una società molto migliore. Conoscenza e ignoranza sono concetti molto relativi e niente prova che le differenze cognitive, sempre esistenti tra i più e i meno istruiti di una società, abbia sul carattere di questa un'influenza decisiva.

2. Se accettiamo le ragioni d'ordine generale a favore dell'istruzione obbligatoria, rimangono pur sempre importanti problemi. Come si deve provvedere all'istruzione? Quanta se ne deve fornire a tutti? Come vanno prescelti coloro a cui se ne deve dare di più e a spese di chi? Probabilmente, è una necessaria conseguenza dell'adozione dell'istruzione obbligatoria il fatto che per le famiglie per le quali ciò sarebbe un grave onere il costo debba esser a carico dei fondi pubblici. Tuttavia, restano pur sempre i problemi di quanta istruzione si debba fornire mediante il ricorso alla spesa pubblica e di come la si debba fornire. È vero che storicamente l'istruzione obbligatoria è stata sempre preceduta da possibilità via via maggiori offerte dallo Stato con la creazione di scuole pubbliche. I primi esperimenti di scuola obbligatoria, quelli in Prussia all'inizio del Settecento, erano in effetti limitati alle province in cui lo Stato aveva aperto scuole. È indubbio che così si facilitasse di molto il processo di estensione dell'istruzione a tutti. Imporre l'istruzione generale a un popolo ben poco al corrente delle proprie istituzioni e dei loro vantaggi sarebbe davvero difficile. Ciò non significa però che l'istruzione obbligatoria o anche l'istruzione generale finanziata dallo Stato richieda oggi che le istituzioni scolastiche siano direttamente gestite dallo Stato.

È curioso che uno dei primi effettivi sistemi, sotto cui l'istruzione obbligatoria si è trovata unita alla creazione di quasi tutte le istituzioni scolastiche da parte dello Stato, sia dovuto a uno dei grandi fautori della libertà individuale, Wilhelm von Humboldt. Questi lo creò appena quindici anni dopo aver asserito che l'istruzione pubblica era dannosa, perché impediva la varietà delle realizzazioni, e inutile, per la ragione che in un paese libero le istituzioni scolastiche non sarebbero certo mancate. «L'istruzione», egli aveva detto, «mi pare sia ben al di fuori degli ambiti

entro i quali un organo politico dovrebbe opportunamente operare»³. Furono la situazione politica e sociale della Prussia durante le guerre napoleoniche e le necessità della difesa nazionale a fargli abbandonare la sua posizione originaria. Il desiderio dello «sviluppo nella più gran varietà possibile delle personalità individuali», che aveva ispirato il suo precedente lavoro, passò in seconda linea allorché il desiderio di uno Stato forte e organizzato lo portò a dedicare molta della successiva parte della sua vita alla costruzione di un sistema scolastico statale, divenuto poi un modello per il resto del mondo. È quasi incontestabile che il livello generale di istruzione così raggiunto dalla Prussia fu una delle principali cause della sua rapida crescita economica e più tardi di quella della Germania. Ci si può tuttavia domandare se questo successo non fu pagato a troppo caro prezzo. La parte che la Prussia ebbe nelle successive generazioni può far dubitare che il tanto decantato sistema scolastico prussiano sia stato un'effettiva benedizione per il mondo e per la Prussia.

La grandezza stessa del potere sulle menti umane, che un sistema di istruzione molto accentrato e dominato dal governo mette nelle mani delle autorità, dovrebbe far esitare prima di accettarlo troppo frettolosamente. Fino a un certo punto, il motivo che giustifica l'istruzione obbligatoria richiede anche che lo Stato prescriva parte del contenuto di questa istruzione. Come abbiamo già detto, possono esserci circostanze in cui si può sostenere che c'è grande vantaggio se l'autorità fornisce una base culturale comune a tutti i cittadini. Eppure, se è lo Stato a provvedere all'istruzione – dobbiamo ricordare – nascono problemi come quello della segregazione dei neri negli Stati Uniti: problemi difficili di minoranze etniche o religiose, che non possono non sorgere quando lo Stato assume il controllo dei principali strumenti di trasmissione della cultura. Negli stati multinazionali, il problema di chi debba controllare il sistema scolastico tende a diventare la principale fonte di attriti tra le nazionalità. Per uno che l'ha visto accadere nel vecchio Impero austro-ungarico, c'è molta forza persuasiva nel dire preferibile persino la mancata istruzione di certi ragazzi alla loro morte nei conflitti scatenati per il controllo degli istituti scolastici⁴.

Pure negli stati etnicamente omogenei, ci sono però forti argomenti contro il conferimento allo Stato di un grado di controllo del contenuto dell'istruzione come quello conseguito nel caso in cui esso gestisce direttamente la maggior parte delle scuole accessibili alle grandi masse. Anche se l'istruzione fosse una scienza che ci fornisse il migliore dei

metodi per realizzare certi scopi, non sarebbe desiderabile che i metodi più recenti fossero adottati universalmente, con esclusione di tutti gli altri – né, a maggior ragione, sarebbe desiderabile che gli scopi fossero uniformi. Tuttavia, solo pochi dei problemi dell'istruzione sono scientifici, nel senso che si possano risolvere con un qualche controllo oggettivo. Per lo più sono problemi di valore o almeno problemi rispetto ai quali l'unica ragione per fidarsi del giudizio degli uni piuttosto che di quello degli altri è che i primi, sotto altri aspetti, hanno mostrato un maggior buon senso. In realtà, a mettere in guardia contro i rischi impliciti in un sistema scolastico assoggettato a una direzione centrale, dovrebbe bastare la sola possibilità che così tutta l'istruzione elementare venga a esser dominata dalle teorie di un particolare gruppo, sinceramente convinto di avere risposte scientifiche a quei problemi (come è in gran parte avvenuto negli Stati Uniti durante gli ultimi trent'anni).

3. Di fatto, quanto più si apprezza il potere che l'istruzione può avere sulle menti degli uomini tanto più si dovrebbe essere convinti del pericolo connesso all'attribuzione di tale potere a una qualsiasi singola autorità. Ma anche se non si apprezza la forza benefica dell'istruzione tanto quanto l'apprezzarono i liberali razionalisti dell'Ottocento, il mero riconoscimento di siffatta forza dovrebbe portarci a conclusioni per lo meno opposte alle loro. E, se oggi una delle ragioni per cui ci dovrebbe essere la massima varietà di possibilità scolastiche è che in realtà sappiamo così poco su quello che possono realizzare le diverse tecniche pedagogiche, ancor più forti dovrebbero essere le ragioni a favore della varietà se conoscessimo meglio i metodi per produrre risultati di un certo tipo – come forse presto potremo.

Nel campo dell'istruzione, forse più che in qualsiasi altro, i maggiori pericoli per la libertà possono venire dallo sviluppo di tecniche psicologiche attraverso cui possiamo rapidamente acquisire un potere molto maggiore di quello che mai abbiamo avuto per formare deliberatamente le menti umane. Disporre di una conoscenza che ci ponga in grado, se abbiamo il potere di controllarne le condizioni essenziali dello sviluppo, di modellare gli esseri umani è una tremenda tentazione. Ma non significa necessariamente che servendocene avremo un essere umano migliore di quello a cui è concesso un libero sviluppo. Non è affatto pacifico che sarebbe un guadagno poter produrre i tipi umani comunemente ritenuti necessari. E non è del tutto

improbabile che il grande problema sarà ben presto impedire l'uso dei poteri che possediamo e che possono essere una forte tentazione per chiunque consideri un risultato controllato invariabilmente superiore a uno incontrollato. In realtà, potremmo con immediatezza scoprire che la soluzione necessaria è che lo Stato cessi di essere il principale dispensatore dell'istruzione e diventi l'imparziale protettore dell'individuo contro l'uso di questi poteri appena scoperti.

Non solo le ragioni avverse alla gestione pubblica della scuola appaiono oggi più che mai giustificate, ma sono scomparse gran parte delle ragioni che in passato avrebbero potuto essere addotte in favore. Qualunque cosa possa esser stata allora vera, con le tradizioni e le istituzioni dell'istruzione generale solidamente stabilite e con i moderni mezzi di trasporto che risolvono gran parte delle difficoltà dovute alle distanze, è ora indubbio che non è più necessario che lo Stato finanzia l'istruzione e la fornisca direttamente.

Come ha mostrato Milton Friedman⁵, si potrebbe benissimo provvedere alle spese dell'istruzione generale attingendo alla borsa pubblica, ma senza che debba essere lo Stato a gestire le scuole: dando ai genitori dei buoni che coprano le rette scolastiche di ciascun figlio e che i genitori stessi possono spendere presso una scuola di loro scelta. Si potrebbe anche auspicare che lo Stato provveda direttamente alle scuole in alcune comunità isolate dove, perché possano esistere scuole private, il numero degli allievi è troppo esiguo (e il costo medio dell'istruzione pertanto troppo alto). E tuttavia, rispetto alla grande maggioranza della popolazione, sarebbe senza dubbio possibile lasciare l'intera organizzazione e gestione dell'istruzione agli sforzi privati, mentre da parte sua lo Stato dovrebbe semplicemente provvedere al finanziamento di base e a garantire uno standard minimo per tutte le scuole in cui potrebbero essere spesi i suddetti buoni. Un altro dei grandi vantaggi di questo piano consisterebbe nel fatto che i genitori non si troverebbero più davanti all'alternativa di dover accettare qualsiasi tipo di istruzione fornita dallo Stato o di pagare di tasca propria il prezzo di un'istruzione differente e un po' più cara; e, se scegliessero una scuola diversa da quelle comuni, dovrebbero pagare solo un costo addizionale.

4. Problema più difficile è stabilire a quanta istruzione si debba provvedere tramite la spesa pubblica e a chi si debba fornirla oltre la soglia

minima assicurata a tutti. Non c'è dubbio: il numero di coloro il cui contributo alle necessità comuni sarà reso maggiore dall'istruzione estesa oltre lo stadio sufficiente a giustificare il costo consisterà sempre in una piccola parte della popolazione totale. Probabilmente, è anche incontestabile che non disponiamo di metodi sicuri per accertare preventivamente chi tra i giovani trarrà il maggior beneficio da un'istruzione superiore. Inoltre, qualunque cosa facciamo, pare inevitabile che molti tra coloro che ricevono una formazione avanzata godranno in seguito di maggiori vantaggi rispetto agli altri, unicamente perché c'è stato qualcuno che ha ritenuto che valesse la pena investire di più nella loro istruzione e non in ragione di una qualche loro maggiore capacità naturale o di un loro maggiore sforzo.

Non ci soffermeremo a considerare a quanta istruzione si debba provvedere per tutti o quanto lunga dovrebbe essere la frequenza scolastica. La risposta per forza di cose dipende in parte da circostanze particolari, quali la ricchezza generale della comunità, il carattere della sua economia e forse anche le condizioni climatiche in cui vivono gli allievi. Nelle comunità più ricche, il problema di norma non è più quale istruzione aumenterà l'efficienza economica, ma è piuttosto come tenere occupati i ragazzi, fino a che sarà loro permesso di lavorare, in un modo che in seguito li aiuti a meglio usufruire del tempo libero.

Il punto realmente in discussione riguarda la maniera in cui si devono scegliere coloro ai quali l'istruzione verrà prolungata oltre il minimo generale. I costi di un'istruzione prolungata, in termini di risorse materiali e ancor più di quelle umane, sono considerevoli anche per un paese ricco, tanto che il desiderio di dare a una più vasta frazione della popolazione un'istruzione superiore sarà sempre in qualche misura confliggente con il desiderio di prolungare l'istruzione per tutti. Sembra anche probabile che volendo ottenere il massimo rendimento economico da una limitata spesa, una società dovrà concentrarsi su un'istruzione superiore riservata a una élite relativamente piccola⁶; il che oggi vorrebbe dire allargare quella parte della popolazione che riceve il tipo di istruzione più progredita e non prolungare l'istruzione destinata al più vasto numero. Eppure, con l'istruzione di Stato, ciò non sembra praticabile in una democrazia, né sembra opportuno che si determini d'autorità chi debba ricevere tale istruzione.

Come in tutti gli altri campi, il vantaggio di sussidiare la formazione superiore (e la ricerca) non deve esser basato sui benefici che questa conferisce al ricevente, ma sui vantaggi che ne derivano per la comunità nel suo complesso. Pertanto, ci sono poche ragioni per patrocinare il sussidio a favore di ogni tipo di addestramento professionale in cui la maggior competenza acquisita si rifletterà in una maggiore capacità di guadagno, assunta abbastanza adeguatamente come misura della desiderabilità di un investimento in un addestramento del genere. Molti dei maggiori guadagni ottenuti nelle occupazioni che richiedono tale addestramento costituiscono solo un recupero del capitale in esso investito. La miglior soluzione sembra essere quella di consentire a coloro per i quali un siffatto investimento promette un rendimento maggiore di prendere a prestito il capitale e ripagarlo poi con i loro maggiori guadagni. Non si può però nascondere che tale soluzione va incontro a grandi difficoltà pratiche⁷.

La situazione cambia quando i costi dell'istruzione superiore non avranno probabilmente come risultato un corrispondente aumento del prezzo al quale i servizi dell'uomo meglio addestrato possono esser venduti ad altri individui (come nel caso di professioni come quella di medico, di avvocato, di ingegnere, ecc.), ma dove lo scopo è l'ulteriore diffusione e la crescita della conoscenza in tutta la comunità. I benefici che una comunità trae dai suoi scienziati e studiosi non si possono valutare in base al prezzo a cui questi uomini possono vendere particolari servizi, poiché molto del loro contributo è liberamente disponibile per tutti. È pertanto giusto aiutare almeno alcuni fra quanti dimostrano inclinazione e promettono bene per il proseguimento di tali studi.

Cosa diversa è però presumere che chiunque sia intellettualmente capace di acquisire un'istruzione superiore ne abbia il diritto. Non è affatto dimostrato che sia nell'interesse generale dar modo di istruirsi a coloro che sono particolarmente intelligenti, né è dimostrato che tutti costoro profitterebbero realmente di tale istruzione superiore; e nemmeno che una tale istruzione debba esser limitata a chi abbia un'innegabile capacità e debba esser resa la via abituale o esclusiva per raggiungere le posizioni più alte. Come è stato recentemente rilevato, se tutti i più intelligenti fossero deliberatamente e con successo portati nel gruppo dei ricchi, si creerebbe una divisione di classe molto più netta e i meno fortunati potrebbero essere gravemente trascurati; e diventerebbe non solo una presunzione generale ma un fatto universale la minore intelligenza dei relativamente poveri. C'è

anche un altro problema che in alcuni paesi europei ha assunto gravi proporzioni e che dovremmo tener presente. È il problema di avere più intellettuali di quanti se ne possono profittevolmente impiegare. Pochi pericoli sono così gravi per la stabilità politica quanto l'esistenza di un proletariato intellettuale senza uno sbocco per il suo sapere.

Il problema generale che dobbiamo affrontare nell'istruzione superiore è: con quale metodo, si devono selezionare (a un'età che non permette di sapere con una qualche certezza chi trarrà maggior profitto) alcuni giovani, a cui dare un'istruzione che consentirà loro di guadagnare un reddito più alto di quello degli altri; e, per giustificare l'investimento, essi devono essere selezionati in modo che nel complesso siano qualificati per guadagnare un reddito più alto. Infine, dobbiamo accettare il fatto che, poiché di regola qualcun altro dovrà pagare per l'istruzione, chi ne beneficia usufruirà così di un vantaggio «non guadagnato».

5. Recentemente, le difficoltà di questo problema si sono molto accresciute e una soluzione razionale è stata resa quasi impossibile dal maggior uso dell'istruzione pubblica come strumento per il perseguimento di scopi ugualitari. Si può sostenere che si debba assicurare la possibilità di un'istruzione al massimo avanzata a chi probabilmente trarrà dall'occasione maggior profitto. Ma ci si è in gran parte serviti del controllo pubblico dell'istruzione per uguagliare le prospettive di tutti; il che è una cosa ben diversa. I fautori dell'ugualitarismo di solito protestano contro l'accusa che il loro obiettivo sia una sorta di uguaglianza meccanica, che priverebbe alcuni soggetti di vantaggi che non possono esser dati a tutti. Eppure, c'è una chiara indicazione che la tendenza è proprio questa. La posizione ugualitaria di solito non è sostenuta tanto esplicitamente quanto in *Equality* di R.H. Tawney, importante libretto nel quale l'autore sostiene che sarebbe ingiusto «spendere con meno liberalità per l'istruzione dei ritardati che per quella degli intelligenti»⁸. Ma in una certa misura i due contrastanti desideri di uguagliare le possibilità e di adattare alle capacità (il che, come sappiamo, ha poco a che vedere col merito in senso morale) vengono ovunque confusi.

Si dovrebbe ammettere che, finché si tratta dell'istruzione a carico del bilancio pubblico, vi sono forti argomenti per un trattamento uguale per tutti. Tuttavia, quando questo discorso si combina con l'altro, contrario a consentire la concessione di certi vantaggi speciali ai più fortunati, ciò

significa in effetti che si deve dare a tutti quel che ogni ragazzo riceve e che nessuno dovrebbe ricevere quel che non può essere dato a tutti. A sostenere il punto di vista con coerenza, si dovrebbe asserire che non si deve spendere nell'istruzione di alcun ragazzo più di quanto si può spendere per l'istruzione di ciascun ragazzo. Se fosse questa la conseguenza necessaria di un sistema di istruzione pubblica, essa costituirebbe un forte motivo contro un'ingerenza dello Stato che vada oltre un livello elementare (che davvero può esser garantito a tutti) e a favore dell'istruzione superiore privata.

In ogni caso, che taluni vantaggi debbano essere limitati ad alcuni non sta a indicare che un'unica autorità debba avere l'esclusivo potere di decidere chi debba usufruirne. È improbabile che nelle mani dell'autorità un tale potere faccia alla lunga realmente progredire l'istruzione o che crei condizioni sociali che siano giudicate più soddisfacenti o giuste di quanto altrimenti sarebbero state. Riguardo al primo punto, deve essere chiaro che nessuna singola autorità deve poter detenere il monopolio di giudicare quanto vantaggiosa sia una particolare istruzione e quanto si debba investire in una maggiore istruzione o in quali dei suoi diversi tipi. Non c'è – né in una società libera può esserci – un unico standard in base al quale possiamo decidere la relativa importanza dei diversi scopi o la relativa desiderabilità dei vari metodi. Forse in nessun altro campo è tanto importante il poter costantemente disporre di alternative quanto lo è in quello dell'istruzione, dove il compito è preparare i giovani a un mondo in continuo mutamento.

Quanto alla giustizia dovremmo esser espliciti: coloro che nell'interesse generale più «meritano» un'istruzione superiore non sono necessariamente gli stessi che con sforzo e sacrificio si sono guadagnati un merito soggettivo maggiore. La capacità naturale e le doti innate sono «vantaggi ingiusti» tanto quanto è il caso a determinare l'ambiente in cui si nasce; e limitare i vantaggi di un'istruzione superiore a chi possiamo con fiducia prevedere ne trarrà il maggior profitto necessariamente aumenta, piuttosto che diminuire, il divario tra lo *status* economico e il merito soggettivo.

Il desiderio di eliminare gli effetti del caso, che è alle radici della richiesta di «giustizia sociale», può esser soddisfatto nel campo dell'istruzione, come altrove, solo eliminando tutte quelle possibilità che non sono suscettibili di deliberato controllo. Ma lo sviluppo della civiltà poggia largamente sul fatto che gli individui sfruttino nel modo migliore qualsiasi possibilità si presenti loro; sfruttino quei vantaggi essenzialmente

imprevedibili che, in nuove circostanze, un tipo di conoscenza conferisce a un individuo e non ad altri.

Per lodevoli che siano i motivi di chi con fervore desidera che, nell'interesse della giustizia, tutti possano partire con le stesse possibilità, il suo è un ideale letteralmente impossibile da realizzare. Inoltre, ogni pretesa di poterlo raggiungere, o anche di potersi a esso avvicinare, non farà che peggiorare le cose per i meno fortunati. Certo, è giusto rimuovere ogni particolare ostacolo che le esistenti istituzioni mettano sulla strada di qualcuno, ma non è possibile né desiderabile far partire tutti con le stesse opportunità, poiché ciò si può realizzare solo privando alcuni di possibilità che non possono esser date a tutti. Possiamo desiderare che le occasioni di cui ciascuno possa giovare siano le più grandi, ma diminuirebbero quelle di molti se impedissimo che le loro opportunità siano maggiori di quelle dei meno fortunati. Affermare che chiunque viva in una certa epoca in un dato paese debba partire dallo stesso punto di tutti gli altri è tanto conciliabile con una civiltà che progredisce quanto affermare che questo tipo di uguaglianza debba essere assicurata a popoli che vivono in epoche e luoghi diversi.

Può essere nell'interesse della comunità che ad alcuni che mostrano eccezionali capacità per la cultura o la scienza sia data la possibilità di farlo senza considerare i mezzi della famiglia. Ma ciò non conferisce ad alcuno il diritto di disporre di tale opportunità; e neppure significa che solo quelli di cui si possono accertare le eccezionali capacità debbano avere la possibilità o che nessuno debba averla, se essa non può essere assicurata a tutti quelli superino la stessa prova oggettiva.

Non tutte le qualità che permettono a qualcuno di dare speciali contributi sono accertabili con esami o prove; che almeno alcuni fra quanti possiedono tali qualità possano avere un'occasione è più importante di quanto non sia darla a chiunque possieda certi requisiti. Un appassionato desiderio di conoscenza o una non comune combinazione di interessi possono essere più importanti di doti più vistose o di capacità accertabili; e una base di conoscenza generale e di interessi o un'alta considerazione per la conoscenza, alimentata dall'ambiente familiare, contribuisce spesso al successo più della capacità innata. Che ci sia chi usufruisce dei vantaggi di una favorevole atmosfera familiare è un bene per la società; un bene che le politiche ugualitarie possono distruggere e che non può esser perseguito senza produrre l'apparenza che un'immeritata disuguaglianza si stia

affermando. E, poiché il desiderio della conoscenza è un'attitudine suscettibile di esser trasmessa attraverso la famiglia, è giusto dar modo ai genitori che hanno molto a cuore l'istruzione, di poterla assicurare ai loro figli con un sacrificio materiale, anche se per altre ragioni questi figli possono apparire meno meritevoli di altri che non la riceveranno⁹.

6. Insistere sull'esigenza che l'istruzione debba esser impartita solo a giovani di provata capacità produce una situazione in cui tutta la popolazione si trova a esser classificata in base a una qualche prova oggettiva e in cui prevale, in tutto e per tutto, un sistema di opinioni su quali siano le persone qualificate a ottenere i benefici di un'istruzione superiore. Ne deriva una graduatoria ufficiale, che ha in cima il genio patentato e gli idioti patentati alla base; una gerarchia resa ancor peggiore dalla presunzione di esprimere il «merito» e che determina l'accesso a opportunità nelle quali il valore può mostrarsi. Quando l'assoluta fiducia in un sistema di istruzione statale è finalizzata a servire «la giustizia sociale», dappertutto troverà applicazione un unico punto di vista su ciò che deve intendersi per istruzione superiore – e quindi sulle capacità necessarie a ottenerla – e, se una persona ha ricevuto tale formazione, si presumerà che sia stato «con merito».

Nell'istruzione, come negli altri campi, il fatto ben noto che il pubblico ha interesse ad aiutare alcuni non deve significare che si debba permettere l'accesso a un'istruzione superiore solo a chi, secondo un concorde modo di vedere, è giudicato meritevole di aiuto tramite i fondi pubblici o che non si debba permettere ad alcuno di aiutare specifici individui per ragioni diverse. Probabilmente, molto si può dire a favore della concessione di opportunità ad alcuni membri di ognuno dei diversi gruppi della popolazione, anche se gli elementi migliori di alcuni gruppi appaiano meno qualificati di soggetti appartenenti ad altri gruppi e a cui quelle opportunità non vengono concesse. Per questa ragione, diversi gruppi locali, religiosi, professionali o etnici dovrebbero poter aiutare alcuni dei loro giovani membri, in maniera che quanti ricevono un'istruzione superiore rappresentino i loro rispettivi gruppi grosso modo in proporzione all'importanza che questi danno a quella formazione scolastica.

Sembra per lo meno dubbio che una società, in cui le possibilità di ricevere un'istruzione sono universalmente accordate secondo la presunta capacità, sia più tollerante verso gli sfortunati di una in cui ha molta

importanza l'esser nato in una o in un'altra classe sociale. In Gran Bretagna, dove la riforma dell'istruzione introdotta nel secondo dopoguerra si è spinta molto lontano nello stabilire un sistema basato su presunte capacità, le conseguenze già destano molte preoccupazioni. Un recente studio sulla mobilità sociale indica che ora «saranno le scuole secondarie a fornire la nuova élite, un'élite evidentemente molto meno censurabile perché è selezionata in base al “grado d'intelligenza”. Il processo di selezione tenderà a rinforzare il prestigio delle professioni che già beneficiano di uno *status* sociale molto alto e a dividere la popolazione in settori che molti potranno forse arrivare a considerare, in realtà già considerano, tanto diversi tra loro quanto il bene e il male. Il non aver frequentato una scuola secondaria sarà una caratterizzazione negativa più grave del passato, quando era nota la disuguaglianza sociale presente nel sistema scolastico. E il sentimento di rancore può diventare più invece che meno acuto, proprio perché l'individuo in questione comprende che c'è una qualche legittimità nel processo di selezione che lo ha escluso dalla scuola secondaria. Sotto questo aspetto, una giustizia legittima può essere più difficile da sopportare di un'ingiustizia»¹⁰. O, come ha osservato più in generale un altro scrittore britannico, «un risultato inatteso dello Stato assistenziale è l'aver reso non meno ma più rigida la struttura sociale»¹¹.

Dobbiamo indubbiamente cercare di aumentare le occasioni per tutti. Ma dovremmo farlo pienamente consapevoli che aumentare per tutti può forse favorire chi meglio sa approfittarne e che al principio possono aumentare le disuguaglianze. Quando la richiesta di «uguali opportunità» porta a tentare di eliminare tali «ingiusti vantaggi», ne possono nascere solo danni. Tutte le differenze umane, che siano differenze nelle doti naturali o nelle occasioni, creano vantaggi ingiusti. Ma, poiché il principale contributo di un individuo è quello di sfruttare al meglio le circostanze che gli si presentano, il successo è in gran parte solo una questione di fortuna.

7. Al più alto livello, la diffusione della conoscenza attraverso l'istruzione è inseparabile dal progresso della scienza mediante la ricerca. Il compito di avviare gli altri a quei problemi che sono ai confini della conoscenza può esser svolto solo da uomini la cui occupazione principale sia la ricerca. Nell'Ottocento le università, in particolare quelle del continente europeo, si svilupparono di fatto in istituzioni che, nel modo migliore, provvedevano all'istruzione come sottoprodotto della ricerca e

dove lo studente acquisiva conoscenza lavorando come apprendista dello scienziato o dello studioso creativo. Da allora, in conseguenza dell'aumento della conoscenza che si deve poter padroneggiare prima di raggiungerne i confini e in conseguenza del crescente numero di persone che ricevono un'istruzione universitaria senza alcuna intenzione di raggiungere quello stadio, il carattere delle università è molto cambiato. Gran parte di ciò che è ancora definito «lavoro universitario» è nel carattere e nella sostanza una semplice continuazione dell'istruzione scolastica. Solo i corsi di «perfezionamento postuniversitario» – e di fatto solo i migliori tra questi – svolgono ancora principalmente il tipo di lavoro che caratterizzava le università del continente europeo nell'Ottocento.

Tuttavia, non c'è ragione per credere che quel tipo di lavoro più avanzato non sia tuttora necessario. È sempre da esso che dipende principalmente il livello generale della vita intellettuale di un paese. E, mentre gli istituti di ricerca delle scienze sperimentali, in cui i giovani scienziati fanno il loro apprendistato, soddisfano in parte questa necessità, c'è il pericolo che in alcuni campi del sapere l'espansione democratica dell'istruzione pregiudichi il perseguimento di quel lavoro originale che tiene viva la conoscenza.

Forse la presunta inadeguatezza quantitativa degli specialisti a livello universitario, formati nel mondo occidentale¹², è meno preoccupante dell'inadeguata presenza di uomini di altissima qualità. Ora, almeno negli Stati Uniti e in maniera sempre maggiore anche altrove, la responsabilità di ciò è dovuta soprattutto all'insufficiente preparazione data nelle scuole e alla predisposizione utilitaria delle istituzioni, interessate in primo luogo a conferire qualifiche professionali. Ma non è da sottovalutare la preferenza democratica a dare migliori possibilità materiali alle masse e non all'avanzamento della conoscenza; questo sarà sempre lavoro di relativamente pochi studiosi ed è in realtà ciò che più di tutti può pretendere un pubblico sostegno finanziario.

La ragione per cui sembra ancora probabile che istituzioni quali le vecchie università, dedite alla ricerca e all'insegnamento di quel che si trova ai confini della conoscenza, continueranno a essere la principale fonte del nuovo sapere è che solo siffatte istituzioni possono offrire la libertà di scelta dei problemi e quei contatti tra i rappresentanti delle diverse discipline che offrono le migliori condizioni per la creazione e la ricerca di nuove idee. Per quanto il progresso in una direzione conosciuta possa essere accelerato

molto dalla deliberata organizzazione di un lavoro che miri a un qualche obiettivo noto, gli imprevedibili passi decisivi nel progresso generale avvengono di regola non col perseguimento di fini specifici, ma con lo sfruttamento di quelle opportunità che la casuale combinazione di particolare conoscenza, doti, speciali circostanze e contatti hanno posto sulla strada di un individuo. L'istituto specializzato nella ricerca può essere il più efficiente nello svolgimento di tutti i compiti che sono di carattere «applicato». Ma tale ricerca istituzionale è sempre, in parte, una ricerca guidata, il cui fine è determinato da attrezzature specializzate, dall'utilizzo di un particolare lavoro di gruppo e dallo scopo concreto a cui è destinata l'istituzione. Nella ricerca «di base», ai confini della conoscenza ci sono spesso temi o campi non stabiliti e il progresso decisivo sarà frequentemente imputabile al fatto di non tener conto della convenzionale divisione delle discipline.

8. Aiutare nel modo più effettivo la crescita della conoscenza è pertanto un problema strettamente connesso alla questione della «libertà accademica». Le idee sostenute con quest'espressione si sono sviluppate nei paesi del continente europeo, dove le università erano generalmente istituzioni statali; erano quindi quasi esclusivamente dirette contro l'interferenza politica nel lavoro di tali istituzioni¹³. Il reale punto in discussione è però molto più vasto. È tanto giusto opporsi a qualsiasi pianificazione e direzione unitaria della ricerca da parte di un senato accademico, composto dai più apprezzati scienziati e studiosi, quanto lo è opporsi a una simile direzione da parte di autorità estranee. È ovvio che il singolo scienziato s'offende molto per l'interferenza nella sua scelta, o nello studio di problemi, quando tale interferenza è motivata da quelle che gli sembrano considerazioni irrilevanti. E tuttavia il danno è minore se, anziché sottoporre tutto al controllo di un'unica concezione di ciò che in un dato momento è il maggior interesse scientifico, c'è una molteplicità di istituzioni di ricerca, ognuna sottoposta a differenti pressioni esterne.

Ovviamente, la libertà accademica non può significare che ogni scienziato debba fare quel che a lui pare molto desiderabile. Neppure equivale all'autogoverno di tutta la scienza. Significa piuttosto che dovrebbe esserci il maggior numero possibile di centri di lavoro indipendenti, nei quali almeno gli uomini che hanno dimostrato la loro capacità di far progredire la conoscenza e la loro dedizione al proprio

compito abbiano la possibilità di essere i soli competenti a determinare i problemi su cui spenderanno le loro energie e nei quali sia loro consentito esporre le conclusioni raggiunte, siano queste gradite o meno a chi dà loro lavoro o al pubblico in generale¹⁴.

In pratica, ciò equivale a dire che a quegli uomini già affermati, che tali appaiono agli occhi dei loro pari e che per questa ragione si trovano a occupare una posizione direttiva in cui possono determinare il proprio lavoro e quello dei loro allievi, si dovrebbe dare l'inamovibilità. È un privilegio conferito per ragioni analoghe a quelle per cui si è ritenuto opportuno rendere sicura la posizione dei giudici; ed è conferito non nell'interesse dell'individuo, ma perché giustamente si ritiene che le persone in una siffatta posizione, se sono protette dalla pressione dell'opinione esterna, serviranno nel complesso meglio l'interesse pubblico. Non è ovviamente un privilegio illimitato e sta semplicemente a significare che, una volta accordato, non può essere tolto, se non per ragioni specificamente previste al momento della nomina.

Non esistono motivi per cui, acquisendo maggiore esperienza, tali condizioni non si possano cambiare nel caso di nuove nomine, sebbene tali cambiamenti non si applichino a chi già ha l'inamovibilità. Per esempio, dopo recenti esperienze si fa strada l'opinione che le condizioni della nomina dovrebbero specificare che chi occupa una siffatta posizione perde il privilegio se coscientemente aderisce o appoggia un movimento contrario al principio stesso su cui poggia il privilegio. La tolleranza non include la difesa dell'intolleranza. A questo proposito, penso che non si debba concedere l'inamovibilità a un comunista; tuttavia, una volta che gli sia stata concessa senza esplicite limitazioni, dovrebbe esser rispettata come nel caso di qualsiasi altra nomina analoga.

Tutto ciò si applica però solo allo speciale privilegio dell'inamovibilità. A parte queste considerazioni, non c'è motivo per nessuno di rivendicare come un diritto la libertà di fare o insegnare quel che vuole, né d'altra parte c'è motivo che giustifichi una norma rigida e sbrigativa secondo cui chiunque abbia una particolare opinione dev'essere universalmente escluso. Sebbene una istituzione che miri a standard molto alti ben presto scoprirà che può attirare intelligenze superiori solo se accorda anche ai suoi membri più giovani una vasta scelta di studi e opinioni, nessuno ha il diritto d'essere assunto in un'istituzione indipendentemente dagli interessi e dai punti di vista.

9. La necessità di proteggere le istituzioni scientifiche da grossolane interferenze da parte degli interessi politici ed economici è oggi ben riconosciuta, sicché non c'è da temere che esse, se poste in atto nei confronti di istituzioni ricche di reputazione, possano aver successo. È ancora necessaria molta vigilanza, specialmente nelle scienze sociali, dove la pressione viene sovente esercitata in nome di scopi altamente idealistici e largamente accettati. La pressione contro un'opinione impopolare è più dannosa dell'opposizione a una opinione popolare. Certo, ci dovrebbe servire da ammonimento il fatto che perfino Thomas Jefferson abbia asserito che in materia di diritto costituzionale i principi insegnati e i testi adottati nell'Università della Virginia avrebbero dovuto essere prescritti d'autorità, perché tra i futuri professori si sarebbe potuto trovare «uno della scuola del vecchio federalismo»¹⁵!

Tuttavia, il pericolo non è oggi tanto nella ovvia interferenza esterna quanto nel maggior controllo che le sempre maggiori necessità finanziarie delle ricerche danno a chi tiene i cordoni della borsa. È una vera minaccia per gli interessi del progresso scientifico, poiché l'ideale di una direzione unificata e centralizzata di tutti gli sforzi scientifici, che può essere posto al servizio dell'interferenza, è condiviso da alcuni degli scienziati stessi. Sebbene il primo grande attacco, sferrato negli anni Trenta nel nome della pianificazione della scienza e sotto una forte influenza marxista, sia stato respinto con successo¹⁶ e sebbene le discussioni che ha suscitato abbiano creato una maggior consapevolezza dell'importanza della libertà in questo campo, è probabile che i tentativi di «organizzare» lo sforzo scientifico e di dirigerlo verso particolari traguardi riappariranno sotto nuove forme.

Gli enormi successi raggiunti dai russi in certi settori, che sono la causa del rinnovato interesse per l'organizzazione degli sforzi scientifici, non avrebbero dovuto sorprenderci e non dovrebbero darci alcuna ragione per cambiare opinione sull'importanza della libertà. È indiscutibile che un traguardo, qualunque esso sia, o qualsiasi limitato numero di obiettivi, di cui già si sappia che sono raggiungibili, possono esser raggiunti prima se a essi si dà la priorità nell'allocazione accentrata delle risorse. Questo è il motivo per cui una organizzazione totalitaria può essere in realtà molto più efficace in una guerra breve – ecco perché un siffatto governo, quando è in grado di scegliere il momento più favorevole alla guerra, costituisce un grave pericolo per gli altri. Ma ciò non significa che il progresso della scienza in generale possa essere più rapido se tutti gli sforzi sono diretti

verso quello che al momento sembra il traguardo più importante, né significa che nel lungo periodo la nazione che ha più deliberatamente organizzato i suoi sforzi sarà la più forte¹⁷.

Un altro fattore che ha contribuito a far credere alla superiorità della ricerca pianificata è l'idea piuttosto esagerata della misura in cui il progresso dell'industria moderna si deve all'organizzato lavoro di gruppo dei grandi laboratori industriali. Di fatto, com'è stato recentemente mostrato nei particolari¹⁸, anche i principali progressi tecnologici degli ultimi tempi, in proporzione molto superiore all'immaginato, sono dovuti a sforzi individuali, spesso di uomini che si interessano alla materia da dilettanti o che si sono trovati davanti al problema per puro caso. E quanto appare valido per molti settori della scienza applicata, lo è certo ancora di più per la ricerca di base, dove i progressi importanti sono, per la loro stessa natura, più difficili da prevedere. In questo campo, può anzi esserci un pericolo nell'attuale entusiasmo per il lavoro di gruppo e per la cooperazione; e può darsi benissimo che sia il maggior individualismo dell'europeo (in parte dovuto al fatto che è meno abituato a sostanziosi appoggi materiali e quindi meno dipendente da essi) a dare ancora, nella più originale ricerca di base, un certo vantaggio sullo scienziato americano.

Forse la più importante applicazione delle nostre principali tesi è che il progresso della conoscenza può essere più rapido quando le ricerche scientifiche non sono determinate da una concezione unitaria della loro utilità sociale e quando ogni uomo affermato può dedicarsi ai compiti in cui vede la migliore occasione per fornire il suo contributo. Dove, come sempre più succede nei campi sperimentali, non si può più dare questa possibilità, non si può cioè assicurare a ogni studioso qualificato la libertà di decidere come utilizzare il proprio tempo, e dove sono necessari vastissimi mezzi materiali per gran parte del lavoro, le prospettive di progresso sarebbero molto favorevoli se, invece di affidare il controllo dei fondi a un'unica autorità che procede in base a un piano unitario, ci fosse una molteplicità di fonti indipendenti; il pensatore non ortodosso potrebbe in tal modo trovare qualcuno disposto ad ascoltarlo.

Abbiamo ancora molto da imparare sulla maniera migliore di amministrare i fondi indipendenti destinati a sostenere la ricerca e non si può esser sicuri che l'influenza delle grandi fondazioni (con la loro inevitabile dipendenza dall'opinione della maggioranza e la conseguente tendenza ad accentuare gli spostamenti delle mode scientifiche) sia stata

sempre vantaggiosa quanto avrebbe potuto. Non c'è dubbio però che la molteplicità di conferimenti privati interessati a campi limitati sia una delle più promettenti caratteristiche della situazione americana. Ma, sebbene le attuali leggi fiscali abbiano temporaneamente aumentato il flusso di tali fondi, dovremmo anche tener presente che le stesse leggi rendono più difficile l'accumulazione di nuove fortune e che, così continuando, queste fonti molto probabilmente in futuro si inaridiranno. Come altrove, la conservazione della libertà nella sfera del pensiero e dello spirito dipenderà, alla lunga, da un controllo diffuso dei mezzi materiali e dalla costante esistenza di individui in posizione tale da poter destinare vasti fondi a scopi a loro avviso importanti.

10. In nessun campo la libertà è più importante che in quello nel quale maggiore è la nostra ignoranza: ossia, ai confini della conoscenza, dove nessuno può prevedere cosa troveremo più in là. Benché anche lì la libertà sia stata minacciata, è un campo dove possiamo ancora contare sul fatto che gran parte degli uomini, accorgendosi del pericolo, si schiereranno a sua difesa. Se in questo libro ci siamo soprattutto preoccupati della libertà in altri campi, ciò è dovuto al fatto che tanto spesso oggi dimentichiamo che la libertà intellettuale poggia su basi molto più vaste e che senza di esse non può esistere. Ma il fine ultimo della libertà è l'allargamento di quelle capacità che consentono all'uomo di superare i suoi antenati e alle quali ogni generazione deve tentare di aggiungere una sua quota – il suo contributo alla crescita della conoscenza e al graduale avanzamento delle credenze morali ed estetiche, dove non si deve permettere ad alcun superiore di imporre una gamma di punti di vista su quanto sia giusto e buono e dove solo un'ulteriore esperienza può decidere cosa debba prevalere.

È sempre quando l'uomo arriva al di là del suo io attuale, quando qualcosa di nuovo emerge e quando la valutazione è nelle mani del futuro, che la libertà mostra definitivamente il suo valore. I problemi dell'istruzione e della ricerca ci hanno così riportato al tema principale di questo libro, dal luogo in cui gli effetti della libertà e quelli delle sue restrizioni sono più remoti e meno visibili al luogo in cui più direttamente quegli effetti si fanno sentire sui valori ultimi. E, per concludere, non possiamo pensare parole migliori di quelle di Wilhelm von Humboldt, poste cent'anni fa da John Stuart Mill in apertura del suo *On Liberty*: « Il grande,

il più importante principio, verso cui ogni argomento svolto in queste pagine direttamente converge, è l'assoluta ed essenziale importanza dello sviluppo umano nelle sue più ricche varietà¹⁹.

* *On Liberty*, cit., p. 95. A proposito della citazione di Mill, cfr. B. RUSSELL, che novantacinque anni dopo, si sofferma sullo stesso problema nella conferenza intitolata *John Stuart Mill*, «Proceedings of the British Academy», XLI (1955), p. 57: «La scuola di Stato, nei paesi che adottano questi principi [di Fichte] produce, dove riesce allo scopo, un gregge di ignoranti fanatici, pronti a scatenarsi in una guerra o una persecuzione appena una parola d'ordine lo richieda. È un male così grande che, se la scuola di Stato non fosse mai esistita, al mondo si vivrebbe meglio, almeno secondo me».

¹ Cfr. MILL, *On Liberty*, cit., pp. 94-95: «È nel caso dei bambini che delle malintese nozioni di libertà ostacolano realmente lo Stato nell'adempimento dei suoi doveri. Si penserebbe quasi che i figli di un uomo siano ritenuti letteralmente, e non metaforicamente, una sua parte, tanto l'opinione pubblica è insofferente della pur minima interferenza legale nell'assoluto e esclusivo controllo paterno dei figli, più insofferente che di quasi ogni interferenza con la propria libertà d'azione: a tal punto la generalità degli uomini stima la libertà meno del potere. Consideriamo, per esempio, il caso dell'istruzione. Non è quasi ovvio l'assioma che lo Stato dovrebbe esigere e imporre l'istruzione, fino a un certo livello, di ogni essere umano che sia nato suo cittadino? [...] Se il governo si decidesse a esigere che ogni bambino riceva una buona istruzione, potrebbe evitarsi il disturbo di fornirla: potrebbe lasciare ai genitori il compito di cercare l'istruzione dove e come preferiscono, limitandosi a pagare le tasse scolastiche dei bambini delle classi più povere e a coprire tutte le spese scolastiche di quelli che sono completamente privi di mezzi. Le obiezioni che vengono giustamente mosse all'istruzione di Stato non si applicano alla proposta che lo Stato renda obbligatoria l'istruzione, ma al fatto che si prenda carico di dirigerla; che è una questione completamente diversa».

² Storicamente, i bisogni suscitati dal servizio militare obbligatorio furono più determinanti, nell'indurre gran parte dei governi a rendere obbligatoria l'istruzione pubblica, che non i problemi posti dal suffragio universale.

³ W. VON HUMBOLDT, *Ideen zu einem Versuch die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, cit., cap. VI, sommario iniziale e frase conclusiva. Nella traduzione inglese, *The Sphere and Duties of Government*, London 1854, il sommario è stato trasferito nell'indice analitico.

⁴ Cfr. L. VON MISES, *Nation, Staat und Wirtschaft*, Wien 1919.

⁵ M. FRIEDMAN, *The Role of Government in Education*, in R.A. Solo (a cura di), *Economics and the Public Interest*, New Brunswick 1955.

⁶ Cfr. G.J. STIGLER, *The Economic Theory of Education*, saggio in corso di pubblicazione.

⁷ Cfr. le interessanti proposte di M. FRIEDMAN, *The Role of Government in Education*, cit., meritevoli di attento studio, anche se si possano nutrire dei dubbi sulla possibilità di attuazione.

⁸ R.H. TAWNEY, *Equality*, cit., p. 32.

⁹ Un problema che nella situazione attuale non viene preso in considerazione è quello del caso di qualche giovane, nel quale si manifesti un appassionato desiderio di conoscenza, pur senza speciali talenti per nessuna delle materie comprese nei programmi classici dell'istruzione. Un tale desiderio dovrebbe esser valutato molto di più di quanto non avvenga, mentre la possibilità di accedere all'università non risolve in realtà il problema al più alto livello. Ho sempre seriamente pensato alla necessità di istituzioni che svolgano le funzioni svolte in passato dai monasteri, dove quanti lo desideravano davvero, sapendo rinunciare a molti agi e piaceri della vita, potevano avere

un'occasione per consacrare l'intero periodo della loro formazione al perseguimento della conoscenza.

¹⁰ D.V. GLASS, in *Social Mobility in Britain*, a cura di D.V. Glass, Londra, 1954, pp. 25-26; cfr. anche la recensione al volume fatta da A. CURLE, «New Statesman and Nation» (nuova serie), XLVIII (14 agosto 1954), p. 190, dove si suggerisce che «il dilemma dell'istruzione pubblica sta nel fatto che il desiderio di creare una società più "aperta" può semplicemente condurre a una società che, sebbene elastica rispetto agli individui, viene a essere stratificata in base al coefficiente d'intelligenza non meno rigidamente di quanto lo fosse prima in base alla nascita». Cfr. anche M. YOUNG, *The Rise of the Meritocracy, 1870-2033*, London 1958.

¹¹ SIR CHARLES P. SNOW, cit. in «Time», 27 maggio 1957, p. 106.

¹² D. BLANK e G.J. STIGLER, *The Demand and Supply of Scientific Personnel*, New York 1957.

¹³ È significativo che in Inghilterra, dove le università sono sempre state fondazioni, composte da numerosi corpi autonomi, la libertà accademica non sia mai diventata un problema grave come è stato invece dove le università sono state istituzioni statali.

¹⁴ Cfr. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, cit., spec. p. 33: «La libertà accademica consiste nel diritto di scegliere i propri problemi di studio, di condurre la ricerca liberi da qualsiasi controllo esterno e di insegnare la propria materia secondo le proprie opinioni».

¹⁵ T. JEFFERSON, Lettera a Joseph C. Cabell del 3 febbraio 1825, in *The Writings of Thomas Jefferson*, cit., VII, p. 397. Sarà opportuno dire che l'opposizione alla libertà accademica si accordava perfettamente all'opinione di Jefferson su tutte queste materie; opinione che, come nei casi di molti democratici dottrinari, gli faceva respingere anche il concetto dell'indipendenza dei giudici.

¹⁶ Cfr. J.R. BAKER, *Science and the Planned State*, London-New York, 1945.

¹⁷ Non è questa la sede per intavolare una discussione sul sistema scolastico russo. Ma si può brevemente accennare che le principali differenze rispetto al sistema americano non dipendono che in misura trascurabile dalle differenze dell'ordine sociale e che di fatto i russi si limitano a seguire la tradizione del continente europeo. Sui punti critici, i risultati delle scuole tedesche o francesi o scandinave giustificerebbero uno studio nella stessa misura delle scuole russe.

¹⁸ Cfr. J. JEWKES, D. SAWERS e R. STILLERMAN, *The Sources of Invention*, London 1958.

¹⁹ W. VON HUMBOLDT, *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, cit.

25. Perché non sono un conservatore (Poscritto)

In tutti i tempi, rari sono stati i sinceri amici della libertà; il trionfo di questa è dovuto a minoranze che hanno prevalso associandosi con ausiliari il cui fine differiva spesso dal loro; e questa associazione, che è sempre pericolosa, è stata a volte disastrosa, offrendo agli avversari validi motivi d'opposizione.

LORD ACTON*

1. In un'epoca in cui gran parte dei movimenti considerati progressisti sono favorevoli a ulteriori attentati alla libertà individuale¹, facilmente chi ha cara la libertà consuma tutte le proprie energie opponendovisi. Così facendo, molto spesso si trova dalla stessa parte di coloro che di norma sono avversi a qualsiasi cambiamento. Oggi, nelle questioni di politica corrente, non ha in genere altra scelta che appoggiare i partiti conservatori. Ma, sebbene sia spesso chiamata «conservatrice», la posizione che ho tentato di definire è molto diversa da quella a cui tradizionalmente questo appellativo viene riferito. La confusione dell'odierna situazione porta difensori della libertà e genuini conservatori a unirsi per avversare le vicende che minacciano i loro diversi ideali; ma è piena di pericoli. È importante quindi distinguere chiaramente fra la posizione qui sostenuta e quella che – forse più propriamente – da lungo tempo è nota come conservatorismo.

Il conservatorismo vero e proprio è un atteggiamento legittimo, probabilmente necessario e certo molto diffuso, di opposizione a drastici cambiamenti. Dalla Rivoluzione francese in poi, per un secolo e mezzo, ha avuto una parte importante nella politica europea. Fino al sorgere del

socialismo, il suo antagonista è stato il liberalismo. Nella storia degli Stati Uniti, non c'è nulla che corrisponda a tale conflitto, poiché quello che in Europa era definito «liberalismo», lì era la tradizione comune su cui è stato edificato il sistema politico americano: pertanto, il difensore della tradizione americana è stato un liberale nel senso europeo del termine². Questo equivoco, già esistente, è stato peggiorato dal recente tentativo di trapiantare in America il tipo di conservatorismo europeo che, per essere estraneo alla tradizione americana, ha assunto un carattere un po' bizzarro. E, già un po' prima, i radicali e i socialisti americani avevano cominciato a definirsi «liberali». Nondimeno, continuerò ora a chiamare liberale la posizione da me assunta, che ritengo tanto diversa dal vero conservatorismo quanto dal socialismo. Tuttavia, mi si consenta di dire, almeno una volta, che lo faccio con apprensione sempre più grande; bisognerà che più avanti tenti di trovare quale potrebbe essere il nome giusto per il partito della libertà. La ragione non sta solo nel fatto che il termine «liberale» è oggi negli Stati Uniti causa di un costante equivoco, ma anche nella circostanza che da molto tempo in Europa il tipo predominante di liberalismo razionalistico è stato uno dei battistrada del socialismo.

Mi si permetta ora di enunciare quella che a me pare la decisiva obiezione a ogni forma di conservatorismo propriamente detto. Per sua stessa natura, il conservatorismo non può offrire un'alternativa alla direzione verso cui siamo incamminati. Con la sua resistenza alle tendenze correnti, può riuscire a rallentare sviluppi ritenuti non desiderabili; ma, poiché non indica altre direzioni, non può essere un reale ostacolo a quegli sviluppi. Questa è la ragione per cui il destino del conservatorismo è stato invariabilmente quello di essere trascinato lungo una strada che non è di sua scelta. La tensione della lotta fra conservatori e progressisti può ripercuotersi unicamente sulla velocità, non sulla direzione degli sviluppi contemporanei. Ma, per quanto sia necessario un «freno al veicolo del progresso»³, personalmente non posso accontentarmi di contribuire ad abbassare tale freno. Il liberale deve prima di tutto chiedersi che via dobbiamo prendere; e non deve meramente domandarsi a che velocità dobbiamo muoverci e fin dove dobbiamo spingerci. Di fatto, egli differisce molto di più dall'odierno radicale collettivista di quanto non ne differisca il conservatore. Mentre questi offre semplicemente una versione leggera e moderata dei pregiudizi del suo tempo, il liberale deve oggi opporsi in

modo più positivo ad alcune delle idee di base che molti conservatori condividono con i socialisti.

2. Il quadro che generalmente si fa delle relative posizioni dei tre partiti serve più a offuscare che a chiarire i loro veri rapporti. Le loro sono usualmente rappresentate come posizioni diverse, su una linea in cui i socialisti sono a sinistra, i conservatori a destra ed i liberali in qualche punto del centro. Niente potrebbe essere più ingannevole. Se vogliamo un diagramma, sarebbe più appropriato disporli in triangolo, mettendo i conservatori in un angolo, con i socialisti che tirano verso il secondo angolo e i liberali verso il terzo. Ma, poiché i socialisti sono riusciti per molto tempo a tirare più forte, i conservatori hanno avuto la tendenza a seguire la direzione socialista piuttosto che quella liberale e, a intervalli appropriati, hanno adottato le idee rese rispettabili dalla propaganda radicale. Sono stati sempre i conservatori a scendere a compromessi col socialismo e a rubarne le novità. I conservatori, fautori della «via di mezzo»⁴ e privi di un loro obiettivo, sono stati guidati dalla convinzione che la verità sia fra i due estremi – con il risultato che, ogni qualvolta un movimento appariva più estremista, spostavano la loro posizione.

La posizione che a buon diritto può in qualsiasi momento esser descritta come conservatrice dipende pertanto dalla direzione delle tendenze esistenti. Poiché, negli ultimi decenni gli sviluppi politici sono stati generalmente conformi alle aspirazioni dei socialisti, può apparire che conservatori e liberali, si siano soprattutto preoccupati di ritardare tale movimento. Ma la caratteristica principale del liberalismo è che esso vuole muoversi, non stare fermo. Oggi, il fatto che ci sia stata un'epoca in cui il liberalismo è stato più largamente accettato, e alcuni dei suoi obiettivi sono stati più prossimi a essere conseguiti, può suscitare l'impressione opposta. Ma non è mai stato una dottrina con lo sguardo rivolto al passato. Anche nei periodi in cui gli ideali liberali sono stati pienamente realizzati, il liberalismo si è sempre preoccupato di migliorare ulteriormente le istituzioni. Il liberalismo non è avverso all'evoluzione e al cambiamento; e, dove lo sviluppo spontaneo viene soffocato da controlli pubblici, vuole numerosi cambiamenti della linea politica. Per quanto concerne l'azione governativa prevalente nel mondo attuale, non vi è ragione perché il liberale desideri mantenere le cose come sono. In realtà, il liberale ritiene che la

necessità più urgente, nella maggior parte del mondo, sia quella di spazzar via gli ostacoli alla libera crescita.

Questa differenza fra liberalismo e conservatorismo non dev'essere oscurata dal fatto che negli Stati Uniti è ancora possibile difendere la libertà individuale, difendendo le istituzioni da lungo tempo stabilite. Per il liberale, esse hanno un gran valore non solo perché esistono da molto tempo e perché sono americane, ma perché rispondono agli ideali a lui cari.

3. Prima di considerare i principali punti su cui l'atteggiamento liberale è in netta opposizione a quello conservatore, sarà bene mettere in rilievo che il liberale può aver imparato molto, con beneficio, dall'opera di alcuni pensatori conservatori. Dobbiamo al loro rispettoso e intimo studio del valore delle istituzioni spontaneamente sviluppatesi (almeno al di fuori del campo dell'economia), alcuni giudizi profondi che costituiscono un reale contributo alla nostra comprensione della società libera. Per quanto reazionari siano stati in politica, uomini come Coleridge, Bonald, De Maistre, Justus Möser o Donoso Cortès mostrano una comprensione del significato di istituzioni sorte spontaneamente (come il linguaggio, il diritto, la morale e i costumi) che ha anticipato le moderne impostazioni scientifiche e da cui i liberali possono aver imparato. Ma l'ammirazione dei conservatori per il libero sviluppo riguarda generalmente solo il passato. È tipica anche la loro mancanza di coraggio nell'accettare un cambiamento non intenzionale, da cui potranno emergere nuovi strumenti per le iniziative umane.

Questo mi porta al primo dei punti su cui le tendenze conservatrici e liberali differiscono radicalmente. Come spesso hanno riconosciuto gli scrittori che a esso si sono ispirati, uno dei tratti fondamentali dell'atteggiamento conservatore è il timore del cambiamento, una timida sfiducia del nuovo in quanto tale⁵; mentre la posizione liberale si basa sul coraggio e la fiducia, sull'esser pronti a lasciar andare le cose per il loro verso, anche se non possiamo prevedere dove ci porteranno. Non ci sarebbe ragione di critica se i conservatori provassero semplicemente un'avversione per un cambiamento troppo rapido delle istituzioni e della politica pubblica; qui è giusto volere un processo cauto e lento. Ma i conservatori sono inclini a servirsi dei poteri di governo per impedire un cambiamento o per limitarne la portata a quanto più soddisfa la mentalità più timorosa. Nel guardare avanti, essi non hanno quella fiducia nelle forze spontanee, che

porta invece il liberale ad accettare i cambiamenti senza paura, anche se ignora come gli adattamenti necessari si realizzeranno. In realtà, fa parte dell'atteggiamento liberale presumere, soprattutto nel campo economico, che le forze autoregolate del mercato riusciranno in qualche modo, sebbene nessuno possa prevedere come lo faranno in una data situazione, a generare gli aggiustamenti richiesti dalle nuove condizioni. Forse non esiste altro fattore che contribuisca tanto alla frequente riluttanza delle persone a lasciare che il mercato funzioni quanto la loro incapacità di concepire come si possa ottenere, senza deliberati controlli, il necessario equilibrio fra domanda e offerta, fra esportazioni e importazioni o simili. Il conservatore si sente sicuro e soddisfatto solo se è certo che una saggezza superiore vigili sui cambiamenti, solo se sa che qualche autorità ha il compito di mantenere «ordinato» il cambiamento.

La paura di affidarsi a forze sociali incontrollate è strettamente connessa ad altre due caratteristiche del conservatorismo: la passione per l'autorità e l'incomprensione per le forze economiche. Con la sua sfiducia nelle teorie astratte come nei principi generali⁶, il conservatore non riconosce quelle forze spontanee su cui una politica di libertà fa assegnamento, né dispone di una base per formulare principi politici. L'ordine gli appare come il risultato della costante vigilanza dell'autorità che, a questo fine, deve poter fare quanto è richiesto dalle particolari circostanze e non essere vincolata da norme rigide. Legarsi a principi presuppone la comprensione delle forze generali da cui gli sforzi della società sono coordinati. Ma proprio questa teoria della società, e soprattutto di un meccanismo economico, è quanto manca in modo evidente al conservatorismo. Esso è stato tanto incapace di formulare una teoria generale su come si produce l'ordine sociale che, nel tentativo di costruire una base teorica, i suoi seguaci moderni ricorrono invariabilmente e quasi esclusivamente ad autori che i suoi stessi esponenti consideravano liberali. Macaulay, Tocqueville, Lord Acton e Lecky certamente si ritenevano liberali, e con ragione. Anche Edmund Burke rimase sino alla fine un *old Whig*; e sarebbe inorridito al pensiero di essere considerato un *Tory*.

Mi si consenta tuttavia di tornare al punto principale, quello del compiacimento, caratteristico del conservatore, per l'azione dell'autorità costituita e della sua prima preoccupazione, che non è quella che il potere sia tenuto entro certi limiti, ma al contrario quella che l'autorità non sia indebolita. Questo atteggiamento si concilia difficilmente con il

mantenimento della libertà. In genere, si può forse affermare che il conservatore non si oppone alla coercizione e al potere arbitrario finché questi vengono usati per scopi che considera giusti. Egli crede che, se il governo è nelle mani di uomini da lui stimati, non debba essere troppo vincolato da rigide norme. Poiché guarda alle convenienze e non ai princìpi, la sua più grande speranza è che governino i saggi e i buoni – non semplicemente con l'esempio, come tutti possiamo sperare, ma con il potere loro accordato e da essi esercitato⁷. Come il socialista, egli si preoccupa poco di come limitare i poteri dello Stato; gli interessa chi ne ha il controllo. E, come il socialista, si considera autorizzato a imporre agli altri quel che per lui ha valore.

Quando dico che il conservatore è privo di princìpi, non voglio insinuare che non abbia convinzioni morali. Anzi, il conservatore tipico è di regola un uomo con fortissime convinzioni morali. Intendo solo dire che egli non ha princìpi politici che gli consentano di lavorare, con chi ha valori morali diversi dai suoi, a favore di un ordine politico in cui entrambi possano obbedire alle loro convinzioni. Il riconoscimento di tali princìpi è la condizione di quella coesistenza tra sistemi di valori diversi che rende possibile la coesistenza pacifica e il minimo ricorso alla coercizione. L'accettazione di tali princìpi sta a significare che accettiamo di tollerare molto di ciò che non ci piace. Ci sono molti valori del conservatore che preferisco a quelli dei socialisti; eppure, l'importanza personalmente attribuita a specifiche finalità non è per un liberale una giustificazione sufficiente per obbligare gli altri a fare parimenti. Non dubito che alcuni dei miei amici conservatori si scandalizzeranno per quelle che, nella terza parte di questo libro, essi considerano mie «concessioni» ai punti di vista moderni. Ma, seppure alcuni dei provvedimenti in questione possano non piacermi, tanto quanto non piacciono a loro, e possa votare contro di essi, non conosco nessun principio generale a cui potrei ricorrere per persuadere chi ha opinioni diverse che quei provvedimenti non sono ammissibili nel tipo generale di società che entrambi desideriamo. Vivere e lavorare con successo con gli altri richiede più che la semplice fedeltà ai propri fini concreti. Richiede un impegno mentale verso un tipo di ordine in cui, anche sui problemi che per uno sono fondamentali, è permesso agli altri di perseguire fini diversi.

Per queste ragioni, gli ideali morali o religiosi non possono per il liberale costituire oggetto di coercizione. Ma conservatori e socialisti non

riconoscono tali limiti. A volte penso che il più evidente attributo del liberalismo, che lo distingue tanto dal conservatorismo quanto dal socialismo, è l'idea che le credenze morali relative a questioni di comportamento non direttamente interferenti con la sfera privata altrui non giustificano la coercizione. Ciò può anche spiegare perché al socialista ravveduto sembri tanto più facile trovare un nuovo asilo spirituale nel campo dei conservatori piuttosto che in quello dei liberali.

In ultima analisi, la posizione conservatrice poggia sulla credenza che in ogni società ci siano persone riconosciute superiori, le cui eredità di norme, valori e posizione devono essere garantite e devono avere più influenza di altre sulle cose pubbliche. Il liberale non nega ovviamente che esistano uomini superiori – non è un ugualitario –, ma nega che qualcuno abbia l'autorità di decidere chi siano questi uomini superiori. Mentre il conservatore tende a difendere una speciale gerarchia costituita e desidera che l'autorità protegga lo *status* di chi egli apprezza, il liberale pensa che nessun rispetto per i valori stabiliti possa giustificare il ricorso al privilegio o al monopolio o a qualche altro potere coercitivo dello Stato al fine di proteggere tali persone contro le forze del cambiamento economico. Sebbene sia pienamente consapevole dell'importanza del ruolo avuto dalle élite culturali e intellettuali nell'evoluzione della civiltà, egli crede anche che quelle élite debbano mettersi alla prova mediante la capacità di conservare la loro posizione in un contesto in cui le stesse norme si applicano a tutti gli altri.

Strettamente connesso a ciò, è l'abituale atteggiamento del conservatore verso la democrazia. Già prima ho spiegato che non considero la legge della maggioranza un fine, ma semplicemente un mezzo o forse anche il minore dei mali nelle forme di governo fra cui dobbiamo scegliere. Ma credo che i conservatori s'ingannino quando attribuiscono alla democrazia i mali del nostro tempo. Il peggiore dei mali è il governo illimitato; nessuno è qualificato a disporre di un potere illimitato⁸. I poteri della democrazia moderna sarebbero ancora più intollerabili nelle mani di una piccola élite.

Per generale ammissione, solo quando è passato nelle mani della maggioranza, si è ritenuto inutile un'ulteriore limitazione del potere dello Stato. In questo senso, democrazia e governo illimitato sono simili. Ma discutibile non è la democrazia; discutibile è il governo illimitato. E non vedo perché non si possa imparare a limitare il campo d'azione del governo

della maggioranza quanto quello di qualsiasi altro tipo di governo. In ogni caso, i vantaggi della democrazia come metodo di pacifica evoluzione e di educazione politica, rispetto a ogni altro sistema, si sono mostrati tanto grandi che non posso avere comprensione per le attitudini antidemocratiche del conservatorismo. Il problema di fondo non mi sembra che sia chi governa, ma cosa il governo è autorizzato a fare.

Che l'opposizione conservatrice alle eccessive interferenze dello Stato non sia una questione di principio, ma una preoccupazione relativa a particolari scopi di governo, appare chiaro nella sfera economica. I conservatori avversano in genere le misure collettivistiche e dirigistiche nel campo industriale; e qui il liberale troverà spesso alleati tra di loro. Ma al tempo stesso i conservatori sono solitamente protezionisti e appoggiano spesso i provvedimenti socialisti per l'agricoltura. In realtà, le restrizioni che esistono oggi nell'industria e nel commercio sono principalmente il risultato delle idee socialiste, ma abitualmente le analoghe restrizioni introdotte nell'agricoltura, egualmente importanti, sono state già prima volute dai conservatori, molti dei quali, nei loro sforzi per screditare la libera iniziativa, hanno rivaleggiato coi socialisti⁹.

4. Ho già fatto riferimento alle differenze fra il conservatorismo e il liberalismo nel campo puramente intellettuale. Devo però riparlare perché l'atteggiamento caratteristico dei conservatori non è solo una prova di grave debolezza del conservatorismo, ma tende a danneggiare qualunque causa si ponga come alleata. I conservatori sentono istintivamente che sono le nuove idee, più di qualsiasi altra cosa, a provocare il mutamento. Ma, con ragione dal loro punto di vista, temono le idee nuove, perché non hanno principi propri e da contrapporre ad esse; e, con la loro sfiducia nelle teorie e la loro mancanza d'immaginazione per tutto, eccetto quel che l'esperienza ha già dimostrato, si privano di una delle armi necessarie nella lotta delle idee. Diversamente dal liberalismo, che fondamentalmente crede nel potere a lungo termine delle idee, il conservatorismo è vincolato dal bagaglio di idee ereditate in un dato momento. E, poiché non crede veramente nel potere della discussione, la sua ultima risorsa è generalmente la rivendicazione di una superiore saggezza, basata su una qualità superiore che esso si autoattribuisce.

La differenza si manifesta ancor più chiara nei diversi atteggiamenti che le due tradizioni hanno nei confronti dell'avanzamento della

conoscenza. Il liberale non considera certo ogni mutamento come un progresso, ma ritiene la crescita della conoscenza uno dei principali fini dello sforzo umano; e si aspetta da essa la graduale soluzione di quei problemi che possiamo sperare di risolvere. Pur non preferendo il nuovo solo perché tale, il liberale è consapevole del fatto che è tipica delle conquiste umane la creazione di qualcosa di nuovo; ed è pronto a scendere a patti con la nuova conoscenza, gli piacciono o meno gli immediati effetti di essa.

Personalmente, penso che la caratteristica più discutibile dell'atteggiamento conservatore sia la sua propensione a rigettare una ben argomentata nuova conoscenza, perché non gli piacciono alcune delle conseguenze che forse ne deriveranno – o, per dirla schietta, la sua caratteristica più discutibile è l'oscurantismo. Non negherò che gli scienziati siano vittime, come tutti, di entusiasmi passeggeri e della moda e che abbiamo tutte le ragioni per essere prudenti nell'accettare le conclusioni che essi traggono dalle loro più recenti teorie. Ma le ragioni della nostra riluttanza devono esse stesse essere razionali; e, se le nuove teorie turbano credenze che ci stanno a cuore, devono essere tenute ben separate dal nostro rammarico. Ho poca pazienza con chi avversa, per esempio, la teoria dell'evoluzione o quelle che si dicono le spiegazioni «meccanicistiche» dei fenomeni della vita (semplicemente a causa di certe conseguenze morali che sembrano derivare da tali teorie), e ancor meno ne ho con chi considera irriverente o empio porre certi interrogativi. Rifiutandosi però di affrontare i fatti, il conservatore altro non fa che indebolire la sua posizione. Spesso le conclusioni che la presunzione razionalistica trae da nuove teorie scientifiche non derivano tutte da esse. Ma, solo prendendo attivamente parte all'analisi delle conseguenze delle nuove scoperte, impariamo se esse possono essere adattate o meno alla nostra immagine del mondo; e, se sì, come. Se le nostre credenze morali dimostrassero di dipendere da presupposti di fatto di cui si provasse la falsità, non sarebbe morale difenderle col rifiuto di accettare i fatti.

Connessa alla sfiducia conservatrice nei confronti del nuovo e dell'ignoto, è l'ostilità verso l'internazionalismo e la tendenza a un eccessivo nazionalismo. È una nuova fonte della sua debolezza nella lotta delle idee. E non può alterare il fatto che le idee che stanno cambiando la nostra civiltà non rispettano alcun confine. Il rifiuto di fare i conti con le nuove idee priva semplicemente del potere di contrastare efficacemente, se

necessario, quelle idee. La loro crescita è un processo internazionale; e solo chi partecipa attivamente alla discussione può esercitare un'influenza rilevante. Non è un argomento valido dire che un'idea non è americana, inglese o tedesca, né un ideale ingannevole o errato è migliore per il fatto di esser stato concepito da uno dei nostri compatrioti.

Molto si potrebbe ancora dire sulla stretta connessione fra conservatorismo e nazionalismo. Ma non mi soffermerò su ciò, giacché si potrebbe credere che la mia posizione personale non mi permette di simpatizzare con alcuna forma di nazionalismo. Aggiungerò semplicemente che l'influenza nazionalista spesso serve da ponte fra conservatorismo e collettivismo: riferirsi all'industria o alle risorse come «nostri» è qualcosa che sta solo a un piccolo passo di distanza dalla richiesta che tali beni nazionali vengano amministrati nell'interesse nazionale. Ma, a questo riguardo, il liberalismo continentale, che deriva dalla rivoluzione francese, non è molto migliore del conservatorismo. Non c'è bisogno di sottolineare che un nazionalismo di questa sorta è molto diverso dal patriottismo e che l'avversione al nazionalismo è perfettamente compatibile con un profondo attaccamento alle tradizioni nazionali. Il fatto che preferisca e rispetti alcune delle tradizioni della mia società non mi obbliga però a essere ostile a quanto costituisce qualcosa di diverso e di singolare.

Solo a prima vista può apparire paradossale che l'antinternazionalismo del conservatore vada tanto spesso d'accordo con l'imperialismo. Ma quanto più una persona non ama il diverso e pensa che i propri metodi siano superiori tanto più tende a credere di avere la missione di «civilizzare» gli altri¹⁰ – non con quei rapporti volontari e liberi preferiti dal liberale, ma procurando loro la benedizione di un governo efficiente. È significativo che, anche su ciò, abbiamo spesso visto i conservatori unirsi ai socialisti contro i liberali. Il che non è avvenuto solo in Inghilterra, dove i coniugi Webb e i fabiani erano dichiaratamente imperialisti, o in Germania, dove il socialismo di Stato e l'espansione coloniale andavano di pari passo e trovavano consenso nello stesso gruppo dei «socialisti della cattedra», ma anche negli Stati Uniti, dove anche all'epoca del primo Roosevelt era possibile dire: «Gli sciovinisti e i riformatori sociali si sono uniti; e hanno formato un partito politico, che minacciava di far prigioniero il governo e di servirsene per il suo programma di cesarismo paternalistico, pericolo che appare ora scongiurato solo perché gli altri partiti hanno adottato quel programma in forma e in misura un po' più temperate»¹¹.

5. C'è però un aspetto per cui è giustificato dire che il liberale occupa una posizione a metà strada fra il socialista e il conservatore: egli è tanto lontano dal crudo razionalismo del socialista, che vuol ricostruire tutte le istituzioni sociali in base a un modello prescritto dalla sua ragione individuale, quanto lo è dal misticismo a cui il conservatore, così frequentemente, ricorre. Quella da me indicata come posizione liberale condivide col conservatorismo la sfiducia nella ragione: nella misura per lo meno in cui il liberale è ben consapevole che non conosciamo tutte le risposte e nella misura in cui dubita della esattezza delle risposte che può dare o anche della possibilità di riuscire ad averne. Egli non disdegna, inoltre, di ricorrere all'aiuto di quelle istituzioni non razionali o di quelle abitudini che hanno dimostrato un qualche valore. Il liberale si distingue dal conservatore perché è pronto ad affrontare questa ignoranza e ad ammettere quanto poco sappiamo, senza rivendicare, quando la sua ragione non riesce più a trovare spiegazioni, l'autorità di sovranaturali fonti di conoscenza. Si deve ammettere che sotto certi aspetti il liberale è fondamentalmente uno scettico¹² – ma sembra necessario un certo grado di modestia per lasciare che gli altri cerchino a modo loro la loro felicità e per aderire coerentemente a quella tolleranza che è una delle caratteristiche essenziali del liberalismo.

Non c'è ragione che questo significhi, da parte di un liberale, assenza di fede religiosa. A differenza del razionalismo della Rivoluzione francese, il vero liberalismo non ha niente contro la religione e non posso che deplorare l'anticlericalismo militante ed essenzialmente illiberale che ha animato tanta parte del liberalismo continentale dell'Ottocento. Che ciò non sia un attributo caratteristico del liberalismo è chiaramente mostrato dai suoi antenati inglesi, gli *old Whigs*, i quali non sono stati mai troppo strettamente alleati di una particolare fede religiosa. Quel che su tale punto distingue il liberale dal conservatore è che, per quanto profondi siano i suoi convincimenti spirituali, il primo non si riterrà mai autorizzato a imporli ad altri e, per lui, lo spirituale e il temporale sono sfere diverse, da non confondere.

6. Quanto ho detto dovrebbe essere sufficiente a spiegare perché non mi considero un conservatore. Molti ritengono però che la posizione che qui emerge è assai poco quella da loro usualmente detta «liberale». Devo perciò capire se questo sia o no il nome oggi appropriato per il partito della libertà. Ho già detto che per tutta la vita mi sono presentato come liberale, ma da

qualche tempo lo faccio con sempre maggiore apprensione – non solo perché negli Stati Uniti questo termine è una fonte continua di equivoci, ma anche perché sempre più mi rendo conto dell'enorme baratro che esiste fra la mia posizione e quella del liberalismo razionalista continentale o anche del liberalismo inglese degli utilitaristi.

Se liberalismo significasse ancora ciò che significava per uno storico inglese che nel 1827 poteva parlare della rivoluzione del 1688 come del «trionfo di quei principi che nel linguaggio di oggi sono denominati liberali o costituzionali»¹³, o se si potesse ancora parlare, con Lord Acton, di Burke, Macaulay e Gladstone come dei tre più grandi liberali, o se si potesse infine, con Harold Laski, considerare Tocqueville e Lord Acton come «i più importanti liberali dell'Ottocento»¹⁴, sarei davvero fin troppo orgoglioso di fregiarmi di quel nome. Ma, per quanto mi tenti descrivere il loro come il vero liberalismo, devo riconoscere che gran parte dei liberali continentali sostenevano idee fortemente avversate da quegli uomini ed erano guidati più dal desiderio di imporre al mondo un predefinito modello razionale che da quello di fornire possibilità di libera crescita. Lo stesso è largamente vero per quello che in Inghilterra, almeno dall'epoca di Lloyd George in poi, è stato chiamato liberalismo.

Pertanto, è necessario riconoscerlo, ciò che ho presentato come «liberalismo» ha poco da vedere con ogni movimento politico che si fregi oggi dello stesso nome. C'è anche da chiedersi se i partiti storici che oggi portano quel nome possano contribuire al successo di un qualunque movimento. Date le circostanze, a proposito della possibilità di fare uno sforzo per affrancare il termine da quello che può apparire un uso errato, le opinioni sono molto contrastanti. Per conto mio, penso sempre più spesso che usarlo senza lunghe spiegazioni crei un equivoco troppo grande e che, come etichetta, è diventato più un peso morto che una fonte di forze attive.

Negli Stati Uniti, dov'è ormai quasi impossibile usare il termine «liberale» nel senso da me indicato, ci si serve invece dell'espressione «libertario». Può essere una soluzione; per conto mio, trovo ciò assai poco attraente. A mio giudizio ha troppo l'aria di termine artificioso e di surrogato. Vorrei una parola che indicasse il partito della vita, il partito che favorisce la libera crescita e l'evoluzione spontanea. Ma mi sono vanamente spremuto il cervello, cercando un termine atto a indicarlo.

7. Tuttavia, quando gli ideali che ho cercato di riaffermare cominciarono a diffondersi nel mondo occidentale, il partito che li rappresentava aveva un nome generalmente accettato. Gli ideali dei *Whigs* inglesi ispirarono quello che fu in seguito noto in tutta Europa come movimento liberale¹⁵ e fornirono le idee che i colonizzatori americani portarono con loro e che li guidarono nella lotta per l'indipendenza e nella preparazione della loro costituzione¹⁶. In realtà, fino a quando il carattere di questa tradizione non venne alterato dalle esagerazioni dovute alla Rivoluzione francese, con la sua democrazia totalitaria e le sue dottrine socialiste, *whig* era il nome con cui era generalmente conosciuto il partito della libertà.

Il nome morì nel paese dove era nato, in parte perché per un certo periodo di tempo i principi che aveva indicato non servirono più a caratterizzare un particolare partito, e in parte perché gli uomini che se ne fregiavano non rimasero fedeli a quei principi. I partiti *whig* dell'Ottocento, in Gran Bretagna come negli Stati Uniti, lo screditarono infine fra i radicali. Ma è vero: il liberalismo ha sostituito il partito *whig* solo dopo che il movimento per la libertà ha assorbito il rozzo razionalismo militante della Rivoluzione francese, sicché il nostro compito consiste oggi largamente nell'affrancare quella tradizione dall'influenza socialista, iperrazionalista e nazionalista, arbitrariamente introdottasi. Per questo, *whig* è storicamente la qualificazione esatta delle idee in cui credo. Quanto più imparo sull'evoluzione delle idee, tanto più divento consapevole di non essere altro che un impenitente *old Whig* – con l'aggettivo *old* ben sottolineato.

Ammettere di essere un *old Whig* non significa ovviamente voler tornare là dove eravamo alla fine dell'Ottocento. Uno dei fini di questo libro è stato mostrare che le dottrine allora affermate hanno continuato a svilupparsi fino a settanta, ottanta anni fa, pur non essendo più il principale scopo di un particolare partito. Da allora abbiamo imparato molto e questo dovrebbe consentirci di riaffermarle in forma più esauriente ed efficace. Ma, per quanto richiedano di essere riaffermati alla luce delle nostre conoscenze attuali, i principi fondamentali sono ancora quelli degli *old Whigs*. Invero, la successiva storia del partito che portava quel nome ha indotto alcuni storici a dubitare dell'esistenza di un determinato sistema di principi *whig*; ma non posso che essere d'accordo con Lord Acton secondo cui, pur essendo alcuni «patriarchi di quella dottrina fra gli uomini più infami, il concetto di un diritto superiore, al di sopra dei codici municipali,

da cui i *Whigs* presero avvio, è la suprema conquista degli inglesi e l'eredità lasciata alla nazione»¹⁷ – e, possiamo aggiungere, al mondo. È una dottrina che sta alla base della tradizione comune dei paesi anglosassoni. Da essa il liberalismo continentale ha tratto quanto possiede di valido. E su di essa è basato il sistema di governo americano. Nella sua forma pura, è rappresentata negli Stati Uniti non dal radicalismo di Jefferson, non dal conservatorismo di Hamilton e neppure di John Adams, ma dalle idee di James Madison, il «padre della costituzione»¹⁸.

Non so se sia una politica praticabile rimettere in uso quel vecchio nome. Che per le masse popolari, nel mondo anglosassone come altrove, sia oggi con ogni probabilità un termine senza un contenuto preciso, è forse più un vantaggio che un ostacolo. A chi conosce la storia delle idee sembra l'unico nome che esprima cosa compiutamente significhi quella tradizione. Che per lo schietto conservatore, e ancor più per molti conservatori diventati socialisti, *whig* sia il nome della loro tradizionale antipatia, sta a mostrare che costoro hanno un ottimo fiuto. È stato il nome dell'unico sistema di valori che si sia coerentemente opposto a tutti i poteri arbitrari.

8. Ci si può benissimo chiedere se il nome abbia davvero un'importanza così grande. In un paese come gli Stati Uniti, che nel complesso ha ancora istituzioni libere e dove pertanto una difesa di quelle esistenti è spesso una difesa della libertà, può non avere molta importanza che i difensori si autodefiniscano conservatori, seppure anche in questo caso l'associazione coi conservatori per tendenza possa spesso creare un equivoco. Pure quando gli uomini sono d'accordo su particolari soluzioni istituzionali, è necessario chiedere loro se lo sono perché si tratta di soluzioni che già esistono o perché le ritengono opportune di per se stesse. Si dovrebbe impedire che la comune resistenza alla marea collettivistica nasconda il fatto che la credenza nella libertà integrale riposa su un atteggiamento volto essenzialmente al futuro, non su nostalgie del passato, né su romantiche ammirazioni del tempo che fu.

Tuttavia, la necessità di una chiara distinzione è assolutamente indispensabile laddove, come in molte parti d'Europa, i conservatori hanno già accettato gran parte dell'ideologia collettivistica – un'ideologia che ha guidato la politica per così tanto tempo che molte delle sue istituzioni sono ormai accettate come un'ovvia circostanza e sono fonte d'orgoglio per i partiti «conservatori» che le hanno create¹⁹. In questo caso, chi crede nella

libertà può solo dissentire dal conservatore e assumere una posizione sostanzialmente estremistica, diretta contro i pregiudizi popolari, posizioni sociali protette e i privilegi solidamente radicati. La follia e gli abusi non diventano migliori per il fatto di essere stati a lungo principi accettati della politica.

Quieta non movere può a volte essere una saggia massima per gli uomini di Stato, ma non può soddisfare il filosofo politico. Questi può desiderare che la politica proceda cautamente e non prima che la opinione pubblica sia pronta all'appoggio; non può però accettare talune soluzioni semplicemente perché l'opinione corrente le approva. In un mondo in cui la maggior necessità è ancora una volta, come lo era all'inizio dell'Ottocento, quella di liberare il processo di crescita spontanea dagli ostacoli e dagli impedimenti eretti dalla follia umana, le sue speranze debbono poggiare sulla sua capacità di persuadere e di conquistarsi il sostegno di quanti per attitudine sono «progressisti», di quanti siano almeno, pur cercando oggi il mutamento nella direzione sbagliata, pronti a esaminare in modo critico l'esistente e, se necessario, siano pronti a cambiarlo.

Spero di non aver sviato il lettore parlando a volte di «partito», quando intendevo parlare di gruppi di uomini difensori di un sistema di principi morali e intellettuali. Il tema di questo libro non sono le politiche di partito di nessun paese. Il problema di come i principi, che ho cercato di ricostruire mettendo insieme i frammenti di una tradizione, possano essere trasformati in un programma che attiri le masse dev'essere lasciato dal filosofo politico a «quell'insidioso e scaltro animale, volgarmente chiamato uomo di Stato o politico, le cui decisioni sono dirette dalla fluttuazione momentanea delle cose»²⁰. Il filosofo politico può solo limitarsi a influenzare l'opinione pubblica: non è suo compito organizzare gli uomini per l'azione. Egli potrà fare efficacemente il suo mestiere solo se non si preoccuperà di quanto oggi è politicamente possibile e difenderà coerentemente i «principi generali che sono sempre gli stessi»²¹. In questo senso, dubito che esista una filosofia politica conservatrice. Il conservatorismo spesso è un'utile massima pratica, ma non ci dà alcun principio guida che possa influenzare gli sviluppi a lungo termine.

* *History of Freedom*, cit., p. 1.

¹ È così ormai da oltre un secolo; già nel 1855, J.S. MILL poteva dire (cfr. il mio *John Stuart Mill and Harriet Taylor*, London-Chicago 1951, p. 216): «Quasi tutti i progetti dei riformatori sociali dei nostri giorni sono realmente *liberticidi*».

² B. CRICK, *The Strange Quest for an American Conservatism*, «Review of Politics», XVII (1955), p. 365, dice giustamente: «L'americano normale, che si definisce "un conservatore", di fatto è un liberale». Sembra che la riluttanza di questi conservatori a darsi il nome più appropriato derivi soltanto dall'abuso che di questo si è fatto durante il *New Deal*.

³ L'espressione è di R.G. COLLINGWOOD, *The New Leviathan*, cit., p. 209.

⁴ Cfr. la scelta caratteristica del titolo dato al libro programmatico dall'attuale primo ministro britannico HAROLD MACMILLAN, *The Middle Way*, London 1938.

⁵ Cfr. LORD HUGH CECIL, *Conservatism*, London 1912, p. 9: «Il conservatorismo naturale [...] è la tendenza avversa ai cambiamenti; e scaturisce anche dalla sfiducia nell'ignoto».

⁶ Cfr. La rivelatrice autodefinizione di un conservatore in K. FEILING, *Sketches in Nineteenth Century Biography*, London 1930, p. 174: «Preso in blocco, la destra ha orrore delle idee; non dice forse Disraeli che l'uomo pratico è "colui che fa esperienza sulle cantonate prese dai suoi predecessori"? Per lunghi periodi della sua storia, la destra ha opposto resistenza a tutti i cambiamenti, senza eccezione; e, richiamandosi con riverenza agli antenati, ha spesso ridotto l'opinione a un antico pregiudizio individuale. La sua posizione diventa meno precaria (ma più complessa) se aggiungiamo che questa destra non fa che superare la sinistra; che vive di ripetute iniezioni di idee liberali e soffre perciò di uno stato di compromesso non portato fino in fondo».

⁷ Spero che mi si perdonerà di riportare qui le parole con le quali in una precedente occasione ho affermato un punto importante: «il merito principale dell'individualismo sostenuto da Smith e dai suoi contemporanei consiste nel fatto che si tratta di un sistema in cui gli uomini cattivi possono fare il minor danno. È un sistema sociale il cui funzionamento non dipende dall'individuazione di uomini buoni che lo facciano andare avanti o dalla circostanza che tutti gli uomini diventino migliori di quelli che sono; è invece un sistema che usa gli uomini in tutta la loro varietà e complessità, talvolta buoni, talvolta cattivi, talvolta intelligenti e più spesso stupidi» (*Individualism and Economic Order*, cit., p. 11).

⁸ Cfr. LORD ACTON, *Letters of Lord Acton to Mary Gladstone*, a cura di H. Paul, London 1913, p. 73: «Il pericolo non è dovuto alla mancanza di attitudine a governare di una particolare classe. Nessuna classe ha attitudine a governare. La legge della libertà tende ad abolire il dominio di una razza sull'altra, di una fede sull'altra, di una classe sulle altre».

⁹ J.R. HICKS, *The Pursuit of Economic Freedom*, cit., p. 96, ha parlato giustamente, a questo proposito, della «analogia caricatura fatta dal giovane Disraeli, da Marx e da Goebbels». Sul ruolo avuto dai conservatori, cfr. anche la mia *Introduction a Capitalism and the Historians*, cit., p. 19 e ss.

¹⁰ Cfr. J.S. MILL, *On Liberty*, cit., p. 83: «Non mi risulta che una comunità abbia il diritto di costringere un'altra a essere civilizzata».

¹¹ J.W. BURGESS, *The Reconciliation of Government with Liberty*, New York 1915, p. 380.

¹² Cfr. L. HAND, *The Spirit of Liberty*, a cura di I. Dilliard, New York, 1952, p. 190: «Lo spirito di libertà è lo spirito che non è troppo sicuro di aver ragione». Cfr. anche l'affermazione, così spesso citata, di OLIVER CROMWELL, *Letter to the General Assembly of the Church of Scotland* del 3 agosto 1650: «Vi scongiuro, nel nome di Cristo, pensate alla possibilità di essere in errore». È significativo che questa frase sia forse la più ricordata tra quelle pronunciate dall'unico "dittatore" della storia britannica!

¹³ H. HALLAM, *Constitutional History*, London 1827, III, p. 90. Spesso si ipotizza che il termine "liberale" derivi dal partito dei *liberales* spagnoli ai primi del secolo XIX. Ritengo piuttosto che possa derivare dall'uso fattone da A. SMITH, per esempio in *Wealth of Nations*, II, p. 41: «[...] il sistema liberale di libera esportazione e di libera importazione»; e p. 216: «permettendo a ciascun

uomo di perseguire il proprio interesse a proprio modo, sulla base liberale dell'uguaglianza, libertà e giustizia».

¹⁴ LORD ACTON, *Letters to Mary Gladstone*, cit., p. 44; cfr. anche il suo giudizio su Tocqueville in *Lectures on the French Revolution*, London 1910, p. 357: «Tocqueville era un liberale purosangue, un liberale e nient'altro, molto diffidente della democrazia e dei derivati di questa: uguaglianza, centralizzazione e utilitarismo». Analogamente, in «Nineteenth century», XXXVII (1983), p. 885. L'affermazione di H.J. LASKI si trova in *Alexis de Tocqueville and Democracy*, in F.J.C. Hearnshaw (a cura di), *The Social and Political Ideas of Some Representative Thinkers of the Victorian Age*, London 1933, p. 100: «Si potrebbe irrefutabilmente sostenere che egli [Tocqueville] e Lord Acton furono i più autentici liberali del XIX secolo».

¹⁵ Già all'inizio del XVIII secolo, un osservatore inglese poteva dire di «non aver conosciuto quasi nessun forestiero stabilitosi in Inghilterra, olandese, tedesco, francese, italiano o turco, che non fosse diventato un *Whig* dopo essere rimasto un po' di tempo tra noi» (in da G.H. GUTTRIDGE, *English Whiggism and the American Revolution*, cit., 1942, p. 3).

¹⁶ Negli Stati Uniti, l'uso ottocentesco del termine *whig* ha purtroppo cancellato il ricordo di come nel XVIII secolo tale espressione avesse rappresentato i principi che guidarono la rivoluzione, ottennero l'indipendenza e diedero vita alla costituzione. Erano società *whig* quelle nelle quali i giovani James Madison e John Adams svilupparono le loro idee politiche (cfr. E.M. BURNS, *James Madison*, New Brunswick 1938, p. 4); erano i principi *whig*, come ci dice Jefferson, la guida di tutti gli uomini di legge, che costituirono un settore così numeroso dei firmatari della Dichiarazione d'Indipendenza e dei membri della Convenzione costituzionale (cfr. *Writings of Thomas Jefferson*, cit., XVI, p. 156). La professione di principi *whig* era così entusiastica che gli stessi soldati di Washington indossavano i colori tradizionali «azzurro e camoscio» dei *whig*, comuni anche ai seguaci di Fox del Parlamento britannico e conservati fino ai giorni nostri sulla copertina della «Edinburgh Review». Se una generazione socialista ha fatto del *whiggism* il proprio bersaglio favorito, a maggior ragione rivendicheranno questo nome gli avversari del socialismo. Oggi è il solo nome appropriato per definire con esattezza le convinzioni dei liberali gladstoniani, degli uomini della generazione di Maitland, di Acton e di Bryce, l'ultima generazione per la quale il fine più importante sia stata la libertà piuttosto che l'uguaglianza o la democrazia.

¹⁷ LORD ACTON, *Lectures on Modern History*, cit., p. 218 (ho leggermente cambiato il periodare per meglio sintetizzare il senso dell'affermazione).

¹⁸ Cfr. S.K. PADOVER, nella sua *Introduction* a *The Complete Madison*, cit., p. 10: «Nella terminologia moderna, Madison sarebbe definito un liberale moderato e Jefferson un radicale». Questo è vero e importante, ma dobbiamo ricordare ciò che E.S. CORWIN, in *James Madison: Layman, Publicist, and Exegete*, «New York University Law Review», XXVII (1952), p. 285, ha definito la successiva «resa [di Madison] alla presuntuosa guida di Jefferson».

¹⁹ Cfr. la presentazione della politica del Partito Conservatore britannico: *The Right Road for Britain*, cit., pp. 41-42, in cui si afferma a buon diritto: «Questa nuova concezione [dei servizi sociali] è stata sviluppata [dal] governo di coalizione con una maggioranza di ministri conservatori e il pieno consenso della maggioranza conservatrice alla Camera dei Comuni. [...] noi abbiamo stabilito il principio degli schemi delle pensioni, dei sussidi per malattia e disoccupazione, il sussidio per gli infortuni sul lavoro e per un programma di assistenza sanitaria nazionale».

²⁰ A. SMITH, *Wealth of Nations*, I, p. 432.

²¹ *Ibidem*.

Appendice:
scritti di Sergio Ricossa

Prefazione all'edizione italiana del 1998

Vi sono due Hayek: l'economista e il filosofo. Nel suo caso, l'economista servì di base al filosofo. È il percorso inverso di quello di Adam Smith, che prima fu filosofo e poi economista. Eppure entrambi cercarono di rispondere alla medesima domanda: qual è l'essenza del liberalismo. E la risposta di Hayek non è altro che un approfondimento della risposta di Smith. Si può dire fin da ora che il liberalismo è una dottrina complessa: ha richiesto due secoli di approfondimento. E i due secoli non bastano, perché Hayek non ha concluso l'opera; la quale mai si concluderà. Mancando di dogmi, il liberalismo è una dottrina aperta, che si arricchisce di continuo col passar del tempo. Tuttavia, ciò non autorizza chiunque a definirsi liberale, e tanto meno liberale al modo di Smith e di Hayek.

C'è chi, per ignoranza, si crede liberale e non lo è. C'è chi, per interesse, si professa liberale e non lo è. C'è chi lo è, ma non al modo di Smith e di Hayek. Per esserlo a questo modo, serve una certa conoscenza dell'economia: non è fortuito che Smith e Hayek fossero anche economisti. Benedetto Croce, per esempio, a mio parere non fu abbastanza economista da potersi inserire a pieno titolo nella tradizione liberale, che congiunge Hayek a Smith. Le discussioni di Croce con gli economisti Vilfredo Pareto e Luigi Einaudi dimostrano che al filosofo napoletano sfuggirono sempre alcuni lati della questione, i quali invece erano ben presenti ai suoi due interlocutori.

Per contro, essere economisti e amare genericamente la libertà non è sufficiente (e nemmeno necessario) per entrare in consonanza con Smith e Hayek. Il famoso economista liberale J.M. Keynes professò un liberalismo diverso e occasionalmente perfino opposto a quello della coppia Smith-

Hayek. Nessuna meraviglia: il liberalismo è una concezione della vita, e dunque non può che essere una faccenda molto personale. Basta poco, una minuscola differenza iniziale nel concepire la libertà, e si giunge a conclusioni politiche con ampia divergenza. Il liberale Keynes si tramuta nel socialista Keynes. Mi viene in mente la definizione di «fenomeno caotico», ossia fenomeno suscettibile di effetti imprevedibilmente divaricati, a seguito di quasi impercettibili cambiamenti nelle cause.

In Italia, poi, per «vedere» il liberalismo alla Smith-Hayek ci si deve sbarazzare di una moltitudine di equivoci appartenenti alla nostra cultura nazionale. Sempre per esempio, è indubbio che il liberalismo alla Smith-Hayek affondi radici nell'Illuminismo. Bene, nella nostra cultura italiana l'Illuminismo è di casa. Ma ahinoi, è di casa l'Illuminismo francese, che la Francia esportò ovunque. Non è di casa l'Illuminismo scozzese, quello di Hume e Smith, per intenderci. Hume e Smith conobbero l'Illuminismo francese, e se ne allontanarono: altre luci, altre ombre. Un personaggio come Helvétius o come Rousseau è l'antitesi di Hume e di Smith; tanto è vero che il pacifico Hume non riesce nemmeno a restare amico dell'irritabile Rousseau. Sono tentato di commentare: questione di pelle.

C'è di peggio: nella cultura italiana si è fatta strada una immagine completamente deformata di Smith. Presso gli ignoranti, ma inoltre presso larghe cerchie di intellettuali nostrani, Smith è diventato il campione dell'egoismo, il nemico della solidarietà e il metafisico della «mano invisibile». Mai metafora letteraria fu tanto bistrattata quanto la «mano invisibile»... Si ride di Smith perché credeva nella magia della «mano invisibile»; e non ci si accorge che Smith era un empirico, coi piedi per terra e lo sguardo rivolto alla realtà quotidiana. Egli non doveva «provare» che esiste una «mano invisibile» dalla quale ogni tanto aspettarsi un miracolo. Più semplicemente il suo impegno era di capire una esperienza, che il consumatore fa tutti i giorni. Se un consumatore cerca un abito nuovo, lo trova in commercio. Se cerca una vivanda, la trova in commercio. Se cerca un utensile domestico, lo trova in commercio.

D'ordinario, il consumatore trova in commercio quel che cerca. È come se il commercio avesse previsto i bisogni di milioni di consumatori, molti dei quali lontani e sconosciuti. Per darci oggi un qualunque abito di lana, il commercio si è servito in passato della lana d'Australia, dei telai europei, dei tessuti di Biella, dei sarti di Milano, dei mezzi di trasporto di mezzo mondo, eccetera. Mille e mille persone hanno lavorato per noi,

ciascuna realizzando una parte del lavoro complessivo («divisione del lavoro»). E il coordinamento del lavoro avviene *come se* una «mano invisibile» dirigesse una grande orchestra di musicisti dispersi nell'intero pianeta. Non c'è bisogno di compiere un atto di fede nel funzionamento dell'orchestra. D'ordinario essa suona, e suona bene; senza escludere, s'intende, qualche stecca ogni tanto, poiché nulla di umano è perfetto. Non c'è bisogno di un atto di fede: la nostra esperienza sa che d'ordinario l'orchestra ci soddisfa.

Dai tempi di Smith, è cresciuta la divisione del lavoro; è cresciuta la dimensione dei mercati; è cresciuta la loro dispersione nel mondo senza perdita di contatti tra l'uno e gli altri («globalizzazione»). L'allevatore di pecore in Australia non ha la minima idea dei consumatori che indosseranno in Italia abiti fatti con la sua lana. L'allevatore non lavora per farci un piacere, ma per guadagnarsi da vivere. Perché chiamarlo egoista? Forse sarebbe preferibile che andassimo noi in Australia a produrre la lana che ci serve per gli abiti? L'australiano lavora per noi. Sa che se la sua lana non ci soddisfa in qualità e prezzo noi non la compreremo. L'egoismo non c'entra. I mercati operano per soddisfare interessi, ma interessi *reciproci*. Così è, almeno, nei mercati di libera e leale concorrenza.

La concorrenza non è la lotta di tutti contro tutti. È un processo di identificazione dei più «sociali», dei più capaci di soddisfare gli interessi reciproci. Nei mercati di concorrenza non si prende qualcosa senza dare qualcos'altro in cambio. Dunque, l'egoismo non può essere il motore dei mercati. Vi è sempre equivalenza monetaria tra il prendere e il dare. Certo, si può discutere se il prezzo è «giusto», qualunque sia il significato di «giusto» (Smith e Hayek ne discutono). Ma questo è un altro discorso. Smith non crede che l'egoismo sia il fondamento dell'azione umana. Al contrario, il filosofo scozzese, l'autore della *Teoria dei sentimenti morali*, identifica tale fondamento nella *simpatia*. Ecco l'incipit della *Teoria dei sentimenti morali*:

Parte I, Sezione I, Capitolo I: La simpatia. Per quanto egoista si possa ritenere l'uomo, sono chiaramente presenti nella sua natura alcuni principi che lo rendono partecipe delle fortune altrui, e che rendono per lui necessaria l'altrui felicità, nonostante da essa egli non ottenga altro che il piacere di contemplarla [...]. Tale sentimento, come tutte le altre

passioni originarie della natura umana, non è affatto prerogativa del virtuoso o del compassionevole, sebbene forse essi lo provino con più spiccata sensibilità. Nemmeno il più gran furfante, il più incallito trasgressore delle leggi della società ne è del tutto privo.

Il grossolano errore di identificare Smith con uno che predica la società egoistica, anziché la società solidale, ha nuociuto a lui e ai suoi seguaci e continuatori, Hayek compreso. È lecito sospettare che Smith e gli smithiani siano stati giudicati, dai loro avversari, senza una attenta lettura delle opere. Nel caso specifico di Hayek esiste un ulteriore motivo di incomprensione. Le sue prime opere, di natura strettamente economica, sono in contrasto con il pensiero di Keynes. E poiché la fama di Keynes si trasformò, durante un lungo periodo di tempo e soprattutto in Italia, in una sorta di idolatria, da parte delle nuove leve di economisti, il risultato fu una sopravvalutazione di Keynes e una sottovalutazione di Hayek. A poco servì che Hayek ricevesse nel 1974 il premio Nobel per l'economia. L'opinione comune in Italia seguì a giudicare Hayek un sorpassato, nel campo dell'economia teorica, e Keynes un geniale innovatore.

La sottovalutazione delle teorie economiche di Hayek portò similmente alla sottovalutazione delle sue teorie filosofiche. I grandi editori italiani si attennero ai consigli della nostra intelligenza (sinistreggiante), per cui le traduzioni di Hayek furono tutte più o meno tardive, se non inesistenti. Si ricordi che l'Italia, per oltre un decennio, dal 1967 al 1980 circa, visse una situazione politica pre-rivoluzionaria; fu l'epoca della «contestazione» nelle università, nelle fabbriche, nelle piazze. Le violenze causarono morti, feriti e una quantità di paurosi. Certo non furono tempi adatti alla meditazione di Hayek. Il suo sottile pensiero fu sommerso da una alluvione di scritti altrui barbaramente ideologici.

La traduzione italiana di *Verso la schiavitù* esce nel 1948 con quattro anni di ritardo. Quella dell'*Abuso della ragione* esce nel 1967 con quindici anni di ritardo. Quella della *Società libera* esce nel 1969 con nove anni di ritardo. Ma questo è il meno: *La società libera* passa direttamente dalla tipografia al macero. L'edizione del 1969 è oggi una rarità bibliografica. Merita ripubblicarla, perché la sua allora misconosciuta importanza culturale non ha fatto che salire nel frattempo. Nicola Matteucci, in «Filosofia politica», numero dell'aprile 1994, giudica *La società libera* «un

semplice libro divulgativo, un'esposizione di pensieri pensati altrove, diretta al lettore non specialistico, non certo l'opera da salvare». Matteucci è un hayekiano serio e convinto: per questo gli perdono il giudizio riduttivo.

Quel giudizio, però, non lo condivido. *La società libera* è un'opera da salvare. È vero, è scritta in un linguaggio molto semplice (d'altronde Hayek non è mai difficile). È anche vero che il titolo italiano non traduce esattamente il titolo inglese: *The Constitution of Liberty*. Non basta, tuttavia, che ora, finalmente, gli specialisti prendano Hayek sul serio. Hayek va divulgato fra i non specialisti: docenti, studenti, giornalisti, persone in cerca di una buona cultura generale. Ignorare Hayek è ignorare l'essenza del liberalismo classico. Se i nostri uomini politici trovassero il tempo di leggere di Hayek almeno *La società libera*, eviterebbero di dire tante insulsaggini sul liberalismo. E questo vale per i laici e per i non laici, per i politici di sinistra e non di sinistra.

Giuristi e magistrati: ecco altri lettori auspicabili della *Società libera*. Si sa quanta turbolenza vi sia nell'Italia attuale intorno ai concetti di diritto e di giustizia. Ebbene, Hayek ha molto da insegnare in tali campi. Egli prende di petto il positivismo giuridico di Kelsen, e ne indica i pericoli per la libertà. In questa prospettiva, *La società libera* è una eccellente premessa alla lettura dell'opera hayekiana successiva: *Legge, legislazione e libertà*. (Altra opportuna premessa è il libro di Bruno Leoni, *La libertà e la legge*, tradotto dall'inglese nel 1995, quasi trent'anni dopo la morte dell'autore).

La società libera è infine un buon antidoto alla mania di dividere l'universo politico in due metà contrapposte, la sinistra e la destra. È una stupida classificazione, ereditata dai tempi della Rivoluzione francese, e perpetuata dal fatto che oratori e scrittori continuano a vantarsi di appartenere alla sinistra, oppure (in numero minore, oggi) alla destra. E ovviamente chi si dice di sinistra scomunica chi si dice di destra, e viceversa. Per ragioni che in parte mi sfuggono, è spesso dato per certo che esiste una cultura di sinistra, e che anzi essa è la sola «sociale». Dell'esistenza di una cultura di destra talvolta si dubita. Se la si ammette, è per relegarla in una posizione minore, di secondo o terzo piano. Poiché il fascismo venne giudicato un movimento di destra, la caduta del fascismo e la fondazione della nostra Repubblica sulla base della Costituzione antifascista del 1948 provocarono l'ostracismo di qualunque autore non piacesse alla sinistra.

Se non che rimase indimostrato che il fascismo fosse davvero di destra. Mussolini, il creatore del fascismo, nacque socialista e morì socialista. Il suo socialismo non coincideva con il comunismo marxista, ma ciò significa appena che la sinistra è variegata. Certe correnti di sinistra sono ostili a certe altre correnti egualmente di sinistra. I bolscevichi ammazzarono i menscevichi, gli stalinisti ammazzarono Trockij, i suoi seguaci e gli anarchici. In Italia, dove siamo abituati ai connubi, al trasformismo, alle convergenze parallele, ai governi di solidarietà nazionale, agli «inciuci», la sinistra e la destra non esistono allo stato puro. È una difficoltà in più per chi aspiri a essere scrupoloso tassonomista. Chi dubita che Giuseppe Bottai sia stato un gerarca fascista? Eppure egli confessò che lui era più socialista dei bolscevichi: «Se non avesse l'apparenza di opportunismo e fossi in condizioni di farlo, io andrei al comunismo con lo stendardo di Cristo levato in alto».

Povero Cristo, sballottato di qua e di là... Nel caso di Hayek, liberale, antisocialista, anticomunista, la sua iscrizione al fascismo e al nazismo non è stata possibile. La sua biografia non lo permette. L'austriaco Hayek scelse l'esilio in Inghilterra e in America per sfuggire ai Mussolini e agli Hitler dell'Europa continentale. Ma egli era pur sempre un avversario della sinistra, e gli intellettuali sinistrorsi lo incasellarono a destra. Inoltre, poiché la sinistra si autodefinisce «progressista», Hayek passò per «conservatore». In alcune antiche democrazie, come quella britannica, essere conservatori non è vergognoso: là esiste un partito conservatore fiero del suo nome e sovente portato dagli elettori al governo. Nell'Europa continentale, in Italia soprattutto, il conservatorismo è un difetto, un segno negativo, una menomazione. Da noi, a parole, si inneggia al progresso politico, qualunque cosa esso significhi. Meglio, poi, se il progresso politico è «rivoluzionario». (Il progresso scientifico-tecnico non è apprezzato nella medesima misura).

Ora, uno dei pregi della *Società libera* è che, nelle pagine finali, Hayek spiega perché non si ritiene un conservatore. È un importante contributo alla chiarezza del linguaggio politico. Finché non avremo innalzato il grado di chiarezza di tale linguaggio, la nostra democrazia rimarrà un pasticcio, una tragicommedia degli equivoci aperta a ogni attore truffaldino. Aggiungo che la dicotomia progressista-conservatore non è meno sciocca di quella sinistra-destra. Il progressismo politico ha un senso soltanto se aderiamo acriticamente al marxismo, quel marxismo pseudo-scientifico che ha l'impudenza di pretendere la conoscenza delle leggi della storia.

Progressista sarebbe chi aiuta quelle leggi a realizzarsi; conservatore o reazionario sarebbe chi, al contrario e per ignoranza, tenta di opporsi alle leggi storiche (conosciute esclusivamente dai marxisti). Il conservatore o reazionario, in tale prospettiva, è per forza un ignorante e uno sconfitto, perché le fatali leggi della storia vincono qualunque opposizione.

Hayek, è ovvio, nega con decisione che le leggi della storia esistano. Ancor più nega che, se esistessero, noi saremmo in grado di conoscerle. Il suo liberalismo si fonda all'opposto sui limiti della conoscenza umana; diciamo pure sull'ignoranza insanabile dell'uomo. Perfino il progresso delle nostre conoscenze viene, nel suo liberalismo, interpretato come un salire più in alto, che allarga l'estensione dei territori ancora sconosciuti e da esplorare. La conoscenza perfetta ci è negata dalla nostra natura. La perfezione in terra non è per noi. Proprio questa imperfezione umana è l'essenza del liberalismo alla Smith-Hayek. Tanto è superbo il marxismo quanto è cauto il liberalismo. Sviluppo nella prossima sezione questo concetto.

Il fascino della società perfetta ha conquistato innumerevoli utopisti e seguaci degli utopisti. Marx è soltanto uno dei più recenti, storicamente parlando: uno che quindi può fondare la sua utopia sull'accelerazione, che scienza e tecnica acquistano a partire dalla rivoluzione industriale di fine Settecento. Ma nemmeno sotto questo aspetto l'utopia di Marx è originale. Le utopie di Saint-Simon (1760-1825) e di Comte (1798-1857) la precedono di qualche decennio. È sintomatico che tutt'e tre abbiano finito con l'assumere aspetti religiosi, sia pure, soprattutto nel caso di Marx, di religione atea. Positismo, scientismo e materialismo sono correnti di pensiero, che percorrono l'Ottocento da cima a fondo e che, per paradosso, poco o tanto si rivoltano in una specie di misticismo bizzarro. Con Marx si rivoltano in una sorta di teismo blasfemo.

Se l'umanità è in grado, coi suoi soli mezzi, di creare un perfetto paradiso terrestre, l'umanità è divina. L'Uomo è Dio. E da dove comincia la costruzione (o ricostruzione) del paradiso terrestre? Dall'economia. Infatti, per questi utopisti, è l'attività economica la sorgente del Male. Marx è il più esplicito nel presentarci la società perfetta come una società libera dall'economia. Sparita la necessità economica, tagliate le catene del bisogno e del lavoro costringitivo, cessano la pena del proletario, l'avidità dello sfruttatore, l'egoismo asociale, la disuguaglianza, l'invidia, il furto, lo

sfruttamento dell'uomo sull'uomo. Cessa il privilegio della proprietà privata. Solo che Marx confonde a un bel momento le cause con gli effetti.

Ammesso che nella società perfetta la proprietà privata diventi inutile, per l'abbondanza dei beni sociali, non è detto che l'abolizione forzosa della proprietà privata basti a creare la società perfetta. Ma qui non voglio perder tempo a criticare il marxismo. Mi interessa invece sottolineare che il liberalismo classico percorre l'intero secolo XIX senza minimamente lasciarsi attrarre dall'ideale della società perfetta. Anzi lo respinge, partendo dal principio che non solo la perfezione è negata all'uomo per natura, ma che essa non è nemmeno desiderabile. Il liberalismo classico è dunque imperfettismo, ossia la sconcertante, stravagante dottrina che il perfetto sia indesiderabile, più che impossibile. Troviamo così un ulteriore motivo per cui Smith e Hayek sono spesso degli incompresi, così come i pensatori liberali intermedi. Mentre è facile cadere preda del fascino della perfezione promessa, è difficile accettare programmaticamente meno della perfezione. È difficile tollerare l'imperfezione.

In realtà, Smith, Hayek e i liberali di collegamento tra l'uno e l'altro non negano affatto la necessità morale di combattere il male e di estirparlo quando si può. Non negano che l'uomo sia perfettibile, ma nel senso che può migliorare, o addirittura avvicinarsi asintoticamente alla perfezione, senza mai raggiungerla in modo cosciente. Tuttavia, questo perfezionarsi presenta il problema di conoscere la perfezione, di saperla definire, di identificare la via che porta a essa. Per Marx il problema non esiste: poiché la storia è progressista, è sufficiente abbandonarsi al suo corso. La società perfetta è l'inevitabile stazione terminale della storia. La direzione giusta è quella stabilita dalle leggi scientifiche dell'evoluzione storica. La rivoluzione proletaria sarà vincente perché è nel senso della storia e ne accelera il tragitto prestabilito.

Liberalismo e marxismo: due visioni della storia inconciliabili. Pure il cristianesimo è inconciliabile col marxismo. Nel cristianesimo l'uomo non si salva senza l'aiuto della Grazia, un dono soprannaturale, divino. Smith è cristiano (presbiteriano). Cristianesimo e liberalismo non sono incompatibili. Ciò nonostante, il cristianesimo ha spesso sospettato del liberalismo. La principale ragione del sospetto è ancora una volta l'attività economica, col suo strascico di egoismo e avidità. Un troppo forte attaccamento ai beni terrestri distoglie dalla ricerca del bene celeste. Ed è vero. Ma il liberalismo di Smith non spinge a una forsennata ricerca

dell'utile, che sia dettata da egoismo e avidità. Né la spinta viene da Hayek. Smith e Hayek sono, indipendentemente da quel che predicano, persone moderate, equilibrate, attratte dai piaceri della mente assai più che dalla ricchezza.

Certo, non hanno demonizzato l'attività economica. L'hanno accettata, hanno accettato il commercio, uscendo dalla tradizione greco-romana, poi nobiliare, e ponendosi nella prospettiva borghese. Ma è questo un peccato? La tradizione greco-romana disprezzava l'economia. La giudicava infamante, perché la lasciava agli schiavi. Più tardi, la nobiltà visse sulla fatica dei servi. Ironia della storia, Marx capì molto bene il significato del diffondersi della nuova mentalità borghese: nel *Manifesto del partito comunista* scrisse a chiare lettere che «nel suo dominio appena secolare di classe la borghesia ha creato forze di produzioni più gigantesche e imponenti che non lo abbiano fatto tutte insieme le passate generazioni». Per Marx, la fase borghese o capitalistica è una tappa necessaria, indispensabile, sul cammino dell'umanità verso la società perfetta: la società del comunismo.

Smith aveva compreso prima di Marx quanto lo spirito borghese fosse prezioso, ma a prescindere dall'utopia perfettistica. A Smith stava a cuore la libertà, oltre che il benessere; e la libertà era inconcepibile nel quadro dello storicismo marxiano, dove il futuro è predeterminato. Al contrario, il futuro non può essere predeterminato. L'uomo libero lo sa, anche se cerca, riuscendoci o non riuscendoci, di modellarlo secondo le sue personali aspirazioni. Qui non si parla solo della libertà economica, ma *anche* della libertà economica. Ed ecco il passo di Hayek, che non mi stanco mai di citare (cambiando di tanto in tanto la traduzione), e che riassume meravigliosamente il nocciolo, il gariglio del liberalismo:

Il valore della libertà individuale poggia soprattutto sul riconoscimento dell'inevitabile ignoranza di tutti noi nei confronti di un gran numero dei fattori da cui dipende la realizzazione dei nostri scopi e della nostra sicurezza. Se esistessero uomini onniscienti, se potessimo sapere non solo tutto quanto tocca la soddisfazione dei nostri desideri di adesso, ma pure i bisogni e le aspirazioni future, resterebbe poco da dire in favore della libertà. E a sua volta, ovviamente, la libertà dell'individuo renderebbe impossibile prevedere

tutto. La libertà è essenziale per far posto all'imprevisto e all'imprevedibile; ne abbiamo bisogno perché come abbiamo imparato, da essa nascono le occasioni per raggiungere molti dei nostri obiettivi. Siccome ogni individuo sa poco, e in particolare raramente sa chi di noi sa fare meglio, ci affidiamo agli sforzi indipendenti e concorrenti dei molti, per propiziare la nascita di quel che desidereremo quando lo vedremo.

L'imperfettismo o i limiti della ragione umana: questo è il liberalismo da Smith a Hayek. Esso ha nulla da fare con il fantoccio ultra-razionalistico, che molti chiamano *homo oeconomicus*. Esiste una pretesa scienza economica? Non ne sono affatto certo. Esiste una montagna di libri di economisti, che hanno ridotto l'uomo ad automa, un automa che si suppone capace di prevedere il futuro, di massimizzare la sua utilità o il suo profitto. Esiste una concezione meccanicistica della società, in cui tutti gli attori economici operano senza sbagli e senza pentimenti. Esiste l'astrazione di un mercato di concorrenza perfetta, che conduce immancabilmente a un «equilibrio» ottimo (magari di piena occupazione). Esistono o sono esistiti economisti pseudo-liberali, che hanno creduto a tali favole.

Hayek, riprendendo Smith, ha fatto piazza pulita di simili schiocchezze. La concorrenza perfetta non esiste, e i modelli economici che la postulano sono serviti, perlopiù, a denunciare inesistenti «fallimenti del mercato». Se si paragona la realtà imperfetta ad astratti modelli di perfezione, è inevitabile che la realtà risulti carente. L'imperfetto è carente di perfezione. Segue solitamente un salto logico, per cui i «fallimenti del mercato» si curano con l'intervento statale in economia. Ora si dimentica, o si finge di dimenticare, che anche l'intervento pubblico, nella realtà, è imperfetto e che può aggravare, non lenire, i «fallimenti del mercato».

Hayek è andato oltre: ha contestato il concetto di «equilibrio». Il compito del mercato non è quello di condurre l'attività economica a un punto di equilibrio; al contrario, è quello di rompere eventuali equilibri pre-esistenti e innovare, con la speranza di trovare il meglio (non l'ottimo). Faccio un esempio. Ha relativamente poca importanza che un imprenditore riesca a utilizzare al meglio *date* risorse da impiegare secondo *date* tecniche. Assai più importante è che egli riesca a inventare *nuove* e migliori risorse da impiegare in *nuovi* e migliori processi produttivi. Il mercato diventa il luogo dove chiunque può provare, in libertà, la sua innovazione,

verificare la sua speranza di saper fare meglio degli altri con una sua idea originale.

Questo è il mercato libero. Indispensabile per andare avanti, sebbene non garantisca il successo all'innovatore. Ogni innovazione è un salto nel buio, poco o tanto rischioso. L'imprenditore sperimenta a suo rischio e pericolo, talvolta attratto dal guadagno di un possibile profitto (mai garantito), talaltra spinto da uno spirito di avventura, di progresso, di scoperta di nuove occasioni offerte all'agire umano. Quando si parla del profitto come unica molla dell'iniziativa imprenditoriale, si dimenticano gli innumerevoli casi in cui l'imprenditore che innova lo fa per il piacere di innovare, per spirito pionieristico, per amore della creazione in sé e per sé. È nella natura umana la spinta ad «andare oltre».

Smith e Hayek si sono chiesti se «andare oltre» sia razionale. Certo, è imperfettistico: raggiunta la perfezione, non ha più senso «andare oltre». Può anche essere «irrazionale», il che tuttavia non impedisce a Smith e Hayek di chiedere per gli uomini la libertà di «andare oltre». Smith ha in proposito una pagina bellissima, nella *Teoria dei sentimenti morali*. «I grandi giochi del desiderio umano» forse non valgono la candela.

Ma la natura ci inganna [...] e spinge gli esseri umani a imprese di fronte a cui la ragione vacillerebbe. Questo inganno spinge gli uomini a perseverare nella loro attività. Così li dispose dapprima a coltivare la terra, a costruire case, a fondare città e stati, a inventare e perfezionare scienze e arti, a mobilitare e abbellire la vita umana; ha cambiato completamente la faccia della terra, ha trasformato selvagge foreste naturali in pianure fertili e piacevoli, ha reso l'impraticabile e infecondo oceano nuova fonte di vita e grande strada di comunicazione per le varie nazioni del mondo. La terra, per queste fatiche degli uomini, è stata costretta a raddoppiare la sua naturale fertilità, e a sostenere una maggiore moltitudine di abitanti.

So che ai nostri giorni di crisi profonda della civiltà occidentale le parole trionfali di Smith possono suonare stonate. Ai nostri giorni temiamo la sovrappopolazione, come Malthus poco dopo Smith, e non ci rassicura che Malthus avesse allora torto marcio. Parteggiamo per le «selvagge foreste

naturali» contro le «pianure fertili e piacevoli». La protezione dei lupi è talvolta più curata dalle autorità della protezione delle creature umane. So che l'«andare oltre» ci spaventa come non mai. Il futuro ci sembra così nero, almeno nell'Europa occidentale, che abbiamo smesso di fare figli. Il nostro tasso di natalità è crollato, nel nostro vecchio continente si è prodotto un vuoto demografico, che attira milioni di migranti da altri continenti. So che la cosiddetta politica «verde» invoca ferree misure di controllo dell'ambiente, e non perdona critiche a un liberalismo per errore confuso col laissez-faire.

So tutto questo, e lo capisco. Ma Hayek non si è mai sognato di disprezzare l'ecologia. Né mi risulta che altri liberali del suo tipo lo abbiano fatto. Tutt'al più si sono criticati alcuni ecologisti, per i loro eccessi polemici, la mancanza di scientificità nei metodi usati, la natura anti-liberale dei rimedi proposti. Un caso esemplare è il famoso o famigerato rapporto del Club di Roma sui *Limiti dello sviluppo*. Esso esercitò una specie di terrorismo culturale, e alla fine venne corretto, cioè mitigato, da successivi rapporti dello stesso Club di Roma. Ma intanto il male era stato fatto. Le false profezie avevano condizionato l'opinione pubblica e l'opinione politica.

L'ecologia ha una sua funzione. Se non che il suo facile ricorso alla profezia, e per giunta alla profezia di tono apocalittico, insospettisce inevitabilmente il liberale smith-hayekiano. Il motivo l'ho già spiegato. Lo ribadisce Hayek nel capitolo «Le capacità creative» (e anche nel successivo, «Il senso comune del progresso») della *Società libera*. Anche i «verdi» possono sbagliare, e tanto più sbaglieranno quanto meno libera sarà l'organizzazione sociale che essi vorranno. Peggio: essi hanno già sbagliato perfino in questioni circa le quali il buon senso sembra stare dalla loro parte. Come negare che sia limitata la disponibilità delle risorse naturali non rinnovabili? E infatti nessuno lo nega. Tuttavia noi non conosciamo e mai conosceremo l'elenco completo delle risorse naturali. Voglio dire: risorse naturali di importante utilità.

Nell'Ottocento il petrolio non era una risorsa naturale di importante utilità. Lo è diventata nel Novecento, perché dà la benzina e il gasolio per i motori a scoppio. Senza l'invenzione del motore a scoppio sarebbe rimasta una risorsa quasi trascurabile. Senza l'invenzione del *cracking* sarebbe rimasta una risorsa trascurabile. Dunque, il vero limite alla disponibilità dei «doni della natura» è l'intelligenza umana. E l'intelligenza umana è fertile

solo se è libera di estrinsecarsi. Altrimenti i tesori potenziali che può fornirci si fanno tardivi o rimangono sconosciuti. Vilfredo Pareto usava raccontare questo aneddoto: l'ingegnere inglese Henry Bessemer (1813-1898) inventò un nuovo metodo per la produzione dell'acciaio, ma non riusciva a convincere gli industriali siderurgici della superiorità del nuovo metodo rispetto ai precedenti; per sua e nostra fortuna, in Inghilterra vigeva la libertà d'impresa, sicché Bessemer si costruì la sua acciaieria e dimostrò al mondo che aveva ragione.

Sono sovente gli uomini come Bessemer che più hanno contribuito al benessere dell'umanità. Peccato che l'umanità raramente li riconosca e li apprezzi. I libri di storia in genere si soffermano assai più su un Napoleone Bonaparte, guerrafondaio, massacratore, falso liberatore, che su un Bessemer. Alla sera, seduti davanti a quella scatola magica (male utilizzata) che è il televisore, non ci sorge nemmeno la curiosità di sapere quali geniali inventori lo abbiano concepito e realizzato. Uno di essi fu, negli Stati Uniti, processato come truffatore, perché secondo i magistrati «prometteva l'impossibile». Sono episodi che servono a spiegare ulteriormente le difficoltà con cui si scontra il liberalismo tentando di penetrare nella nostra cultura.

Sono giunto al termine della mia prefazione alla *Società libera*. Non voglio rubare altro tempo alla lettura della prosa di Hayek. Lui è il maestro, io sono appena un allievo. La prosa di Hayek, oltre che chiara, è esaltante. Ci esalta non appena entriamo nell'ordine di idee dell'autore. Non è l'esaltazione fuori posto che suscitano gli scritti degli utopisti. Meglio: che suscitano le favole degli utopisti (i quali pure hanno la loro funzione al mondo). L'utopia è, come la perfezione, in nessun luogo. Al contrario, il racconto di Hayek è molto terreno, perché è sullo stesso piano del racconto di Smith. Questi liberali cercano di capire l'uomo come è, non come dovrebbe essere. Sono interessati alla natura dell'uomo, che è fortemente modellata dall'educazione, ma che conserva tratti immodificabili. Sono interessati ai sentimenti morali dell'uomo, che studiano mediante l'introspezione e una continua osservazione dei loro simili. Non si occupano degli angeli, e nemmeno dei superuomini, bensì di coloro che incontriamo tutti i giorni sul nostro cammino. Il loro sguardo percorre tutta la gamma morale, che va dalle virtù ai vizi.

Ma attenzione: Smith e Hayek non sono degli spietati fustigatori del costume. Il loro liberalismo sorride. Smith esplicitamente condanna «quei moralisti lamentosi e malinconici, che ci rimproverano di continuo per la nostra felicità». In breve, questo liberalismo è anche, forse soprattutto, amore per la vita, gioia di essere al mondo. Appartiene all'arte di vivere. E dovrebbe piacere ai giovani, per i quali è lecita la speranza di un lungo futuro pieno di promesse, e ai vecchi, per consolarsi dei mali della loro età.

Gennaio 1998

Sergio Ricossa

Prefazione all'edizione italiana del 1969

Vi sono almeno tre generi di pregiudizi contro un libro come questo.

Il primo è che al concetto di libertà e agli strumenti politici per coltivarla non occorranza più trattatisti, perché tutto è stato detto. Dalle parole di Pericle, riferite da Tucidide ventiquattro secoli fa, all'articolo di fondo del quotidiano acquistato oggi all'edicola, è tutto un dissertare sulla libertà. Se ne arguisce che l'argomento è sistemato, anzi abusato.

Hayek opina, invece (ed è l'avviso di uno studioso di straordinaria erudizione), di non conoscere un'opera che pienamente svolga ogni aspetto della genuina filosofia liberale. Non solo, egli dimostra al lettore, e fin dalle prime pagine, che è così. Le prime pagine sono un pulire il diamante grezzo della libertà dalla crosta di troppe manipolazioni, per poi tagliarne la pietra pura, la cui luce forse sorprenderà gli stessi più convinti e più saputi liberali.

Il secondo pregiudizio, in un certo senso opposto al primo, è che una teoria della libertà sia impossibile. Non esisterebbe un sistema liberale, ma un sentimento liberale, un'indole, un gusto, un modo di vivere liberale, che non segue regole fisse. Non disse appunto De Tocqueville che «sarebbe un gran male per il genere umano, se la libertà dovesse manifestarsi con gli stessi tratti in tutti luoghi»? Nell'Inghilterra pre-socialista si nasceva liberali o conservatori così come si nasceva alti o bassi, biondi o bruni:

*Every boy and every gal
That's born into this world alive
Is either a little Liberal
Or else a little Conservative.*

Altrove, la razza dei liberali all'inglese poteva essere sconosciuta, e nemmeno i più bei ragionamenti producevano la mutazione genetica adatta a crearla. Leopardi, che come pensatore politico liberale merita un'ampia rivalutazione o addirittura attende di essere scoperto, sosteneva che «la salvaguardia della libertà delle nazioni non è la filosofia né la ragione, ma le virtù, le illusioni, l'entusiasmo, insomma la natura».

Difficile negarlo. E il punto è che Hayek non lo nega. Egli si propone di spiegare in qual modo il costume liberale, sebbene vario da luogo a luogo, sebbene nutrito di «illusioni» leopardiane, provochi comunque un certo tipo di effetti concreti, giudicabili in termini di razionalità o di utilità. E così è giusto che, a parte la scuola razionalistica, gli apostoli liberali non si stanchino mai di ricordare che la libertà non vive senza radicati e consensuali sentimenti morali, i quali non sono il frutto della nostra ragione. Ma è altrettanto giusto vedere nel liberalismo la fonte di organizzazioni sociali funzionali di enorme importanza pratica.

Queste organizzazioni potrebbero essere valutate storicamente, a consuntivo, secondo un auspicabile metodo empirico. Non è il metodo di Hayek, e vedremo il perché. Hayek segue un rigoroso metodo di deduzioni logiche, dotato di forza di convinzione anche quando porta a teoremi inaspettati e magari opposti alle mitologie del nostro tempo.

Hayek deduce l'utile dalla morale in virtù della valorizzazione (implicata dalla libertà) dell'individuo, di ogni individuo, di ciascuno di noi. «Perché il processo operi, l'essenziale è che ogni individuo possa agire in base alla sua particolare conoscenza, sempre unica, almeno in quanto si riferisce a circostanze particolari» (p. 108). «Dagli innumerevoli umili passi compiuti da persone anonime nel fare cose familiari in circostanze mutate scaturiscono gli esempi che s'impongono; e sono importanti quanto le maggiori innovazioni intellettuali, riconosciute esplicitamente e come tali diffuse» (p. 107).

È attaccato il mito del superuomo, anche nella versione moderna della tecnocrazia. «Se esistessero uomini onniscienti, se potessimo sapere non solo tutto quanto tocca la soddisfazione dei nostri desideri di adesso, ma pure i bisogni e le aspirazioni future, resterebbe poco da dire in favore della libertà [...]. La libertà è essenziale per far posto all'imprevedibile e all'imprevedibile; ne abbiamo bisogno perché abbiamo imparato ad aspettarci da essa le occasioni per raggiungere molti dei nostri obiettivi. Siccome ogni individuo sa poco e, in particolare, raramente sa chi di noi sa

fare meglio, ci affidiamo agli sforzi indipendenti e concorrenti dei molti, per propiziare la nascita di quel che desidereremo quando lo vedremo» (pp. 109-10).

Qui è il cuore del libro. La vita è concepita come una doppia serie di infinite varietà. Da un lato, l'infinita varietà degli individui, dall'altro, l'infinita varietà delle occasioni. La libertà aumenta la probabilità di trovare la migliore combinazione di quelli con queste. Siamo lontanissimi dalla visione semplificata e semplicistica della vita, cara ai costruttori di modelli economici o sociali (spesso null'altro che giocattoli culturali).

Si traggono subito conseguenze abbastanza sorprendenti. «Posta la causa della libertà su tali basi, ne consegue che non ne realizziamo gli scopi se ci limitiamo a servircene solo quando sappiamo in partenza che sarà benefica [...]. Se conoscessimo l'uso che si farà della libertà, il suo valore verrebbe in larga misura meno» (p. 112)¹. «È anche probabile che la maggioranza di noi non sia direttamente interessata a gran parte delle cose importanti che ogni individuo dovrebbe esser libero di fare [...]. I vantaggi che così derivano dalla libertà sono in gran parte il risultato dell'uso che altri fa di essa, uso a cui spesso non sarei potuto ricorrere. Pertanto, la libertà per me più importante non è necessariamente quella che posso esercitare io stesso (p. 114).

Il lettore vedrà come questa impostazione porti a rivedere i concetti di democrazia e di potere della maggioranza. Cosicché, curiosamente, Hayek non solo viene ad opporsi al mito del superuomo, ma pure al mito democratico, che ne è l'opposto. Egli, in nome della libertà, deve combattere su due fronti.

Ciò ci porta al terzo pregiudizio al quale si è accennato in principio di questa prefazione. Valéry amava dire che la fama è la somma degli equivoci che si formano attorno a un nome. Ora, Hayek è famoso al di qua e al di là dell'Atlantico, e il suo credo politico è stato etichettato con quella approssimazione, che è richiesta per comunicare col grande pubblico. Egli passa per «conservatore», nel senso spregiativo che la parola ha, da quando si adora il Progresso. Hayek si è sentito in dovere di chiarire nel suo libro, in un poscritto, perché l'etichetta è sbagliata².

Quando si è per la vita, per il libero sviluppo, per l'evoluzione spontanea, non si può avere per un partito conservatore in senso stretto più stima di quanta un automobilista tributa al pur utilissimo freno della sua vettura. La filosofia hayekiana si può dire liberale, purché sia chiaro che

contrasta con il liberalismo razionalistico della scuola europea continentale, e con lo stesso liberalismo inglese come si è spesso tradotto in termini politici da Lloyd George in poi. Hayek non trova di meglio che dichiararsi *old Whig*, definizione che non significa naturalmente che egli desideri tornare al punto in cui si era alla fine del Seicento³.

Per capire meglio, applichiamo il test dell'ottimismo. Dal conservatore al progressista un graduale aumento dell'ottimismo, che infine diventa pazza utopia. Per Hayek la libertà è utile, consente alla civiltà di progredire, ma «in quanto scoperta di cose ancora ignote, il progresso ha conseguenze necessariamente imprevedibili (p. 128). «La mente umana non può prevedere, né deliberatamente modellare il proprio futuro. Le sue conquiste consistono nello scoprire dove ha sbagliato [...]. Il modo di diventare più saggi è imparare quel che prima non sapevamo (p. 129-30).

Strano progressismo, quello di Hayek, che non ci promette alcun paradiso terrestre girato l'angolo. Non sappiamo a che cosa andremo incontro: sappiamo solo che sarà meglio (o meno peggio) per chi sarà più libero di profittare delle occasioni. La libertà è utile, ma «in ogni particolare esempio sarebbe possibile mostrare concreti e tangibili vantaggi derivanti dal limitare la libertà, mentre sempre i benefici sacrificati resterebbero per loro natura sconosciuti e incerti. Se la libertà non è considerata come il principio supremo, il fatto che le promesse di una società libera possono solo essere probabilità e non certezza, occasione e non dono definitivo a particolari individui, costituisce inevitabilmente una debolezza fatale, che conduce alla sua lenta erosione» (p. 178-9).

Dietro l'angolo non è con sicurezza il paradiso terrestre. Forse non sono nemmeno tutte le gioie vicarie del *Welfare State*, se vogliamo restare liberi. Per esempio, l'imposta progressiva, caldeggiata dapprima nel *Manifesto Comunista*, ma col passar del tempo accettata perfino dai più moderati governi borghesi, a rigore non si concilia con la libertà. Il ragionamento di Hayek, per quanto provocatorio, è ineccepibile. L'imposta progressiva discrimina contro una minoranza e a favore di una maggioranza, che per giunta, in regime democratico, può imporre la sua volontà. Ammesso il principio della discriminazione, si rischia di vederlo applicato in ogni campo, compreso quello razziale.

La conclusione da trarre è che il culto della libertà è più severo di quanto comunemente si creda. Noi viviamo in un mondo in cui la libertà non è solo assassinata nel sangue, clamorosamente, volutamente, ma anche

offesa inavvertitamente per mancanza di sensibilità, che deriva a sua volta dal fatto che di essa ci sfugge la vera natura.

Hayek ci ha fornito di un manuale pressoché perfetto per non commettere più l'errore di incoscienza, l'assassinio preterintenzionale. Questo manuale merita un posto nella biblioteca dei classici del pensiero liberale, non importa se la biblioteca è già ben fornita.

Che la libertà abbia un nuovo classico, nel senso di «un autore che ha arricchito lo spirito umano, ne ha real-mente aumentato il tesoro, gli ha fatto fare un passo ulteriore; che ha scoperto qualche verità morale non equivoca, o ravvivato qualche passione eterna del cuore dove tutto sembrava conosciuto ed esplorato; che ha reso il suo pensiero, le sue osservazioni, la sua invenzione, in forma ampia e nobile, fine e assennata, sana e bella in sé»: ecco un avvenimento che salutiamo con gioia e che ci incoraggia nel burrascoso presente.

Sergio Ricossa

¹ Per contrasto si leggano queste righe di un illustre razionalista: «Ogni ordinamento prevede certe libertà ed esclude certe altre, e bisogna proporsi a mente serena l'esame di quali libertà sia utile attribuire ai singoli individui, e quali sarebbe dannoso» (B. DE FINETTI, *Un matematico e l'economia*, Milano, 1969).

² Hayek è pure talvolta rimproverato di essere un economista e di badare troppo alle libertà economiche. Il libro non giustifica il rimprovero. Hayek è effettivamente un «buon economista», ma nel senso di John Stuart Mill: «Non si può essere buoni economisti se si è soltanto economisti».

³ Le scarse applicazioni storiche del liberalismo perfetto contribuiscono a rendere difficile una verifica empirica della bontà del principio. Quanto poco conti che un principio sia applicabile risulta per analogia dalla celebre annotazione di Whitehead sul cristianesimo: «Il più prezioso strumento di progresso dell'umanità: l'etica *impraticabile* del cristianesimo».

Finito di stampare nel mese di settembre 2007 dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali per
conto di Rubbettino Editore Srl 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

BIBLIOTECA AUSTRIACA

Documenti

1. Ludwig von Mises, *Autobiografia di un liberale*
2. Israel M. Kirzner, *Concorrenza e imprenditorialità*
3. Ludwig von Mises, *Liberalismo*
4. Friedrich A. von Hayek, *Individualismo: quello vero e quello falso*
5. Ludwig von Mises, *I fallimenti dello Stato interventista*
6. Friedrich A. von Hayek, *Studi di filosofia, politica ed economia*
7. Carl Menger, *Lineamenti di una classificazione delle scienze economiche*
8. Eugen von Böhm-Bawerk, *Potere o legge economica?*
9. David Miller, *Sir Karl Popper*
10. L. von Mises, F.A. von Hayek, É. Mantoux, L. Lachmann, M.N. Rothbard, I.M. Kirzner, *La Scuola Austriaca contro Keynes e Cambridge*
11. Carl Menger, *Principî fondamentali di economia*
12. Michael Polanyi, *La logica della libertà*
13. Pascal Salin, *Liberalismo*
14. Gerald O'Driscoll-Mario J. Rizzo, *L'economia del tempo e dell'ignoranza*
15. Bruno Leoni, *Lezioni di filosofia del diritto*
16. Bruno Leoni, *Lezioni di dottrina dello Stato*
17. Murray N. Rothbard, *La Grande Depressione*
18. Friedrich A. von Hayek, *La società libera*

Saggi

1. Enzo Di Nuoscio, *Le ragioni degli individui*
2. Lorenzo Infantino, *Metodo e mercato*
3. Malachi Haim Hacoheh, *Karl Popper in esilio*
4. Dario Antiseri, *Karl Popper*
5. Lorenzo Infantino, *Ignoranza e libertà*
6. Gerard Radnitzky, *La filosofia politica di Friedrich von Hayek*
7. Dario Antiseri, *La Vienna di Popper*

8. Enzo Di Nuoscio, *Epistemologia dell'azione e ordine spontaneo*
9. Bruno Lai, *Popper in Italia*
10. Dario Antiseri (a cura di), *Karl Popper e il mestiere dello scienziato sociale*
11. Jesús Huerta de Soto, *La Scuola Austriaca. Mercato e creatività imprenditoriale*
12. Lorenzo Infantino e Nicola Iannello (a cura di), *Ludwig von Mises: le scienze sociali nella Grande Vienna*

Immagini

1. John Raybould, *Friedrich A. von Hayek*
2. Dario Antiseri e Lorenzo Infantino (a cura di), *La Scuola austriaca di economia*
3. Dario Antiseri, *Karl Popper: protagonista del secolo XX*