

# Buon governo

*di Paolo Silvestri*

- [Il buon governo come problema e come ricerca](#)
- [Significati classici del buon governo](#)
- [Reinterpretazioni del buon governo nella modernità](#)
- [Il problema del buon governo in Cattaneo, Mosca e Rossi](#)
- [Einaudi: buon governo, liberalismo, libertà](#)
- [Bibliografia](#)

## Il buon governo come problema e come ricerca

La ricerca del buon governo (o buongoverno) attraversa tutta la storia del pensiero occidentale, a tal punto da essere giudicata «uno dei grandi temi, se non il più grande, della riflessione politica di tutti i tempi. [...] non c'è grande opera di teoria politica che non abbia tentato di rispondere alla domanda: “come si distingue il buon governo dal malgoverno?”, e non possa essere ricondotta tutta quanta, nelle sue interne articolazioni, alla ricerca di una risposta a questa domanda» [Bobbio 1983, p. 236].

Invero, la ricerca del buon governo ha investito non solo la riflessione politica, ma anche quella teologica, etica, giuridica, economica, nonché artistica. Di qui l'interdisciplinarietà e complessità del buon governo, oggetto di continui slittamenti semantici, «traduzioni» e riscritture. Esso è stato anche rappresentato visivamente nel famoso ciclo pittorico affrescato tra il 1338 e il 1340 da Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo pubblico di Siena e intitolato agli *Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città*. Un affresco che tuttavia, rappresentando la tematica con diversi registri (teologico, politico, giuridico, economico, simbolico, allegorico, narrativo, musicale) che ne testimoniano ulteriormente la complessità, più che fornire una risposta

definitiva al problema del buon governo sembra riproporlo in continuazione, quasi fosse un'inesauribile risorsa di senso, sempre aperta all'interrogazione dell'uomo. Ciò che del resto è confermato dalle divergenti e sempre nuove reinterpretaioni del suo significato [Rubinstein 1958, 1997; Skinner 2002].

Come un mito che affonda le sue radici nella notte dei tempi e di cui è impossibile individuarne la paternità, la tematica del buon governo è tanto diffusa quanto sfuggente. Tra coloro che si sono dedicati alla ricerca del (o anche solo richiamati al) buon governo, troviamo pensatori molto diversi, se non antitetici: dal mitico buon governo (*eunomia*) dei saggi legislatori Solone e Licurgo, passando per Platone, Aristotele, Polibio, Cicerone, Machiavelli, Milton, Sidney, Neville, Bolingbroke, Lord Acton, Muratori, gli illuministi riformatori italiani, Montesquieu, Jefferson, Washington, Smith, Rousseau, J.S. Mill, sino ad arrivare a Cattaneo, Mosca, Rossi ed Einaudi.

Se nell'economia di questa voce l'analisi sarà prevalentemente rivolta ai pensatori italiani tra Otto e Novecento, nondimeno bisogna fare luce, in via preliminare, sulle declinazioni e i significati che i classici attribuirono all'ideale del buon governo, per poi chiarire alcune interpretazioni storiografiche che hanno ostacolato la comprensione tanto del modo in cui questo ideale venne rielaborato nella tradizione di pensiero liberale italiana, quanto del nesso tra buon governo e liberalismo.

## Significati classici del buon governo

Norberto Bobbio ha affrontato il tema definitorio del buon governo, analizzando tre delle declinazioni più ricorrenti del buon governo, ereditate dai classici, *in primis* da Platone e Aristotele: 1) Governo della legge; 2) Governo dei buoni governanti; 3) Governo misto. Secondo l'analisi ideal-tipica approntata da Bobbio, vi sono «due criteri principali di distinzione tra buongoverno e malgoverno [...] Il primo:

buongoverno è quello del governante che esercita il potere in conformità di leggi prestabilite e inversamente malgoverno è il governo di colui che esercita il potere senza rispettare altra legge che quella del proprio capriccio. Il secondo: buon governo è quello del governante che si vale del proprio potere per perseguire il bene comune, malgoverno è quello di colui che si vale del potere per perseguire il bene proprio. Ne derivano due figure tipiche di governante odioso: il signore che dà legge a se stesso, l'autocrate nel senso etimologico della parola, e il tiranno che usa il potere per soddisfare i propri piaceri» [Bobbio 1983, p. 237].

Questi criteri di distinzione possono essere schematizzati nelle due coppie: «governo delle leggi»/«governo degli uomini» e «governo in vista del bene comune»/«governo in vista del bene privato». Il primo criterio è prevalentemente (e ancora oggi) associato al problema dei limiti al potere. In quest'ottica si comprende perché il costituzionalismo moderno sia spesso considerato il più illustre discendente dell'ideale classico del governo della legge [Mc Ilwain 1940]; anche se non bisogna dimenticare che sussistono profonde differenze tra lo stato di diritto continentale e il *Rule of law* anglosassone [Leoni 1961; Zolo, Costa 2002]. Il secondo criterio, che ha a lungo rappresentato il grande discrimine tra forme rette e forme corrotte di governo, è transitato nel medioevo cristiano con la diffusione della metafora pastorale o del buon pastore, inteso come modello di buon governante, ed è stato solitamente riferito al problema della legittimità del potere.

Ciononostante, questi due criteri ideal-tipici non devono necessariamente considerarsi separati e contrapposti. In primo luogo perché un governo può essere ritenuto legittimo proprio in quanto limitato. Secondariamente, come precisa Bobbio – ricordando il celebre *topos* aristotelico secondo il quale, più che dagli «uomini migliori», è meglio essere governati dalle «leggi migliori» perché «la legge non ha passioni che necessariamente si riscontrano in ogni anima umana» –, le due interpretazioni del buon governo sono collegate l'una all'altra giacché «il governo delle leggi è buono se le leggi sono buone e sono buone le leggi che hanno di mira il bene comune. D'altra parte il modo migliore, più sicuro, che ha il governante di perseguire il bene comune è di seguire le leggi che non hanno passioni o di fare egli stesso buone leggi» [Bobbio 1983, p. 238].

Se in entrambi i criteri summenzionati il referente del discorso sul buon governo sono i governanti più che i governati, nondimeno il buon governo, in quanto modello ideale di comunità politica, fa anche riferimento alla struttura o «costituzione» della società, configurandosi come ricerca di un principio di armonia o di equilibrio sociale.

La risposta a questo problema è stata individuata nel buon governo come *governo misto* (o costituzione mista), anch'esso tematizzato nel pensiero dei classici, e spesso riproposto nella modernità attraverso la mediazione della metafora del bilanciamento o equilibrio dei poteri. Con la progressiva emersione della sfera pubblica moderna, e in vista di un nesso più stretto tra governati e governanti, questa metafora è stata ulteriormente estesa dai poteri statali all'intera società, sotto forma di equilibrio delle forze sociali. In questo senso, e secondo l'idea sette-ottocentesca di «civilizzazione» che individuava un circolo virtuoso tra borghesia e progresso, il ceto medio era chiamato a svolgere un ruolo cruciale nell'ideale del governo misto. L'idea di «civilizzazione» supponeva che nella misura in cui lo sviluppo economico-sociale avrebbe allargato i fianchi del ceto medio (inteso come fulcro della società civile), a sua volta l'espansione del ceto medio avrebbe dovuto assorbire e mediare la lotta sociale e l'antagonismo fra le classi, anche in virtù di una maggiore osmosi tra sfera della proprietà e sfera pubblica. Quest'idea, che divenne un *topos* particolarmente diffuso – seppur con differenti chiavi di lettura – fra diversi pensatori: da Montesquieu, Hume e Smith, a Dicey e Constant, passando per i dottrinari francesi, ha informato il pensiero liberale di Croce e De Ruggiero, di Mosca e di Einaudi.

## **Reinterpretazioni del buon governo nella modernità**

Il buon governo, specialmente nell'accezione classica di governo dei buoni governanti, è stato ritenuto spesso incompatibile con i principi di libertà propri della modernità e della tradizione liberale [Passerin

d'Entrèves 1967, p. 321]. Le ragioni addotte chiamano spesso in causa alcune letture consolidate (ma non meno criticate) dei presupposti fondamentali del pensiero greco, antico e medievale, fra i quali: l'ideale di vita buona, l'assoluta centralità del bene comune e la superiorità ontologica di ciò che è comune su ciò che è individuale. Al di là della bontà o meno di queste letture, non bisogna tuttavia commettere l'errore di ridurre la complessità e le successive rielaborazioni del buon governo al solo problema dei buoni governanti, concepiti altresì come i depositari della verità o del bene comune.

Inoltre, secondo alcune ricostruzioni la tematica del buon governo inizierebbe una fase di declino con l'emersione del paradigma moderno di razionalità formale e del giusrazionalismo che avrebbero investito la riflessione sulla società e il potere politico [Strauss 1977] sino alla riduzione di quest'ultimo nei termini di «potere legal-razionale». Secondo altri, il declino della tematica del buon governo comincerebbe allorché «il rapporto governanti-governati verrà letto più alla luce dell'idea di sovranità che a quella, ontologicamente molto più ricca, del governo». Fra le cause di questo passaggio bisognerebbe mettere in conto la progressiva equiparazione del «governo al dominio [Machiavelli] e la trasformazione cui il buon governo va incontro all'interno della ragion di stato». Un secondo fattore di declino sarebbe dovuto alla tesi della «completa autonomia e autosufficienza della società civile che postula una riduzione dell'attività del governo e la convinzione che il bene comune abbia natura razionale». In quest'ottica, la «tradizione liberale» avrebbe ridotto «la vastità del tema sia spostando l'attenzione alle garanzie formali espresse dallo stato di diritto, sia insistendo sulla correttezza dell'amministrazione finanziaria dello stato» [Taranto 2000, pp. 93-94].

Questo tipo di ricostruzioni, che accomunano sotto l'etichetta della «modernità» esperienze storiche piuttosto diverse, paiono tuttavia non tenere nel debito conto quella svolta epocale che l'umanesimo impresso alla tematica del buon governo. Tra Cinque e Seicento il buon governo fu progressivamente riassorbito e rielaborato dall'antica «economica» europea, che concepiva la «"Casa" come complesso» [Brunner 1970], e soprattutto dalla trattatistica italiana sull'*oikonomia*. In questa trattatistica, che ha profondamente influenzato la tradizione economica

liberale italiana e di altri paesi d'Europa, vi era la convinzione che l'«economica» costituisse «un valido strumento di regolazione familiare e civile: di qui il frequente accostamento, che ritroviamo pressoché costante in tutti i trattati, fra casa e città, governo domestico e governo politico, padre e principe» [Frigo 1985, p. 68]. «La visione che l'economica ci restituisce dell'antico regime e dei sistemi di pensiero in esso operanti è dunque ben più ampia di quella domestica e viene a toccare strutture mentali profonde. Siamo infatti in presenza di un tipo di assetto politico e sociale che non si definisce in opposizione all'ambito privato, ma bensì a partire da quest'ambito stesso: diviene perciò possibile teorizzare il "buon governo" della città, o della "repubblica", solo nella misura in cui sia stato già delineato e attuato il "buon governo" della casa». Da questo punto di vista l'«economica» fa parte «di un progetto di "costituzione" [o "istituzione"] generale dell'antico regime; in essa si riflettono e si visualizzano ulteriormente alcune delle regole "non scritte" su cui si regge tutta l'organizzazione dei primi secoli dell'età moderna» [ivi, p. 200]. Secondo questa prospettiva i mutamenti che segnarono la fine dell'«economica» andrebbero ricercati nei due seguenti passaggi: a) «dall'autorità naturale all'ipotesi contrattualistica», passaggio che in Italia si realizzò solo a Settecento inoltrato e non senza reazioni violente e attacchi aperti contro giusnaturalismo e contrattualismo; b) «dalla felicità domestica al benessere pubblico», passaggio segnato dalla nascita della scienza economica e delle scienze dell'amministrazione.

Entrambi questi passaggi configurano un momento storico il cui approfondimento esorbita dalla presente trattazione. Invero queste ricostruzioni eludono la persistenza, in parte del liberalismo ottocentesco, della tematica dell'élite quali peculiari (anche se non meno problematiche) figure di autorità. In secondo luogo perché si può ragionevolmente ipotizzare che le istanze del buon governo, attraverso gli illuministi riformatori italiani, siano transitate in quella che all'epoca era chiamata «economia civile», in cui la correlativa idea di «felicità pubblica» non deve necessariamente essere interpretata in chiave paternalistica [Bruni, Zamagni 2004].

La scienza economica infatti, nella misura in cui andava istituendosi come «*savoir*» e additando il mercato quale peculiare «luogo di

veridizione» delle pratiche di governo, assurgeva ad «arbitro della governamentalità». È il mercato «a far sì che un buongoverno non sia semplicemente un governo che procede secondo giustizia [...]. È ancora il mercato a far sì che ora il governo, per essere un buongoverno debba funzionare secondo la verità. L'economia politica [...] non deve dunque il suo ruolo privilegiato al fatto di prescrivere al governo una buona condotta. Già nella sua formulazione teorica, l'economia politica è stata importante nella misura in cui [...] ha indicato al governo il luogo in cui andare a cercare il principio di verità della sua pratica specifica» [Foucault 2005, pp. 39-40]. Ciò significa anche che le «verità» di questo nuovo sapere erano destinate a fungere come «legge» e «limite» alle pratiche dei governanti.

In altri termini, si potrebbe anche dire che la nuova economia politica si candidava a essere, secondo la celebre formulazione di Smith, «*a branch of the science of a statesman or legislator*» [Smith 1976, p. 428] vale a dire, come avrebbe detto più tardi Einaudi, la scienza del buon governo.

## **Il problema del buon governo in Cattaneo, Mosca e Rossi**

Il problema del buon governo è stato variamente rielaborato e reinterpretato dal pensiero politico, giuridico ed economico italiano sviluppatosi tra Otto e Novecento. Se la speculazione einaudiana merita una trattazione a parte, poiché in essa il buon governo assume la portata di una vera e propria *Weltanschauung*, è qui invece necessario prendere in conto le riflessioni di Carlo Cattaneo, Gaetano Mosca ed Ernesto Rossi, tre pensatori che, nella misura in cui muovono da prospettive completamente diverse, testimoniano la fecondità della ricerca del buon governo e delle sue possibili declinazioni.

Non è mancato chi ha sostenuto, provocatoriamente, e contro certe letture stereotipate volte a rappresentare l'Italia quale peculiare «regno del malgoverno», che la storia politica italiana, specialmente quella

postrisorgimentale, può essere letta come un vero e proprio «laboratorio del buon governo» o laboratorio di «disegni costituzionali alternativi», se per ricerca del buon governo deve intendersi il «tentativo di edificare istituzioni forti, efficaci e responsabili» [Sabetti 2004, p. 4]. Secondo questa prospettiva, e per quanto il buon governo non possa essere ridotto a un problema di «*performance*» o «rendimento» istituzionale, gli scritti sul federalismo di Cattaneo, elaborati in vista del problema dell'Unità d'Italia, contengono uno dei progetti istituzionali più interessanti.

La riflessione di Cattaneo si fonda sul principio dell'autogoverno individuale, inteso sia come fonte della sovranità popolare che come base di un'architettura costituzionale che proceda «dal basso» delle istituzioni locali, *in primis* dalle realtà politiche comunali. Il comune, quale cifra caratteristica della storia e della cultura civica italiana, svolge pertanto un ruolo primigenio nell'innervare la vita politica del territorio. Cattaneo auspicava una federazione di popoli che avrebbe dovuto assumere «la forma di un sistema policentrico di governo caratterizzato da giurisdizioni sovrapposte, dando luogo a una repubblica multicostituzionale, ossia una "repubblica composita"». Il progetto di un sistema federale elaborato da Cattaneo era dunque concepito come un disegno costituzionale per un buon governo, ossia, da quest'ottica interpretativa, come una «teorica della libertà in atto, in quanto riconciliava, preservava e sosteneva l'ordine con la libertà, l'unione con la diversità e l'auto-governo con il governo condiviso» [ivi, pp. 49-50].

Nella speculazione di Gaetano Mosca il problema del buon governo emerge in un contesto affatto diverso da quello di Cattaneo, e con ben altri problemi all'orizzonte. Dopo aver perorato a lungo, sin dalla fine dell'Ottocento, la causa dell'obiettività scientifica, ponendo ad esempio sullo stesso piano Stati autocratici e Stati liberali, a seguito dell'avvento del regime fascista, Mosca avvertì l'esigenza di difendere strenuamente lo Stato liberale e la «superiorità del regime rappresentativo». In virtù della pubblicità della discussione, del pluralismo delle forze sulla scena politica, in specie nel Parlamento, e della possibilità del ricambio della classe governante senza ricorrere alla violenza, il regime rappresentativo è, secondo Mosca, il sistema

istituzionale meglio atto a limitare l'arbitrio e l'abuso del potere: la «superiorità dei regimi rappresentativi [...] ha potuto incanalare verso fini di interesse collettivo una somma immensa di energie individuali e nello stesso tempo non le ha schiacciate e soppresse; e ha perciò lasciato ad esse una vitalità sufficiente per conseguire altri grandi risultati» [Mosca 1982, p. 1094]. In questo equilibrio istituzionale e sociale, il ceto medio era chiamato a giocare un ruolo decisivo. Esso era concepito sia come ago della bilancia o mediatore tra le diverse forze sociali, sia come quel ceto da cui sarebbe dovuta emergere la (buona) classe politica o la classe dei (buoni) governanti: «il principio liberale trova le condizioni migliori per la sua applicazione quando il corpo elettorale è composto in maggioranza da quel secondo strato della classe dirigente che forma la spina dorsale di tutte le grandi organizzazioni politiche» [Mosca 1966, p. 261]. Il buon governo difeso da Mosca è dunque una riformulazione dell'antico ideale del governo misto. Nondimeno, nella riflessione moschiana permane una certa confusione tra costituzione mista e divisione dei poteri [Bobbio 1966, p. 203].

All'indomani della costituzione dell'Italia repubblicana il problema del buon governo era stato riproposto in negativo, cioè come mal governo, da Ernesto Rossi. Nello stesso torno di tempo in cui andava curando la pubblicazione di saggi einaudiani intitolata *Il buongoverno*, Rossi pubblica, quasi a mo' di controcanto, *Il malgoverno* (1954). Per Rossi il malgoverno dipende dalla difficoltà a ricomporre gli interessi privati con quelli pubblici. Il problema è spiegato attraverso un aneddoto raccontatogli quando era in carcere, e realmente successo in uno stabilimento metallurgico: «se una squadra di arabi doveva trasportare a spalla una longarina, appena la squadra si muoveva, sempre uno di loro si abbassava un poco, per scaricare il peso sui compagni; un altro seguiva subito il suo esempio, poi un altro, poi un altro. Dopo essersi curvati tutti più che potevano, per abbassarsi ancora di più, andavano con le gambe piegate. Alla fine erano tutti ginocchioni, quasi schiacciati sotto la longarina. Quegli arabi – feci allora osservare al mio compagno di cella – si meritavano la cittadinanza italiana. Erano “furbi” come noi. Per aver cercato di scaricare sugli altri il peso relativamente lieve della cosa pubblica, che ognuno di noi doveva portare, ci troviamo ora schiacciati da una banda di avventurieri senza scrupoli, che ci fanno

stare tutti quanti ginocchioni» [ivi, p. III]. Tuttavia, è possibile notare uno spostamento d'accento allorché Rossi, senza ulteriori precisazioni, sembra far dipendere il problema del malgoverno dalle inefficienze e dalle ingiustizie della «pubblica amministrazione» [ivi, p. XI]. Di qui l'importanza della «democrazia [che] non è tanto il regime della sovranità popolare quanto il regime del controllo sulla classe governante» [ivi, p. 4]. Lì dove il controllo è inteso sia come controllo dell'opinione pubblica sul bilancio dello Stato, sia come ricambio della classe politica attraverso le elezioni.

Per quanto si possa legittimamente dubitare dell'affinità tra l'allievo Rossi e il maestro Einaudi, se si intende il buon governo einaudiano come visione del mondo, è più facile comprendere come entrambi condividessero «la credenza che la libertà è un fatto etico, è una pratica individuale e sociale nella vita quotidiana e nella storia. Affinché essa possa affermarsi, la lotta, la diversità, la discordia, la discussione sono indispensabili. La vita è libertà e la libertà è varietà e contrasti. Esser liberi significa potersi muovere in una fitta rete d'interrelazioni tra uomini e tra gruppi, tra vincoli naturali e sociali, tra norme, valori e segni che fissano limiti ed indicano direzioni forzate. Muoversi tra tanti ostacoli, per vivere ed agire da uomo libero, esige la loro conoscenza esatta, concreta, comporta l'elaborazione di mezzi idonei per affrontarli. Agire, conoscere, essere liberi sono inscindibili. Senza la libertà la civiltà non vive» [Busino 1988, pp. 6-7].

La scienza economica diviene infatti in Einaudi una sorta di «scienza del limite» e, in quanto tale, scienza del buongoverno, la cui funzione operativa era da lui compendiata nel motto «conoscere per deliberare». D'altro canto, rielaborando la tematica del buon governo nei termini di una teoria del massimo benessere collettivo [Forte 1982], Einaudi prefigura il «paradigma costituzionale marginalista di scelte pubbliche», sia nel senso della ricerca di una «costituzione economica ottimale» che di un'«ottima costituzione fiscale» [Forte 2009, p. 101].

Il tentativo di Einaudi di riattualizzare il buon governo risulta allora particolarmente interessante perché permette di fugare i dubbi circa il nesso tra buon governo e liberalismo. Di più, permette di rilevare uno dei principali limiti delle ricostruzioni interpretative summenzionate, vale a dire l'assenza di una presa in conto della portata figurale,

simbolica e metaforica del buon governo che, se adeguatamente compresa, si pone come «argine» al paventato riduttivismo razionalistico della modernità.

## **Einaudi: buon governo, liberalismo, libertà**

Il discorso einaudiano sul buon governo deve anzitutto essere inteso come ricerca di un modello ideale di società. Un modello che tuttavia non era pensato come un ideale di società perfetta, bensì perfettibile. Riprendendo e riaggiornando questo mito, Einaudi cominciò a riferirsi al buon governo, spesso in maniera allusiva, soprattutto quando i suoi sforzi intellettuali si concentrarono nel tentativo di ricostruire le istituzioni liberali distrutte prima dalla guerra e poi dal fascismo.

Pur incorporando le classiche declinazioni di questa tematica – *rule of law* o «impero della legge» [Einaudi 1942-43], governo dei buoni governanti, governo o costituzione mista, ove il ceto medio è, idealmente, «mediatore» e «ago della bilancia» [Einaudi 1949, pp. 242-244] –, il buon governo einaudiano si carica di un significato affatto peculiare in virtù del richiamo alla ricordata analogia dell'umanesimo: «buon governo della casa»-«buon governo della città» (microcosmo-macrocosmo). Nel tentativo di comprendere le cause della disgregazione del tessuto sociale, Einaudi rileggerà il passato per rifondare le future istituzioni liberali. In uno snodo cruciale della sua riflessione, riportando alla memoria l'*ethos* e il *modus agendi* dei componenti del ceto medio, egli scrive che era una grande fortuna che nel periodo anteguerra «le classi veramente rappresentative dell'Italia, composte di medi e piccoli industriali proprietari fittavoli mercanti ed artigiani operosissimi e [...] di professionisti retti e di burocrati devoti al bene pubblico fornissero ancora allo stato un buon numero di uomini di governo. Probi e laboriosi essi riponevano la somma dell'arte di stato nel "governar bene" la cosa pubblica, intendendo per "buon governo" quel modo saggiamente prudente di amministrare che usavano nelle

faccende private» [Einaudi 1933, p. 400]. Per intendere la portata e il significato di questo passo, bisogna accostarlo a un altro scritto, profondamente autobiografico, ove Einaudi rievoca l'*ethos* e narra le «gesta» della sua famiglia: «questo che io osservavo nella casa avita erano le abitudini universali della borghesia piemontese per gran parte del secolo XIX». Quelle abitudini formavano «una classe dirigente che lasciò tracce profonde di onestà, di capacità, di parsimonia, di devozione al dovere nella vita politica ed amministrativa del Piemonte che fece l'Italia». A quell'epoca, prosegue Einaudi, «l'uomo, la famiglia non si concepivano sradicati dalla terra, dalla casa, dal comune; e sono questi sentimenti che partoriscono anche l'attaccamento e la devozione alla patria e lo spirito di sacrificio, in cui soltanto germogliano gli stati saldi» [Einaudi 1922, pp. 32-34].

Fra le righe di queste due citazioni si possono ritrovare condensati alcuni dei problemi più ricorrenti nella filosofia politica, giuridica ed economica: il problema dell'ordine, della legittimità e dell'obbligazione, il problema della classe politica, del rapporto tra privato e pubblico, tra società civile e governo, tra mercato e Stato, il problema del rapporto tra «etico», «economico», «giuridico» e «politico» [Silvestri 2008].

Nondimeno, il problema che diverrà un vero e proprio rovello della ricerca einaudiana di un buon governo liberale è il problema delle relazioni invisibili – individuali, familiari, affettive e sociali –, dei valori, delle tradizioni e delle virtù civiche su cui si regge ogni ordinamento, «costituzione» o «istituzione» sociale. Come si evince dalle citazioni summenzionate, Einaudi chiama in causa: parsimonia, laboriosità, onestà, professionalità, lealtà, fiducia, spirito di sacrificio e, soprattutto, la «prudenza». È questa virtù a configurarsi come una sorta di *ethos*, minimo comun denominatore e snodo cruciale di un principio di riconoscimento tra governati e governanti (ove è la sfera pubblica a svolgere un ruolo fondamentale di mediazione), ma anche come criterio di razionalità pratica del buon governante. In questo senso il governante è «buono» sia se agisce in riferimento ad un mondo di valori condiviso – di cui il «buon governo» è, a un tempo, sintesi, rappresentazione e «visione» –, sia e soprattutto se, in quanto esperto di scienza economica, è in grado di (ri)attualizzare in concreto questa

*Weltanschauung* e di tradurre le istanze emergenti dalla società [Einaudi 1941], assumendosi i rischi e le responsabilità della scelta politica [Einaudi 1961]. D'altra parte, il problema dei buoni governanti era stato riletto da Einaudi – per il tramite del riformista sociale francese Le Play – muovendo alla ricerca di quelle «autorità sociali» (vale a dire socialmente riconosciute come «modelli della vita privata»), pregiuridiche e prepolitiche, pensate come emergenti «dal basso» o dal sostrato delle relazioni sociali [Einaudi 1936]. In quest'ottica Einaudi intendeva criticare sia le teorie dell'*élite* e della «formula politica» (o principio di legittimazione del potere) di Mosca e Pareto, sia quella corrente di pensiero detta «sociologia fiscale», anch'essa di matrice paretiana, che aveva negato un qualsivoglia principio di razionalità all'agire dei governanti. Più tardi, quando Einaudi nella fase costituente cercherà di fare i conti con l'emergente ordinamento democratico, il problema dei buoni governanti e, più in generale, del buon governo quale «città ideale», verrà riformulato anche come ricerca di un principio di legittimità che non si riduca alla mera legalità e alle regole procedurali del voto di maggioranza, nella piena consapevolezza che le «formazioni politiche» stabili «poggiano sulla base granitica di miti giuridicamente indefinibili, di alcune parole il cui significato è probabilmente impossibile precisare; di miti e parole nelle quali però si incarna la volontà del passato ed il consenso dei viventi». Questi miti sono spesso condensati in una «formula inavvertita [...] a cui nessuno obietta». In quanto collanti del legame sociale, queste «formule» e/o «rituali» sono «stati d'animo» che costituiscono la «base della legittimità». È così che le istituzioni sono accettate dalle «generazioni venture» [Einaudi 1946, pp. 223-226].

Il riferimento einaudiano alla tradizione del buon governo e alla situazione anteguerra non deve far pensare che perseguisse l'obiettivo di ricostituire il «buon ordine antico». Accompagnando «con il proprio commento il grande processo di trasformazione» conosciuto dall'Italia, Einaudi aveva infatti costruito «al tempo stesso un modello di società ideale, meno lontano dalla società italiana di quanto si potrebbe pensare» (Faucci 1986, p. 417).

D'altra parte, ciò che conta dal punto di vista del buongoverno come «modello ideale», non è tanto il suo grado di realismo, quanto il

significato dello (e che si produce dallo) scarto tra modello e realtà. Un significato dunque sempre aperto all'interrogazione umana. In altri termini, se il buon governo è la «risposta» che Einaudi fornisce, in quel particolare contesto storico, all'Italia martoriata dalla guerra e dal fascismo, similmente, il buon governo «risponde» al bisogno vitale che ha ogni comunità di condividere un dover essere, una rappresentazione-visione della giustizia e del bene che doti di un senso comune l'agire degli uomini in società. In questo senso il buon governo può essere paragonato a una «teoria-figura» «sintetico-allusiva» [Di Robilant 1976] da cui promana una normatività in virtù dello scarto tra virtuale e reale, tra teoria e portata allusiva e figurale della teoria.

È possibile allora precisare il senso della ricerca einaudiana di un buon governo liberale e il suo riferimento alla tradizione umanistica parafrasando la citazione sopra menzionata a proposito della trattatistica italiana sull'*oikonomia*: si tratta di una ricerca mossa dall'esigenza di comprendere le dinamiche di quelle «strutture mentali profonde», di quelle «regole "non scritte" su cui si regge tutta l'organizzazione» sociale. Il buon governo einaudiano è quindi un «progetto di "costituzione"», sempre *in itinere* e mai del tutto «istituito» o positivizzato. È un ideale costellato di metafore, narrazioni e immagini per mezzo delle quali «si riflettono e si visualizzano» quelle regole«invisibili» e fondanti l'ordine sociale. A questo proposito non può essere trascurato il fondamentale ruolo che ebbe Einaudi in qualità di «ministro dell'opinione pubblica» e predicatore appassionato di «miti» ed «eroi» quali peculiari collanti del legame sociale. D'altronde, non è un caso che Einaudi inserì nella raccolta *Il buongoverno* alcuni particolari del celebre affresco del Lorenzetti. In altri termini, come i governanti di Siena lo vollero «visibile» sulle pareti del Palazzo «pubblico», così Einaudi lo addita quale peculiare riferimento fondatore di una tradizione che, attraverso il lavoro della critica, può e deve essere sempre riattualizzata [Silvestri 2009].

Più nello specifico, il modello ideale di società liberale ricercato da Einaudi consta di due momenti essenziali, che rappresentano i due momenti della «lotta» o, per così dire, i due «fuochi» del buon governo: la concorrenza e la discussione, o più in generale, il mercato e la sfera pubblica, in cui il liberale piemontese intravede il principio del

progresso materiale e intellettuale. Se la concorrenza è concepita come un meccanismo di selezione dei migliori e in vista del meglio e del nuovo, allo stesso modo, la discussione funge da principio che opera in vista della verità. Ad accomunarli è la condizione necessaria della lotta, e cioè la varietà e la diversità (di azioni e di opinioni) o, in una parola, il pluralismo. La sfera pubblica ha quindi un ruolo cruciale, sia per la sua funzione di critica al potere, sia come luogo «terzo» di mediazione tra governati e governanti, ma anche come luogo in cui è possibile cooperare, attraverso l'azione e la discussione, muovendo da (o in vista di) valori condivisi.

Quest'ultimo punto permette di comprendere meglio la differenza tra Pareto ed Einaudi, differenza che non riguarda solo la critica einaudiana alla teoria dell'*élite* ma ha a che fare, più radicalmente, con la stessa possibilità del buon governo. Per Pareto, il «buongoverno», riduttivamente declinato come problema dei «buoni governanti», è semplicemente impossibile [Pareto 1904, p. 411]. Tale impossibilità è imputabile alla mancanza nel pensiero paretiano di una qualsivoglia accezione positiva della sfera pubblica. Quest'ultima non sarebbe altro che il luogo in cui si scontrano, senza alcuna possibilità di mediazione, ideologie e valori dettati da sentimenti, per loro essenza irrazionali. Da quest'angolatura, i valori soggettivi, in quanto incommensurabili, sarebbero anche incomparabili. Al contrario, la concezione einaudiana della sfera pubblica muove dall'idea che attraverso un confronto fra idee e valori si possa raggiungere una mediazione. Di più, in quanto fautore de «La bellezza della lotta», Einaudi auspica lo scontro-incontro di idee affinché si lasci sempre aperta la ricerca della verità, del meglio e del nuovo. La teoria politico-sociologica di Pareto muove invece da una visione estrema dell'«eterogeneità sociale» e della lotta, specialmente della lotta per il potere, a tal punto che secondo Pareto non può esservi alcuna forma di mediazione tra governanti e governati: la lotta per il potere è una lotta senza posa, la storia non è che «un cimitero di *élites*» e la «libertà è un lusso» [*ibidem*]. A differenza di Pareto, per Einaudi il male non è un dato necessario e ineluttabile che si ripete nella storia secondo la logica dell'eterno ritorno: la storia non è ciclica, e il futuro è aperto. Se per Pareto il buongoverno è impossibile, per Einaudi il buongoverno è un altro mondo (ancora e

sempre) possibile.

Nel corso del tempo, il principio della fecondità della lotta assurda a «metodo di libertà», e, nelle ultime *Prediche inutili* (1955-1959), ripensò i due fuochi del buon governo nei termini di un «perenne tentare e sperimentare» [ivi, p. 241], operante sia nella «discussione» che nell'«azione». «Il metodo «di libertà – precisa Einaudi – si fonda sul principio del tentativo e dell'errore». Chi applica questo metodo «riconosce sin dal principio di poter versare nell'errore ed auspica che altri tenti di dimostrare l'errore e di scoprire la via buona alla verità [...]. Solo attraverso l'errore si giunge, per tentativi sempre ripresi e mai conclusi, alla verità [...]. La libertà esiste sinché esiste la possibilità della discussione, della critica. *Trial and error*; possibilità di tentare e di sbagliare; libertà di critica e di opposizione; ecco le caratteristiche dei regimi liberi» [ivi, pp. 57-58]. In definitiva, «il grande merito dei governi liberi in confronto a quelli tirannici sta appunto nel fatto che nel regime di libertà discussione e azione procedono attraverso il metodo dei tentativi e degli errori. *Trial and error* è l'emblema della superiorità dei metodi di libertà su quelli di tirannia. Il tiranno non ha dubbi e procede diritto per la sua via; ma la via conduce il paese al disastro» [ivi, pp. 345-346].

Dunque, la società liberale auspicata da Einaudi, «si fonda» in ultima istanza, cioè si regge o cade, su un duplice «riconoscimento» che deve essere concesso «sin dal principio»: il riconoscimento della propria fallibilità e il riconoscimento delle ragioni degli «altri». Ciò che implica, di fatto, la disponibilità all'ascolto e, soprattutto, la disponibilità al cambiamento. Riconoscere questa fallibilità significa anche riconoscere i propri limiti. Nondimeno, questi limiti per Einaudi non sono solo quelli legati alla carenza o fallibilità umana ma rinviano anche a quell'«istituzionale» o «costituzionale» che «istituisce» (e su cui si regge) la buona società.

La «città ideale» vagheggiata da Einaudi, a metà tra cielo e terra, è pertanto un modello non perfetto ma perfettibile, che cioè procede per tentativi ed errori sulla via del meglio e del nuovo, e che si sforza di mantenere e allargare quegli spazi di libertà affinché gli uomini possano continuamente «rompere la frontiera del noto, del già sperimentato, e muovere verso l'ignoto ancora aperto all'avanzamento materiale e morale

dell'umanità» [ivi, p. 192]. Conseguentemente, proprio in virtù del rapporto istituito da Einaudi tra libertà e possibilità, il buon governo può anche essere inteso come una peculiare figura del nesso legge-libertà. Il buon governo è una «meta-norma» che, tra «interno» ed «esterno», interiorizzazione e rappresentazione, *ethos* e legge, rimane aperta al cambiamento se e nella misura in cui si sappia mantenere aperto lo scarto tra cielo e terra, possibilità e realtà.

## Bibliografia

Besley T., *Principal Agent? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, Oxford 2006; Bobbio N., *Il Buongoverno*, in *Atti della Accademia Nazionale dei Lincei* (adunanza solenne del 26 giugno 1981), Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 1983; Id., *Governo degli uomini o governo delle leggi?* in Id., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1991; Id., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1996; Id., *Governo misto*, in *Dizionario di politica*, Utet, Torino 2004; Bruni L., Zamagni S., *Economia civile. Efficienza equità felicità pubblica*, il Mulino, Bologna 2004; Brunner S., *La Casa come complesso e l'antica economica europea*, in Id., *Per una nuova costituzione economica e sociale*, tr. it. Vita e pensiero, Milano 1970; Busino G., *Un'amicizia esemplare*, in Einaudi L., Rossi E., *Carteggio (1925-1961)*, a cura di G. Busino e S. Martinotti Dorigo, Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1988; Di Robilant E., *La configurazione delle teorie nella scienza giuridica*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 1976; Donolo C., *Il sogno del buongoverno. Apologia del regime democratico*, Anabasi, Milano 2002; Einaudi L., *La bellezza della lotta* (1923), in Id., *Le lotte del lavoro*, Piero Gobetti, Torino 1924; Id., *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, Laterza, Bari 1933; Id., *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino 1949; Id., *Il peccato originale e la teoria della classe eletta in Federico le Play* (1936), in Id., *Saggi bibliografici e storici intorno alle dottrine economiche*, Edizioni di storia e letteratura, Roma 1953; Id., *Liberismo e comunismo* (1941), in Id., *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, Laterza, Bari

1954; Id., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Einaudi, Torino 1959; Id., *I consigli del buon senso*, in «Il Mondo», 28 novembre 1961; Id., *Prediche inutili*, Einaudi, Torino 1956-1959; Id., *Avvertenza del compilatore* (1922), in Id., *Pagine doglianesi, 1893-1943*, a cura del Comune e della Biblioteca civica Luigi Einaudi, Dogliani 1988; Id., *Memorandum* (1942-43), a cura di G. Berta, Marsilio, Venezia 1994; Id., *Della paura* (1946), in Id., *Riflessioni di un liberale sulla democrazia. 1943-1947*, a cura di P. Soddu, Olschki, Firenze 2001; Faucci R., *Einaudi*, Utet, Torino 1986; Foucault M., *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano 2005; Forte F., *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, Einaudi, Torino 1982; Id., *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Olschki, Firenze 2009; Frigo D., *Il padre di famiglia. Governo della casa e governo civile nella tradizione dell'«economica» tra Cinque e Seicento*, Bulzoni, Roma 1985; Giuliani A., *Giustizia e ordine economico*, Giuffrè, Milano 1997; Hamlin A., Pettit P., *The Good Polity. Normative analysis of the State*, Blackwell, Oxford 1989; Leoni B., *La libertà e la legge* (1961), intr. di R. Cubeddu, Liberilibri, Macerata 1995; Lippmann W., *The good society*, Allen & Unwin, London 1938; Mc Ilwain C.H., *Constitutionalism: ancient and modern*, Ithaca, N.Y. 1940; Mosca G., *Elementi di scienza politica*, in Id., *Scritti politici*, a cura di G. Sola, Utet, Torino 1982; Id., *La classe politica*, a cura di N. Bobbio, Laterza, Bari 1966; Pareto V., *Il crepuscolo della libertà* (1904), in Id., *Ecrits Politiques, Reazione libertà Fascismo, Oeuvres Complètes*, vol. XVIII, Droz, Genève 1989; Passerin d'Entrèves A., *La dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione*, Giappichelli, Torino 1967; Pavanello G., (a cura di), *Il Buono e il Cattivo Governo. Rappresentazioni nelle Arti dal Medioevo al Novecento*, Marsilio, Venezia 2004; Richi Alberti G., (a cura di), *Sul buon governo*, Marcianum Press, Venezia 2008; Rossi E., *Il malgoverno*, Laterza, Bari 1954; Rubinstein N., *Political Ideas in Senese Art: the Frescoes by Ambrogio Lorenzetti*, in «Journal of the Warburg and Contauld Institutes», XXI, 1958; Id., *Le allegorie di Ambrogio Lorenzetti nella sala della pace e il pensiero politico del suo tempo*, in «Rivista storica italiana», 109/1997; Sabetti F., *The Search for Good Government. Understanding the Paradox of the Italian Democracy*, McGill-Queen's University Press, Montreal 2000; tr. it. *Alla ricerca del buon governo in Italia*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2004; Schiera P., *Il bonum commune fra corpi e disciplina: alle radici*

*della politica nel medioevo*, in «Democrazia e Diritto», sett.-dic. 1991; Silvestri P., *Il buongoverno nel pensiero di Einaudi e Mosca: tra governo della legge e governo degli uomini*, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 2006; Id., *Rileggendo Einaudi e Croce: spunti per un liberalismo fondato su un'antropologia della libertà*, in «Annali della fondazione Luigi Einaudi», 2007; Id., *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008; Id., *Legge e libertà. Cinque variazioni attraverso la vita e il pensiero di Luigi Einaudi*, in «Biblioteca della libertà», maggio-agosto 2009; Skinner Q., *Visions of Politics, Renaissance Virtues*, Cambridge University Press, Cambridge 2002; Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*, Clarendon Press, Oxford 1976; Strauss L., *Che cos'è la filosofia politica?*, Argalia, Urbino 1977; Taranto D., *Buon governo*, in *Enciclopedia del pensiero politico*, Laterza, Roma-Bari 2000; Tabacchi S., *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Viella, Roma 2007; Urbani G., (a cura di), *Il buongoverno*, Vallecchi, Firenze 1996; Viola F., *Il Rule of Law e il concetto di diritto*, in «Ragion pratica», 30 giugno 2008; Zolo D., Costa P., (a cura di), *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano 2002.