

## PRESENTAZIONE - INTRODUZIONE

*L'interesse per le tematiche trattate in questo libro è sorto in epoca lontana, ma l'occasione per studiarle e cominciare a scriverne si è presentata molto recentemente in conseguenza dell'invito ad un Convegno, nel quale avrei dovuto parlare di «Etica e legalità nell'attività economica»<sup>1</sup>.*

*Essendo l'oggetto del Convegno circoscritto all'attività delle imprese ed occupandosi gli altri relatori essenzialmente dell'etica nella gestione delle imprese e del rispetto dell'equità all'interno delle organizzazioni aziendali, ho pensato di impiegare le ricerche necessarie per preparare la mia relazione, per ampliare l'indagine al di là del tema concernente la missione dell'impresa e dell'imprenditore, estendendola anche agli aspetti che sempre mi avevano interessato ma che in passato non avevo mai avuto modo di studiare e di approfondire.*

*Si trattava in particolare di approfondire la tematica dei rapporti tra etica e legalità con l'economia, da un lato, e con la politica, dall'altro lato, per poter comprendere fino a che punto, con il rispetto dell'etica e della legalità, si arrivasse ad incidere sul buon funzionamento delle organizzazioni pubbliche e private nonché su quello delle istituzioni e della stessa democrazia.*

*L'interesse per queste tematiche si era sviluppato, sotto il profilo teorico, con il trascorrere del tempo e si era accentuato, sotto quello pratico, con le esperienze accumulate nel corso degli anni. Sia l'attività professionale<sup>2</sup> sia quella ac-*

<sup>1</sup> Il Convegno è stato organizzato per il 17 febbraio 2016 a Milano da ESTE (Edizioni Scientifiche Tecniche Europee) ed aveva come titolo: «Merito ed equità nelle organizzazioni».

<sup>2</sup> L'attività legale, come avvocato del Foro di Milano, è iniziata negli anni sessanta del secolo scorso in collaborazione con lo studio dell'Avv. Prof. Giovanni Maria Ubertazzi.

*cademica<sup>3</sup>, svolte nel corso di molti anni e concentrate nel valutare tanto le implicazioni teoriche, quanto le conseguenze pratiche dell'applicazione della normativa delle Comunità europee (ora Unione europea), che aveva cominciato ad imporsi negli anni sessanta del secolo scorso all'interno degli ordinamenti dei Paesi europei divenendo, in seguito, di decisiva rilevanza in tutti i settori legati all'economia, mi avevano consentito di seguire da vicino l'attività delle imprese e delle loro associazioni nonché quella delle amministrazioni pubbliche (nazionali ed europee) come pure, di riflesso, la stessa attività politica.*

*A partire dagli anni settanta del secolo scorso, essendosi affermato in Italia, grazie ad una sentenza della nostra Corte costituzionale<sup>4</sup> il principio della prevalenza del diritto comunitario (europeo) sul diritto nazionale degli Stati membri, è stato possibile avvalersi delle ordinarie procedure giudiziarie, introdotte davanti alla Corte di giustizia europea di Lussemburgo, per ottenere la soppressione delle disposizioni nazionali in vigore nel nostro Stato quando risultavano contrastanti con le norme comunitarie e pregiudizievoli per gli interessi delle imprese italiane.*

*Le indagini che si rendevano necessarie per l'espletamento di tali procedure, solitamente consentivano di individuare le vere motivazioni sulle quali le disposizioni da sopprimere risultavano fondate<sup>5</sup>.*

<sup>3</sup> L'attività accademica in diritto europeo è iniziata negli anni settanta del secolo scorso all'Università di Parma, come assistente del Prof. Giovanni Maria Ubertazzi in precedenza menzionato e proseguita negli anni ottanta e novanta anche come Direttore del Collegio europeo di Parma (e come responsabile della Rivista Diritto comunitario e degli scambi internazionali).

<sup>4</sup> Cfr. sentenza della Corte Costituzionale italiana del 27 dicembre 1973 n. 183 (Frontini).

<sup>5</sup> Si trattava di motivazioni frequentemente contrarie all'etica e, a volte, anche alla stessa legalità. Molte delle norme contestate risalivano d'altronde al periodo anteguerra e perseguivano obiettivi illiberali o protezionistici. Cfr. le sentenze della Corte di giustizia europea di Lussemburgo elencate nel sito [www.capellilex.it](http://www.capellilex.it), nella sezione: "casi trattati".

*Ma le scoperte più sorprendenti dalle quali è stato possibile trarre il convincimento che in Italia sia l'attività politica sia quella economica venivano generalmente gestite senza curarsi né dell'etica né della legalità, hanno preso avvio nella seconda metà degli anni ottanta del secolo scorso quando sono entrato a far parte del Comitato istituito presso la Commissione europea che aveva lo scopo di studiare le riforme da introdurre in Europa nel settore degli appalti pubblici<sup>6</sup>. Le ricerche sull'applicazione in Italia delle regole in materia di appalti pubblici hanno messo in evidenza una situazione sconcertante.*

*In altra sede sono state narrate le vicende riguardanti tale situazione<sup>7</sup>, i cui risvolti più significativi vengono anche descritti in questo libro con riferimento agli aspetti che maggiormente interessano (cfr. p. ....).*

*Confortato da queste conoscenze e stimolato da nuove prospettive, ho quindi accettato l'invito a presentare la relazione richiesta dagli organizzatori del Convegno di Milano.*

*È nata così l'idea di scrivere questo libro. Non poche sono state però le perplessità sul modo di redigerlo e strutturarlo.*

*Senza dubbio occorreva in primo luogo prendere in considerazione le problematiche sotto il profilo teorico, per mettere in evidenza come gli studiosi del passato avessero, nel corso dei secoli, affrontato e approfondito i rapporti tra etica e legalità con la politica e con l'economia.*

*A questa indagine è stata dedicata la prima delle cinque parti del libro, nella quale vengono esaminate e discusse le opere dei classici, a partire da quelle dei filosofi greci fino a quelle degli autori più recenti, passando attraverso le opere di Machiavelli, degli illuministi e degli economisti del 1700.*

*Nella seconda parte è apparso necessario descrivere, in concreto, il funzionamento di uno Stato nel quale il rispetto*

<sup>6</sup> Cfr. Decisione della Commissione europea del 26 maggio 1987 (GUCE n. L 152 del 12 luglio 1987).

<sup>7</sup> Cfr. F. CAPELLI, Ambiente e Democrazia: un'integrazione al dibattito, in Rivista giuridica dell'Ambiente, 2011, p. 41 ss.

*dell'etica e della legalità, in rapporto alla politica e all'economia, fosse stato reso possibile, in pratica, dall'applicazione del sistema democratico rappresentativo.*

*Questo Stato non poteva che essere la Federazione degli Stati Uniti d'America, il primo esempio di Stato democratico che la storia ricordi<sup>8</sup>, al quale la seconda parte del libro è stata dedicata, seguendo le orme dello straordinario capolavoro di Alexis de Tocqueville, "La democrazia in America", oggi più che mai di impatto impressionante per la profondità e l'attualità delle riflessioni in esso contenute e per la precisione e la validità dei messaggi da esso diffusi.*

*Nella terza parte del libro l'indagine viene estesa all'Italia. In questa parte la situazione italiana, così come condizionata dal sistema democratico rappresentativo di volta in volta praticato nel nostro Paese, è stata esaminata ponendola a confronto con quella americana, così da far emergere i rapporti rispettivamente esistenti nei due Paesi tra etica e legalità con la politica e l'economia. La terza parte è stata divisa in due sezioni per consentire di concentrare le indagini sui due periodi che si riferiscono all'Italia democratica: quello anteriore alla dittatura e quello successivo al secondo conflitto mondiale.*

*La funzione della quarta parte che contiene anche le valutazioni critiche degli argomenti discussi nelle parti precedenti è, per così dire, propedeutica alla quinta ed ultima parte, nella quale vengono presentate le proposte di modifica del sistema democratico rappresentativo attualmente applicato in Italia.*

*Nella quinta parte del libro, pertanto, vengono in particolare analizzate e discusse le riforme, sotto il profilo istituzionale, nonché le modifiche, sotto il profilo socio-politico-*

<sup>8</sup> Cfr. Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, Utet, Torino, 1968, p. 592: «Il grande vantaggio degli americani è di essere arrivati alla democrazia senza aver dovuto passare attraverso una rivoluzione democratica e di essere nati uguali invece di diventarlo».

*culturale, che si vorrebbe proporre. Oltre alle riforme e alle modifiche, appena ricordate, vengono proposti, nella quinta parte, nuovi metodi di controllo da attuare in ambito politico-amministrativo per migliorare il funzionamento di quelli esistenti e per adattare il sistema democratico rappresentativo praticato in Italia, con l'intento di prevenirne il degrado.*

*Per formulare i cambiamenti proposti nella parte quinta, è stato necessario sia ripercorrere quanto è emerso nelle quattro parti precedenti del presente lavoro, sia ripensare il tutto alla luce delle esperienze che l'Italia sta vivendo di questi tempi, sotto il profilo politico e sotto quello economico.*

*In effetti, mai come in questi tempi si è manifestata con così grande evidenza la profonda verità contenuta nella massima di Max Weber<sup>9</sup> più volte citata in questo libro: «Chi fa politica aspira al potere: potere come mezzo al servizio di altri obiettivi, ideali o egoistici, o potere “in senso stretto”, cioè per godere del senso di prestigio che esso conferisce».*

*Negli anni passati, anche quando le ideologie non godevano più di grande prestigio e rispetto, era pur sempre ancora possibile, per chi entrava in politica, giustificare l'aspirazione al potere con le proprie convinzioni ideologiche. Ma oggi, con il crollo di tutte le ideologie, l'aspirazione al potere non può più ammantarsi né ricoprirsi di veli ideologici: è rimasta nuda.*

*Oggi gli elettori dovrebbero quindi sapere, senza inganno, a chi sia destinato il loro mandato.*

*Il mandato sarà purtroppo oggi conferito a chi, semplicemente e senza infingimenti, aspira al potere, in contrasto con il monito di Platone che (cfr. VII Libro della Repubblica) consigliava di attribuire il potere soltanto a coloro che non l'amavano.*

*È notorio che il desiderio di potere eccita la vanità, stimola l'orgoglio, esalta i difetti umani ed accentua le debo-*

<sup>9</sup> M. WEBER, *La politica come professione*, Roma, Ed. Armando, 1997, p. 33.

*lezze delle persone che lo gestiscono, attenuando la capacità di autocontrollo che solo la saggezza è in grado di assicurare e di imporre.*

*Ed è proprio la saggezza la dote che solitamente manca in chi ama il potere e possiede le altre per conquistarlo.*

*Le verifiche e le ricerche effettuate per redigere questo libro, hanno aiutato a comprendere che chi riesce a conquistare il potere, se intende esercitarlo in modo corretto per governare bene, deve avvalersi soprattutto del requisito della saggezza, intesa come un'equilibrata capacità di gestione e di controllo delle proprie doti politiche, costituite da intuito, intelligenza, solidità di carattere, conoscenza dell'animo umano e rispetto dell'etica e della legalità in politica e in economia.*

*E poiché la necessità di governare bene costituisce un valore che prevale su ogni altro valore, compreso quello della scelta di chi deve andare al potere per governare, si è cercato in questo libro di individuare in qual modo sia possibile rendere il nostro sistema democratico rappresentativo più aperto e funzionale per garantire ed assicurare un'effettiva tutela degli interessi della generalità dei cittadini che dovrebbe costituire sia il primario obiettivo perseguito da ogni Stato fondamentalmente democratico, sia l'obiettivo principale di ogni governante veramente democratico che, come tale, desidera essere ricordato<sup>10</sup>.*

<sup>10</sup> È l'obiettivo che sicuramente ha perseguito Alexis de Tocqueville durante il corso della sua vita politica. Quando Tocqueville è stato chiamato a far parte dell'Accademia di Francia nel 1842, il Direttore dell'Accademia Conte Molé, lo ha presentato con queste parole: «Voi mettete la verità al di sopra del successo; avete quella specie di ritegno che danno le idee quando sono attinte alla sorgente di una profonda convinzione. Da qui la fermezza, la sobrietà, la semplicità dell'espressione, l'assenza di declamazione (...) la moralità pura ed elevata che si respira nei vostri scritti».