

ALBERTO TORINI

STEFANO MALPASSI, LA « DEMOCRAZIA ECONOMICA »
AMERICANA. ALLA RICERCA DI UN ORDINE GIURIDICO
DEL MERCATO, TRA CULTURA INDIVIDUALISTICA
E TENTAZIONI CORPORATIVISTICHE (1919-1939)

Estratto dal volume

QUADERNI FIORENTINI

PER LA STORIA

DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

52 (2023)

Isbn 9788828857648

STEFANO MALPASSI, *La « democrazia economica » americana. Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e tentazioni corporativistiche (1919-1939)*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. VI-424.

Il recente volume di Stefano Malpassi ricostruisce con profili critici e innovativi una prospettiva storico giuridica del rapporto tra diritto ed economia con particolare riferimento alla « democrazia americana », tematica che non risulta oggetto di particolari approfondimenti e che, pertanto, presenta profili di originalità.

La relazione tra norma giuridica e ordinamento economico, in particolare, si sviluppò tra l'Ottocento ed il Novecento in conseguenza dell'avvento dell'industrializzazione e della connessa necessità di regolamentare il mercato. Le tradizionali dottrine economiche, che si fondevano sul principio del *laissez-faire*, iniziarono progressivamente a mostrare i propri limiti fino ad arrivare alla Crisi del 1929 ⁽¹⁾.

Si rese quindi necessario un ripensamento del ruolo dello Stato nell'economia, che in America si tradusse in un programma di riforme — il *New Deal* — attuato da Roosevelt attraverso l'emanazione di specifiche normative e l'istituzione di nuove Agenzie in funzione di regolamentazione e controllo del sistema economico. Accanto a tali innovazioni, rilevante apparve anche il ruolo della Corte Suprema. In ultima analisi, le riforme americane conseguenti alla « grande depressione » mostrarono la necessità di una ridefinizione teorica del costituzionalismo che, nel mettere in discussione le precedenti architetture economiche, determinasse un più maturo ripensamento dell'ordine giuridico rispetto a nuove fattispecie meritevoli di attenzione, tra cui il mercato e la relativa tutela.

In tale contesto, l'autore ha inteso ricostruire le nuove declinazioni attribuite alla protezione di beni giuridici quali la proprietà, la concorrenza e il credito. Tali fattispecie venivano adattate al nuovo ordine economico attraverso il superamento della cultura individualistica che fino alla crisi del 1929 ne aveva pervaso (e persuaso) l'impostazione e l'interpretazione.

Ad esempio, con riguardo alla proprietà — diritto individuale per eccellenza — appariva difficile continuare a definirne il perimetro semplicemente rispetto alla sua dimensione di « libertà negativa »: essa

⁽¹⁾ Si vedano, su tutti, C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism after the New Deal*, in « Harvard Law Review », 101 (dicembre 1987), 2, pp. 421-510; S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, 2003; B. EMERSON, *The administration of constitutional conflicts: structural transformation in American public law, 1877-1946*, in « Quaderni fiorentini », XLVI (2017).

andava ridefinita alla luce di una dimensione sovra-individuale attraverso un controllo amministrativo sull'esercizio.

Emergeva quindi un più ampio e diffuso ripensamento dell'ordine economico e finanziario con un più marcato riconoscimento di poteri, anche di controllo, in favore dell'esecutivo che veniva a trovarsi nella posizione di poter influenzare l'andamento e la regolamentazione del mercato.

Tali profili, analizzati nel volume con una puntuale e completa ricostruzione della dottrina di riferimento, determinavano una ridefinizione del ruolo della scienza giuridica, chiamata a confrontarsi con nuovi strumenti di organizzazione del potere più marcatamente amministrativi. Questi inevitabilmente finivano per determinare un diverso assetto del costituzionalismo americano. Rispetto a tale profilo, peraltro, l'autore propone una efficace comparazione con la situazione italiana, evidenziando come nella penisola e negli Stati Uniti si assistette ad un confronto tra individualismo e corporativismo che determinò una dimensione del diritto non più semplicemente riconducibile al dualismo tra diritto pubblico e diritto privato ma sempre più propensa verso una « democrazia economica » (2).

Tale evoluzione verso un modello di impostazione amministrativa, in cui le varie Agenzie assumevano un ruolo sempre più rilevante (si pensi alla *National Recovery Administration* o alla *Securities and Exchange Commission*), determinava in maniera più incisiva l'affermazione di un potere statale nella regolamentazione delle fattispecie economiche. Ne derivava, innanzitutto, una tematica di compatibilità del ruolo degli enti pubblici economici rispetto al valore intrinseco di un sistema democratico volto a garantire la libertà di iniziativa economica.

Nell'ottica di comprendere i presupposti e le cause della richiamata evoluzione normativa, interessante appare l'analisi — contenuta nel primo capitolo — del tramonto dell'era del *laissez faire* che non poteva essere interamente ricondotto al crollo azionario di *Wall Street*. Le teorie individualistiche nel Novecento apparivano ancora consolidate e supportate non solo da autori quali Locke, Hume e Johnson ma anche dalle dottrine protestanti e darwiniane. Ciò aveva comportato un culto del successo economico in cui l'intervento statale era considerato vessatorio e contrario allo sviluppo economico che poteva realizzarsi efficacemente solo attraverso la garanzia di libertà in favore dell'individuo. Da un punto di vista giuridico, un siffatto approccio determinava un ruolo del tutto secondario del legislatore che — appunto — doveva mantenersi nello stretto campo della « non interferenza » verso il

(2) J.M. BUCHANAN, *The economic constitution and the New Deal: lessons for late learners*, in *Regulatory change in an atmosphere of crisis: current implications of the Roosevelt years*, G.M. Walton (cur.), New York, 1979; D.R. BRAND, *Corporatism and the rule of law. A study of the National Recovery Administration*, Ithaca, 1988.

settore finanziario. Gli stessi giudici americani — in tale periodo — non mancavano di rimarcare come soltanto le leggi economiche fossero idonee a regolare il mercato e la sfera pubblica del diritto dovesse astenersi dall'intervenire con specifiche regolamentazioni ⁽³⁾.

A partire dal 29 ottobre del 1929, in cui *Wall Street* registrava un record di perdite, si assistette ad un progressivo ripensamento delle dottrine classiche, in cui si iniziavano a diffondere modelli e teorie diversi e opposti, fautori dell'utilità di un intervento statale nell'ottica di garantire un opportuno coordinamento pubblico nella gestione e regolamentazione del mercato.

Tali teorie trovavano terreno fertile nel perdurare della crisi economica che pose in discussione addirittura le basi del costituzionalismo americano con riferimento alle libertà economiche e all'equilibrio dei poteri: in tal senso, l'interventismo dello Stato non rappresentava più un ostacolo al capitalismo. Diversamente, il capitalismo poteva essere in un certo senso tutelato, per esempio, proprio dallo sviluppo di una « *governmental corporation* » costituita allo scopo di limitare i fallimenti del sistema creditizio statunitense ⁽⁴⁾.

A tre anni dalla crisi del 1929, precisamente nel dibattito elettorale del 1932, era possibile affermare che buona parte della scienza giuridica americana avesse oramai abbandonato il dogma del *laissez-faire* e quindi la neutralità dello Stato e dei pubblici poteri rispetto all'economia di mercato. Sulla base di tale mutamento, la sfida era rappresentata dalla ricerca di un più opportuno equilibrio tra individuo e società, nell'ottica di perseguire un nuovo individualismo nel quale il ruolo dello Stato quale garante non poteva essere più trascurato. Tale cambio di rotta determinò anche una maggiore 'amministrativizzazione' del sistema costituzionale americano con la non irrilevante conseguenza che il potere esecutivo era chiamato ad essere il potere preminente rispetto alla sfera economica con una contestuale diminuzione — in tale ambito — del potere giudiziario che fino ad allora (principalmente a causa di una mancanza di legislazione specifica) aveva avuto un ruolo di primario rilievo ⁽⁵⁾.

Lo stesso Roosevelt, nel 1933, insediandosi quale nuovo Presidente degli Stati Uniti, intendeva affrontare drasticamente la crisi economica con il *New Deal*: già nei primi cento giorni di governo

⁽³⁾ R. BARITONO, *Ripensare lo Stato: scienze sociali e crisi politica negli Stati Uniti fra Otto e Novecento*, in « Ricerche di storia politica », 2013, 3.

⁽⁴⁾ F.D. ROOSEVELT, *Campaign address on progressive government at the commonwealth club in San Francisco*, 3 settembre 1932, in *The American presidency project*; E.W. HAWLEY, *The Great War and the Search for a Modern Order: A History of the American People and Their Institutions 1917-1933*, New York, 1979.

⁽⁵⁾ L.L. HENRY, *Presidential transitions*, Washington, 1960; F. FRANKFURTER, *The public and its government*, New Haven, 1930.

vennero attuate una serie di misure inedite, tra cui una «vacanza bancaria» e l'istituzione di Agenzie dedicate alla revisione e gestione delle dinamiche finanziarie e creditizie.

Il secondo capitolo del volume fornisce una dettagliata ricostruzione di tale fase, attraverso un piano che è stato convenzionalmente definito come il «piano delle tre R» composto da una iniziale fase di «relief» volta a riconquistare la fiducia della collettività così da consentire un rilancio del sistema economico attraverso interventi di sostegno alle fasce di popolazione più colpite dalla crisi. Una successiva fase di «recovery» determinata a consentire al sistema finanziario e produttivo di attestarsi nuovamente sui livelli precedenti al crollo di *Wall Street* e, quale ultimo momento, una fase di «reform» del sistema non solo economico ma anche — e soprattutto — giuridico ⁽⁶⁾.

L'autore non manca di notare come tale impostazione — per certi versi equiparabile alle drastiche misure adottate in scenari di conflitto bellico — fosse criticata e tacciata con l'appellativo di «fascista».

Critiche di tale tenore non devono sorprendere in quanto già negli anni Venti alcuni «old liberals» americani avevano individuato in Mussolini il salvatore del capitalismo contro un pericolo socialista che andava sempre più minacciando l'Occidente. Rexford G. Tugwell, ad esempio, quale collaboratore di Roosevelt, non mancò di valorizzare l'intervento statale quale elemento fondamentale della riorganizzazione americana identificando — ancora una volta — l'origine della crisi nel fallimento del *laissez-faire*. Il nuovo corso doveva realizzarsi attraverso una cooperazione tra i diversi attori del mondo finanziario e produttivo anche ricorrendo a soluzioni che — afferma l'autore — «legano i discorsi dei giuristi su entrambe le sponde dell'Oceano» in quanto, negli anni Trenta, il fascismo era divenuto un termine di paragone ineliminabile.

Tra i primi interventi statali, volti a far fronte al tracollo finanziario che determinò anche una diminuzione della consistenza dei depositi, il volume richiama il *Bank Holiday Proclamation* del 6 marzo 1933 che conferiva al Presidente il potere di investigare, regolare o anche proibire transazioni in situazioni di emergenza, dichiarando l'interruzione dell'attività bancaria per un periodo iniziale di quattro giorni. Tale misura, evidentemente eccezionale nella sua natura, venne prorogata e fu seguita dalla approvazione dell'*Emergency Banking Relief Act* che avrebbe indicato le modalità di riapertura degli istituti di credito in maniera progressiva. Sebbene tali provvedimenti legislativi nascessero sotto il segno dell'emergenza, è bene ricordare che — di fatto — introdussero e aumentarono il potere presidenziale di indirizzare e definire la politica monetaria in maniera pressoché definitiva. Era

(6) F.D. ROOSEVELT, *La nostra strada (on our way)*, Milano, 1933.

oramai tracciata una linea di interventismo statale i cui effetti sarebbero stati permanenti e duraturi (7).

In tale processo di trasformazione dei rapporti tra Stato e mercato il volume ripercorre efficacemente l'evoluzione normativa soffermandosi anche sui *Banking Acts* rispettivamente del 1933 e del 1935 che, nella sostanza, introducevano una sorta di 'banca centrale' con ruoli di indirizzo economico. Difatti, la *Federal Reserve* adottò politiche di sempre maggior ingerenza governativa in funzione di controllo economico e la *Federal insurance Corporation* vide riconosciuto un ruolo di vigilanza (8). Attraverso il *National Industrial Recovery Act* vennero poi stabiliti specifici codici di comportamento e regole volte limitare la concorrenza fra imprese e ad armonizzarne le condizioni di produzione con l'obiettivo di evitare eventuali sovrapproduzioni industriali.

In estrema sintesi, il processo di continua emanazione di strumenti di controllo e regolazione era oramai definitivo: il punto finale si ebbe con l'avvento della Guerra, che legittimò ancor di più l'intervento statale nell'economia.

Il terzo e ultimo capitolo del volume propone una interessante ricostruzione dell'evoluzione dell'ordine giuridico ed economico italiano attraverso i punti di contatto con la situazione statunitense. L'Italia, già a partire dagli Anni 20 del Novecento, alla ricerca di una terza via tra liberismo e socialismo, intraprese una cospicua — anche se non sempre chiara — normativa corporativista (9). Si assistette alla costituzione di specifici enti con funzioni di indirizzo e controllo tra cui l'Istituto Mobiliare Italiano che, dal 3 novembre 1931, nasceva come ente di diritto pubblico, seppur dotato di personalità giuridica autonoma.

Le finalità — la *mission*, in termini contemporanei — di tale Istituto era quella di concedere finanziamenti fino alla durata massima di dieci anni, trovando la provvista anche attraverso l'emissione di obbligazioni che potevano essere garantite dallo Stato. La composizione degli amministratori era disciplinata dalla normativa istitutiva, delineandone ancor di più il ruolo statale. Anche in tal caso, il contesto emergenziale in cui venne istituito l'IMI non ne pregiudicò una natura tutt'altro che occasionale e anzi tale ente si affermò come elemento di equilibrio del sistema economico italiano.

Parimenti a quanto accaduto in America, in Italia gli imprenditori auspicavano un intervento statale volto a organizzare la produzione (anche con finalità di controllo dei relativi costi) così da evitare una

(7) F.D. ROOSEVELT, *Fireside chat on banking*, 12 marzo 1933, in *The American presidency project*.

(8) H.M. BURNS, *The American banking community and New Deal banking reforms, 1933-1935*, Westport, 1974.

(9) G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, 2006.

saturazione del mercato e limitando contestualmente l'espansione degli impianti industriali così da scongiurare una eccessiva concorrenza. Gli stessi imprenditori italiani avevano oramai compreso come interventi di tale tipologia non potessero essere autonomamente determinati in regime di concorrenza e, pertanto, un intervento governativo risultava imprescindibile. In tale contesto si inseriscono la legge del 6 giugno 1932 n. 834 sui « consorzi obbligatori » e la legge 12 gennaio 1933 n. 141 che conferiva al Governo la delega in materia di autorizzazione sui nuovi impianti produttivi ⁽¹⁰⁾.

Sebbene tali normative potessero apparire di importante rilievo nell'attribuire un ruolo di intervento governativo nell'economia, si rivelarono un insuccesso in quanto le autorizzazioni venivano concesse non tenendo in considerazione l'interesse del Paese quanto piuttosto nell'interesse esclusivo degli industriali.

Al pari di quanto accaduto in America, si possono muovere specifiche critiche alle normative 'emergenziali' e alle agenzie costituite per regolare il fenomeno economico: tali strumenti, nati sotto l'egida della soluzione 'tecnica' a problemi politici, economici e sociali, si prestavano — in verità — ad essere strumenti in mano al Governo (sia esso italiano o americano). Non mancarono tentativi di definire limitazioni alle amministrazioni nell'ottica di garantirne la compatibilità con un sistema democratico, come ad esempio lo *Special Committee on Administrative Law*.

Ciò nonostante, è innegabile che il *New Deal* abbia portato a compimento una rivoluzione culturale e costituzionale, avendo determinato la fine della autoregolamentazione del sistema economico con il consolidamento di una normazione amministrativa del mercato idonea a limitare gli abusi al potere privato. In tal senso, il volume ricostruisce puntualmente la genesi e il processo di tale cambiamento in America e in Italia con una precisa e dettagliata analisi delle fonti e dei dibattiti dottrinali.

ALBERTO TORINI

⁽¹⁰⁾ V. STRINATI, *La legislazione corporativa sugli impianti industriali: interpretazioni e discussioni*, in « Le carte e la storia », VII (2001), 1.