Imposta (e spesa pubblica)

di Francesco Forte

- Bibliografia

La teoria della tassazione e della spesa pubblica nel pensiero economico liberale italiano nel periodo formativo dell'Ottocento, che va sino ai primi tre decenni dell'unità nazionale, si può classificare secondo due correnti di pensiero: quella classica, i cui padri sono Camillo Benso Conte di Cavour (i cui scritti e discorsi economici sono molto numerosi dal 1847 al 1860 e sono stati oggetti di varie raccolte e commenti), e Francesco Ferrara (specialmente nelle *Lezioni di economia politica* del 1849-50 dedicate alla teoria delle imposte) e quella della sinistra liberale, che poi confluisce nel liberal-socialismo e nel socialismo liberale, i cui padri risalgono un po' indietro nel tempo e sono Gian Domenico Romagnosi e Carlo Cattaneo. Per entrambi le correnti di pensiero, a differenza che nella impostazione di Gian Battista Say, non c'è una visione scettica della spesa pubblica, in particolare di quella per investimento e per il capitale umano e per conseguenza non c'è una concezione dell'imposta di natura negativa, come potere dello stato che opprime il mercato. La funzione dell'imposta e i suoi limiti si collegano strettamente alla qualità della spesa pubblica e alla teoria dell'economia di mercato, come basata sulla proprietà privata e sulla libera iniziativa. Per altro, mentre in Cavour [Cavour 1860; (1846) in A. Carino Canina 1933] e in Ferrara [Ferrara 1849-50] e generalmente negli economisti liberali ortodossi i limiti dell'imposta e dell'azione dello stato, sul lato della spesa e degli altri interventi sono dettati dalle regole del mercato di concorrenza, nel filone della sinistra liberale, che nasce da Romagnosi e Cattaneo, vi è un certo eclettismo e un ruolo maggiore dello stato, non tanto nel campo sociale, quanto in quello della spesa per lo sviluppo produttivo e per la civiltà. Questo secondo per altro più delineato in termini filosofici e sociologi che in termini di analisi economica teorica o di economia applicata, in cui Cattaneo e Romagnosi invece scrissero saggi di grande interesse. Il principio della concorrenza è comunque sempre dominante, anche nell'ala sinistra, sia in Romagnosi, che pone l'accento sul rapporto stato-mercato in relazione

alla spesa pubblica, che in Cattaneo, che pone l'accento sulla libertà del mercato in rapporto allo smantellamento delle protezioni doganali.

La spesa pubblica per Cavour può essere produttiva o improduttiva. Ma la cerchia della spesa pubblica produttiva non è illimitata, perché, come vedremo, consiste solo dei compiti propri dello stato, che sono di legge e ordine e di opere pubbliche e di formazione del capitale umano. Questa consiste soprattutto in quella dell'istruzione professionale. In Cattaneo è in genere al primo posto la cultura tecnologica, sia nell'istruzione che nella ricerca. In Romagnosi campeggia l'incivilimento, che include anche i beni culturali e la cultura umanistica e in genere la formazione del capitale umano. Francesco Ferrara [Ferrara 1849-50] elaborò in modo rigoroso una teoria dell'imposta come prezzo dei servizi pubblici nell'economia di mercato, con una prospettiva più articolata. L'imposta, egli sostiene, nel suo concetto teorico è il prezzo per i benefici che dà lo stato, con la spesa pubblica che riguarda l'ordine pubblico, la giustizia, la difesa internazionale, le strade e gli altri mezzi di comunicazione, la tutela del diritto di proprietà compresa la trasmissione ereditaria, l'istruzione e i «soccorsi». Costituisce, dunque, una sorta di contratto fra i cittadini che la pagano e coloro che gestiscono la cosa pubblica. La realtà spesso non corrisponde a questa nozione teorica contrattualista e ciò fa decadere gli stati. Per stabilire se l'imposta è un bene o un male, dunque, occorre confrontare i suoi costi con i vantaggi che dà, mediante la spesa. Tali costi non ricadono solo sul contribuente formalmente colpito, ma su tutta l'economia e generano, in generale, un aumento dei costi di produzione. Ciò sia direttamente, quando si tassano i beni, sia indirettamente, quando si tassano i redditi che sono fattore di produzione, sia quando, riducendo i poteri di acquisto dei consumatori contraggono le produzioni che diversamente si potrebbero effettuare. L'imposta migliore è quella proporzionale al reddito, in quanto a differenza della progressiva dà certezza ed è imparziale. In tal modo essa è una quota proporzionale del reddito sociale e cresce in proporzione a questo, in modo da essere un peso ragionevole. La progressiva invece è incerta e disincentivante, perché cresce al crescere del reddito in misure non conoscibili a priori che dipendono dal tipo di scala di progressione adottata che potrebbe arrivare sino al livellamento dei redditi dopo l'imposta. Tuttavia la

formula proporzionale di Ferrara ha un temperamento, in quanto ammette un esonero per i redditi minimi, senza cui non si può sopravvivere. Da qui, come è stato messo in luce da James B. Buchanan [Buchanan 1960 e 2001], nasce la teoria «di scelte pubbliche» della tassazione nel pensiero economico liberale italiano, nel senso ampio del termine, che non include solo teorici o politici aderenti al partito liberale, dalla fine dell'Ottocento.

Nel 1853 Gerolamo Boccardo nel *Trattato teorico pratico di economia politica* dal fatto che l'imposta è il prezzo dei sevizi pubblici ricava l'imposta proporzionale, in quanto ciascuno fruisce dei servizi pubblici generali in rapporto al suo reddito. I servizi pubblici a cui egli si riferisce, per altro, sono soprattutto quelli della legge e dell'ordine pubblico; ma negli anni '80 egli modifica la sua impostazione per quanto riguarda la spesa pubblica, divenendo fautore di un intervento dello stato nella politica di opere pubbliche e nella politica sociale, svolto soprattutto mediante la promozione di forme mutualistiche a cui esso dovrebbe contribuire. Il pensiero liberale sulla spesa pubblica, su cui ci soffermeremo più avanti, ha come sua base i contributi teorici di questo autorevole economista, di indirizzo oramai eclettico, direttore della Nuova Serie della Collana degli economisti dopo Francesco Ferrara e senatore del Regno dal 1877.

La scuola italiana dell'imposta come prezzo dei servizi pubblici decisa dai cittadini nell'economia pubblica con il calcolo marginalista ha però il suo vero inizio negli anni Ottanta del diciannovesimo secolo con Maffeo Pantaleoni, che nel *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche* (1883) sostiene che tale riparto avviene in base alla intelligenza media dei parlamenti che ne valutano l'utilità marginale assieme a quella delle imposte. Giuseppe Ricca Salerno nel *Manuale di Scienza delle Finanze* del 1888, presenta le scelte pubbliche degli elettori-contribuenti con la teoria marginalista con riferimento a Jevons, Menger e Bohm Bawerk e a Sax. Nello stesso anno De Viti De Marco ne *Il Carattere teorico dell'economia finanziaria*, scritta indipendentemente da Sax e Ricca Salerno, presenta la medesima teoria facendo perno sullo stato come impresa che produce pubblici servizi. Questa fase costruttiva si conclude con il libro di Ugo Mazzola *I dati scientifici della finanza pubblica*, del 1890, in cui l'autore argomenta

che i beni e servizi pubblici sono condizionali ai beni privati e che la loro scelta pertanto ha luogo in stretto collegamento con questi. La nuova teoria ebbe una prima sintesi nelle *Istituzioni di Scienza delle finanze* di Augusto Graziani del 1897 e una ulteriore elaborazione nel saggio di Giovanni Montemartini del 1900 su *Le basi fondamentali di una scienza finanziaria pura*,che delinea modelli alternativi di impresa politica. Questi, sulla base della teoria marginalista e della teoria dell'imprenditore politico e dell'impresa politica come impresa cooperativa obbligatoria, elabora la teoria per cui sono possibili diversi modelli di stato, con prevalenza delle tesi liberali o di altre di natura sociale, soggetti entrambi alle regole dell'utilità marginale interna ed esterna all'impresa politica che governa. Da ciò si dipartono un filone liberale e uno socialista riformista con venature liberali.

La teoria economica della finanza pubblica su basi marginaliste di ispirazione liberale ebbe poi due grandi sistemazioni nelle varie edizioni dei *Principi di economia finanziaria* di Antonio De Viti De Marco, con la teoria dello stato fattore di produzione e la dicotomia fra modello cooperativo, in cui esso si attiene a tali regole nei processi democratici, e stato monopolistico, in cui invece la maggioranza o una *élite* al potere sfruttano la minoranza, e nelle varie monografie di Luigi Einaudi [cfr. Forte 2009] sul risparmio e l'imposta [Einaudi 1941 e 1958], nei suoi *Miti e paradossi della giustizia tributaria* [Einaudi 1938 e 1959], nelle successive *Lezioni di Politica Sociale* [Einaudi 1949]. Luigi Einaudi difende la tesi dell'imposta come prezzo fiscale dei prezzi pubblici dalle critiche sociologiche, ne esamina i problemi e i precedenti storici e ne indica alcuni precetti. Sulla base della distinzione fra imposta economica e imposta grandine e imposta taglia, della teoria delle spese pubbliche conformi al mercato, sviluppa il modello cooperativo al di là della teoria di De Viti De Marco, con una formulazione affine alla teoria dell'economia sociale di mercato tedesca, in particolare nella versione di Röpke e di Muller Armack [Goldschmidt e M. Wohlgemuth 2008]. Francesco Antonio Repaci [Repaci 1950 e 1967] ha fornito una versione di questa teoria, basata sulle scelte del parlamento per delega degli elettori, in cui sono in evidenza i canoni di pareggio e chiarezza del bilancio, di certezza e neutralità dell'imposta rispetto al funzionamento del sistema di mercato. Ernesto d'Albergo [D'Albergo 1963;

1964 e 1987; Forte 2003] ne ha fornito una versione analoga, più articolata, mediante la funzione del massimo benessere della collettività paretiana, nella formulazione su basi democratiche, mentre chi scrive l'ha inserita nella impostazione della scuola di *«publich choice»*. Questa, sebbene nata negli Stati Uniti all'Università di Virginia negli anni Sessanta, ha, per la teoria dell'imposta come prezzo dei servizi pubblici, una radice esplicita nella tradizione italiana, come spiegato da James M. Buchanan [Buchanan 1960 e 2001]. Per gli studiosi italiani attuali tale formulazione si può trovare in termini politologici in Bruno Leoni [Leoni (1960), (1966) 2009] e in termini economici nei miei *Principi di economia finanziaria* [Forte 1983] e poi nei *Principi di economia pubblica* [Forte 1993 e 2000] e, da ultimo, nel *Manuale di scienza delle finanze* [Forte 2008] e nella rivista «Journal of Public Finance and Public Choice» diretta da Domenico da Empoli.

Uno sviluppo importante di questa formulazione è quello della costituzione fiscale, con cui si fissano le regole per garantire la realizzazione di tale modello [Forte 1985a; 1985b; 1991; 1997; 1999; Forte (a cura di) 1998; Forte, D'Amico 2007]. In questa formulazione, la libertà come libertà di scelta è al primo posto, i tributi sono il prezzo dei servizi pubblici che servono a soddisfare i bisogni che gli individui non sono in grado di soddisfare (in modo soddisfacente) sul mercato. Lo stato (inteso in senso lato come governo centrale e livelli di governo inferiori o sopranazionali) si riduce agli individui che lo compongono, è meramente sussidiario all'azione degli individui operanti da soli o tramite la famiglia, le associazioni volontarie e il mercato, il quale è al centro del processo economico. L'economia pubblica, in quanto strumentale al processo economico tende a conformarsi alle regole spontanee del mercato. Le decisioni dello stato sono compito degli individui tramite le strutture democratiche e se si attuano i processi di decisione con una democrazia competitiva, i prezzi fiscali ubbidiscono alle scelte individuali e quindi fanno parte di una medesima teoria generale del valore, assieme ai prezzi di mercato. Le spese pubbliche (come gli altri interventi pubblici) si ammettono solo in caso di fallimento del mercato e non fallimento dello stato, cioè solo quando i privati non pensino di poter fare meglio per proprio conto. E c'è comunque un limite dato dal fatto che una presenza eccessiva

dell'operatore pubblico dà alle scelte individuali. In questa impostazione [Forte 2008] comunque, la politica della spesa pubblica deve essere configurata in modo da consentire il più possibile la libertà di scelta degli individui, mediante il pluralismo delle offerte fra loro in concorrenza e la connessa possibilità di optare per l'una o per l'altra offerta pubblica o privata, ovunque ciò sia praticabile: per la scuola, la sanità, l'età di andata in pensione e la relativa pensione, la promozione e fruizione di beni artistici e culturali. Esiste una componente redistributiva ovvero sociale dell'economia pubblica, che questa formulazione non ignora. Ci sono varie ragioni per cui essa è coerente con il principio per cui l'imposta ideale, in questo modello, è una scelta di chi la paga. Dal principio per cui la minoranza accetta ciò che la maggioranza stabilisce, sia pure entro certi limiti imposti dalle leggi economiche e anche dalle regole generali condivise sui diritti individuali di proprietà e iniziative, al principio per cui la garanzia di un minimo e l'offerta a ciascuno dei beni gratuiti e semi gratuiti per realizzare l'eguaglianza di opportunità, in certi aspetti di base, unitamente a un principio di responsabilità, soddisfa ai criteri di una società libera, basata sulla competizione e orientata al progresso, che fanno parte del credo liberale e della convenienza di lungo periodo di ciascuno, in una riflessione di natura costituzionale che riguarda il flusso di generazioni.

Ovviamente, il modello di stato del benessere che così si configura è molto diverso dai modelli di stato del benessere laburisti e socialdemocratici tradizionali. Quello appena delineato, con l'imposta-prezzo dei servizi pubblici che comportano una moderata redistribuzione regolata dai principi appena visti, può definirsi come il modello liberale dello stato cooperativo, in quanto il modello della cooperativa, basato sul principio del voto capitario, implica una moderata redistribuzione basata sulla convenienza a cooperare e sul vincolo di solidarietà che lega chi decide di cooperare. Si può obbiettare che la cooperativa stato è obbligatoria, ma si obbietta che nello stato federale e in regime di economia dei mercati globali le persone e le imprese possono scegliere fra varie cooperative. Chi teorizza questo modello non sostiene che è ottimale, ma che è il miglior regime possibile, che associa i migliori risultati. E sostiene che la violazione delle regole

di questo modello genera danni economici e insofferenze politiche che fanno si che esso sia non solo un modello normativo, ma il modello attorno a cui ruotano le tendenze positive degli stati democratici, in una società in cui la selezione elimina quelli inadatti. Questo schema generale, dunque, rappresenta una stilizzazione di un equilibrio di lungo termine favorevole al progresso.

Accanto a questo filone centrale, possiamo raggruppare altri filoni del pensiero economico liberale italiano sull'imposta e la spesa pubblica del Novecento. Innanzitutto, quello della scuola economica non interessata o scettica sul principio dell'imposta-prezzo, che ponendo imposte e spese pubbliche in rapporto al mercato, sostiene che quando la tassazione e le spese eccedono i limiti imposti dai principi di mercato sono dannose e che le imposte sono comunque dannose quando sono (accentuatamente) progressive, quando ostacolano la proprietà, quando il loro accertamento interferisce con il segreto e la privatezza, quando generano protezionismo o discriminazioni nelle scelte del libero mercato prive di pressanti ragioni etiche o di ordine pubblico. Fra coloro che si sono battuti contro il fiscalismo, tramite il riferimento alle leggi economiche che vanno rispettate se non si vuole danneggiare il processo di creazione della ricchezza e quindi il benessere economico generale, nel mondo liberale, accanto alla scuola dell'imposta prezzo fiscale dei beni pubblici, che lo inquadrano in una prospettiva più generale, vanno almeno citati Tullio Martello, Enrico Barone, Gino Borgatta, Giuseppe Ugo Papi, Costantino Bresciani Turroni, Aldo Scotto, e fra i più recenti economisti Sergio Ricossa e Antonio Martino. Questo indirizzo ha in comune con quello di *public choice*, la tesi che tributi più moderati favorirebbero una maggior crescita economica e non sarebbero evasi, quindi comporterebbero lo stesso gettito o un maggior gettito dei tributi oppressivi, come in particolare l'imposta personale progressiva sul reddito. Si tratta di una tesi che conduce alla cosiddetta «curva di Laffer», dall'autore che ringiovanì nei primi anni Ottanta del XX secolo un principio, già in precedenza conosciuto.

Lo stesso Antonio de Viti De Marco, uno dei maggiori esponenti del pensiero liberale sulle imposte e la spesa pubblica, sostenne che l'imposta personale progressiva sul reddito finisce con l'auto distruggersi, perché falcidia la sua base imponibile. Da qui la tesi di

molti economisti liberali da Gerolamo Boccardo sino a Sergio Ricossa e Antonio Martino dell'imposta sul reddito piatta o *flat*, ad aliquota unica. O al massimo a due aliquote, una del 23 e una del 33 per cento, sostenuta nei primi programmi di Forza Italia per le elezioni politiche del 1994 e poi del 1996, in cui era molto rilevante l'influenza di questa dottrina. Non è però chiaro come, in una coerente dottrina di indirizzo liberale, possa essere finanziato lo stato sociale, che comporta una redistribuzione a favore dei meno abbienti, tramite un sistema di imposte sul reddito semi proporzionale a due sole aliquote di tale livello, se non si tassano pesantemente i redditi medi e medio bassi, a beneficio dei maggiori, e non si fa ricorso a una ampia tassazione del lavoro con i contributi sociali e alla tassazione indiretta, con l'imposta generale sul valore aggiunto, e pesanti imposte al fabbricante o al grossista su singoli prodotti.

Accanto al problema della moderazione delle imposte, per corrispondere a principi di libertà personale e di preminenza dell'economia di mercato sull'economia pubblica, si è posta nel pensiero liberale, con soluzioni diverse, la questione della dimensione dello stato sociale e quella del suo finanziamento. La sinistra storica liberale, come si è visto, ha avuto un indirizzo al riguardo più permissivo di quello della destra, che invece, da Cavour in poi, pose una notevole enfasi sulla spesa pubblica per gli investimenti in infrastrutture. Questo indirizzo è stato sviluppato poi da Giovanni Giolitti e da Luigi Luzzatti [Petrovic 2009 in M.A. Augello e M.E.L. Guidi 2009] negli anni Dieci del Novecento. Il dibattito fra le due anime del liberalesimo si è poi complicato con lo spostamento della sinistra liberale verso il socialismo liberale e la cosiddetta «terza via», rappresentata da economisti politici come Ivanoe Bonomi, Carlo Rosselli, Meuccio Ruini, dai cattolici liberali con orientamento sociale e, nel secondo dopoguerra, da Ernesto Rossi. Contributi importanti al pensiero liberale sulla finanza pubblica si possono trovare anche nel pensiero della scuola di Pavia, il cui caposcuola scientifico è Benvenuto Griziotti [Osculati (a cura di) 2007], e il principale esponente è Ezio Vanoni [Forte 2009], la quale ha sviluppato la teoria di Montemartini nell'aspetto dei principi politici e dell'ordinamento giuridico, che fanno differire i vari modelli di economia pubblica ricercando un punto di equilibrio fra quelli liberali,

orientati al libero mercato, e quelli di socialismo riformista e di dottrina sociale cristiana, che vogliono correggerlo nel rispetto di valori come la persona, la famiglia, il risparmio, l'iniziativa individuale, la proprietà diffusa. Nella parte delle entrate pubbliche e del bilancio, la più sviluppata da questa scuola, essa si basa sul principio che le imposte hanno una causa nelle spese pubbliche e non una funzione di correzione del mercato, se non tramite la spesa, e che occorre una costituzione fiscale che pone le regole e i limiti delle imposte e i canoni da rispettare per il bilancio, con spese in deficit che riguardano solo gli investimenti, in quanto favorevoli alle generazioni future su cui – secondo la teoria griziottiana – ricade il costo del debito pubblico. Fa parte di tale impostazione costituzionale il principio della capacità contributiva, per il concorso di tutti al finanziamento della spesa pubblica, che pone il divieto o almeno un limite severo alle imposte che non mirano al finanziamento della spesa, ma alla correzione del mercato, mediante l'eliminazione per via fiscale dei grandi patrimoni o la soppressione di attività di mercato con tributi proibitivi. La capacità contributiva è intesa come la quantità e qualità delle risorse economiche di cui si possono privare la famiglia, senza che sia compromessa la sua capacità di far fronte ai propri bisogni privati con i propri beni e il proprio lavoro, e l'impresa, senza che sia compromessa la sua capacità di stare sul mercato e di crescere. In questa impostazione, dunque, l'imposta progressiva è ammessa ma ha dei forti limiti. La spesa pubblica perciò svolge un ruolo sociale e produttivo ampio, ma delimitato dal fatto che il deficit è ammesso solo per le spese di investimento e che la pressione fiscale deve rispettare la capacità contributiva. Inoltre, l'imposta si basa su una legge che determina la capacità contributiva del tributo, considerata come causa di un rapporto quasi contrattuale fra cittadino e fisco. In questo quasi contratto, il cittadino ha diritto a un rapporto di parità con il fisco, imperniato sulla sua dichiarazione fiscale per disattendere la quale il fisco ha l'onere della prova. La rilevanza di questa impostazione per il pensiero liberale risulta in modo particolare nella raccolta dei saggi di Gaspare Falsitta su *Giustizia tributaria e tirannia fiscale.*

Il sistema tributario italiano che era stato impostato dal pensiero e dall'azione politica dei liberali mediante un robusto sistema di imposte

dirette reali, integrate da una imposta personale complementare sul reddito negli anni Venti e affiancato da un'altrettanto robusta tassazione dei consumi, dopo essere stato oggetto della riforma tributaria Vanoni basata sulla dichiarazione dei redditi, sulla personalizzazione delle imposte dirette reali, su una imposta sui profitti delle società e sulla razionalizzazione del sistema di imposte indirette fondato sulla imposta generale sull'entrata, fu oggetto di una riforma tributaria ad opera del primo centro-sinistra nei primi anni Settanta, che introdusse l'imposta personale unica, affiancata da una più importante imposta sulle società e dalla sostituzione dell'imposta sul valore aggiunto a quella sull'entrata. La riforma, caratterizzata da un astratto perfezionismo, cui non avevano partecipato i liberali, fu un insuccesso, per ragioni operative, e fu oggetto di una riforma negli anni Ottanta a cura del nuovo centro-sinistra. Ma anche allora non vi parteciparono i liberali, nonostante l'eredità del pensiero tributario einaudiano, che tornava di grande attualità, soprattutto nella sua critica al perfezionismo fiscale.

Una tematica importante del pensiero e della politica liberale sul rapporto fra imposte e spesa pubblica riguarda il pareggio del bilancio pubblico, cui mirarono Quintino Sella nell'Ottocento, Giovanni Giolitti e Luigi Luzzatti negli anni Dieci del secolo Ventesimo e successivamente Marcello Soleri, Giuseppe Pella, Giovanni Malagodi. La dottrina del pareggio del bilancio fu perseguita tramite il rigore della spesa (Sella, Pella), tramite la buona amministrazione (Giolitti), tramite la abolizione di interventi sociali dannosi come il prezzo politico del pane (Soleri), tramite la lotta all'eccesso di spese dello stato dirigista (Malagodi).

Gli articoli 23 e 53 della costituzione italiana, che sanciscono rispettivamente il principio per cui le imposte devono avere una base nella legge e non nella discrezionalità del potere amministrativo e il principio per cui esse servono alle spese pubbliche e sono un obbligo generale di chi fruisce di queste, fondato sulla sua capacità contributiva, con la progressività del sistema tributario, sono dovuti alla collaborazione fra la scuola di Pavia e Luigi Einaudi. Questa collaborazione non è bastata invece a porre una barriera al finanziamento in deficit della spesa pubblica tramite l'articolo 81, che dopo avere

stabilito la annualità del bilancio da farsi con legge e il principio per cui con la legge di bilancio non si possono introdurre né nuove spese, né nuove entrate, si limita a disporre che le leggi di spesa o di minore entrata successive alla legge di bilancio vanno approvate solo se vi è una copertura con nuove entrate o minori spese. La regola per cui il bilancio va approvato con legge annuale e quella per cui alle singole spese si contrappongono singole entrate corrispondono sia al principio dell'imposta prezzo di Einaudi, sia a quello di Griziotti dell'imposta come obbligo quasi contrattuale che ha la sua causa nella spesa pubblica. Ma questo articolo non soddisfa all'esigenza di Einaudi e di Griziotti di contenere il deficit, sia di parte corrente che in conto capitale, per combattere l'inflazione ed evitare l'onere che ne deriva per il futuro (sottolineato essenzialmente da Griziotti) e comunque di limitarlo alle sole spese di investimento in quanto un bilancio che si basi su leggi a esso antecedenti e che sia in deficit non risulta vietato dall'articolo 81, così come voluto da una maggioranza di costituenti che sconfissero le istanze delle due scuole. E lo sviluppo dei deficit e del debito pubblico che ha avuto inizio negli anni Settanta ed è continuato sino quasi alla fine degli anni Ottanta, in cui è iniziato un faticoso periodo di risanamento, è stato reso possibile da questa sconfitta.

La teoria della spesa pubblica nello sviluppo del pensiero liberale italiano ha due snodi fondamentali nel pensiero di Cavour, alla fine degli anni Quaranta dell'Ottocento negli scritti sul «Risorgimento» e nei *Discorsi* [Cavour 1860 e in Garino Canina (a cura di) 1993] e in quello di Einaudi, negli scritti a un secolo di distanza, fra il 1942 e il 1960, soprattutto nelle *Lezioni di politica sociale*, nelle *Prediche inutili* e nelle *Prediche della domenica*. Per quanto riguarda le spese per la produzione, nel saggio *Considerazioni economiche sui problemi sociali messi in campo dalla rivoluzione del 1848* pubblicato lo stesso anno su «Il Risorgimento», in polemica con le dottrine socialiste allora in voga, Cavour scrive: «Quando il governo fa costruire con il prodotto delle gravezze una nuova strada o un pubblico edificio egli percepisce una parte dei redditi dei cittadini per creare capitale; se l'impresa è buona l'inconveniente della gravezza è più che compensato dall'utilità che tutte le classi della società traggono da quella. Fintantoché si tratta di opere pubbliche di non difficile esecuzione o che eccedono le forze

dell’industria privata noi crediamo utile l’intervento diretto del potere sociale; ma se questa teoria volesse estendersi oltre quei limiti e confidare a questo potere di direzione delle operazioni ordinarie dell’industria, dell’agricoltura, del commercio essa cadrebbe in difficoltà infinite insormontabili» [Cavour (1848) 1860, p. 132]. Poi passando a occuparsi delle spese civili e sociali Cavour argomenta: «Se lo stato non può essere sostituito utilmente ai privati nella direzione delle imprese industriali, a che cosa si restringerà l’applicazione delle dottrine socialiste? A modificare forse nell’interesse della classe più numerosa l’impiego delle pubbliche entrate; ed a migliorare il modo di percezione delle gravezze. Se ciò si eseguisce, senza che la tendenza al risparmio sia menomata, vi faremo plauso di buon cuore. Applaudiremo alle tasse prelevate sulle classi agiate per istruire, per educare le classi povere. Vedremo in ciò un atto di giustizia che produce, inoltre, una utilità economica nella società, col rendere il lavoro più intelligente e quindi più efficace. Applaudiremo a tutte le spese pubbliche che ridondano a vantaggio dei più. Fin tanto che queste spese non necessitino gravezze tali da diminuire l’incentivo a creare nuovi capitali, noi le approveremo pienamente senza restrizione» [*ivi*, p. 133].

Dunque, anche la spesa pubblica sociale, sin dalle origini, non è estranea al pensiero liberale. Ma trova in esso una configurazione anti-assistenzialista, che la lega al principio di responsabilità individuale e di efficienza dell’economia. Ciò è già chiaro in Cavour che sulla «carità legale» scrive «Crediamo di dover proclamare l’assoluta necessità di stabilire in tutti i paesi che hanno raggiunto un alto grado di prosperità e di ricchezza sovra solide e prudenti basi il principio della carità legale affinché sia riconosciuto quale uno stretto dovere sociale il non lasciare nessun individuo esposto a cadere vittima delle estreme miserie» [*ivi*, pp. 139-140] e aggiunge: «Questa norma dalla quale ogni deviazione è fatale è di stabilire i pubblici soccorsi in modo che la persona sovvenuta si trovi in una condizione peggiore dell’operaio indipendente; in modo tale che la condizione del povero non sia mai un oggetto di desiderio o di invidia per chiunque è in grado di campare onestamente la vita col frutto delle proprie fatiche» [*ivi*, p. 140].

La legge Casati del 1860 istituiva una scuola elementare articolata su due bienni e obbligatoria (1º biennio). Dopo la scuola elementare, il

sistema si divide in due: Ginnasio (a pagamento) e le scuole tecniche, che permettano il proseguimento degli studi alla scuola superiore e in alcuni casi all'università. Nel 1877, con il governo Depretis fu approvata la legge presentata dal ministro della Pubblica Istruzione Michele Coppino, che introduceva l'obbligo scolastico fino a nove anni; portava il corso elementare da quattro a cinque anni, trasformando in triennale il suo ciclo inferiore. La legge, pur importante, non riuscì a risolvere il problema dell'analfabetismo, perché molti comuni non avevano i mezzi per stipendiare i maestri elementari o non erano interessati e non applicarono la norma. Si creava così un dualismo fra aree in cui gli enti locali, sollecitati dalla comunità, curavano l'istruzione elementare delle masse popolari e aree in cui gli enti locali, anche per non distogliere i più giovani dal lavoro agricolo, non la curavano. Le scuole tecniche sono oggetto di particolare attenzione di economisti liberali della scuola classica come Salvatore Majorana Calatabiano [A. La Bruna 2007] che, come ministro dell'Agricoltura Industria e Commercio del governo Depretis, ne promosse il potenziamento con una legge del 1876, fra l'altro introducendovi gli insegnamenti di economia e di diritto accanto a quelli tecnici specifici, allo scopo di dare luogo a una formazione atta alle attività di gestione di impresa. Angelo Marescotti [Mosca 2007, pp. 377-383] anche egli economista liberale della scuola classica, e anche egli passato dalla destra alla sinistra storica, affiancava Majorana nella battaglia per lo sviluppo delle spese per l'istruzione tecnica, sostenendo che era essenziale promuovere un tipo di istruzione finalizzata alla attività produttiva. Nel 1884, egli esortava il ministro Coppino a perfezionare le scuole tecniche inserendovi discipline che infondessero nei giovani uno spirito manageriale. Il Marescotti, strenuo sostenitore del libero scambio, sosteneva anche che spettasse allo stato di farsi carico delle spese per l'istruzione e sosteneva l'obbligarietà della scuola elementare, la gratuità della scuola pubblica di ogni tipo per le famiglie indigenti e argomentava che erano stati proprio i liberali a istituire le scuole industriali e gli istituti scientifici ed educativi fiorenti nelle moderne nazioni.

Nel 1904, la legge Orlando prolungò l'obbligo scolastico fino al dodicesimo anno di età, prevedendo l'istituzione di un «corso popolare» formato dalle classi quinta e sesta. Impone inoltre ai Comuni di

istituire scuole almeno fino alla quarta classe, nonché di assistere gli alunni più poveri ed elargì sovvenzioni ai Comuni con modesti bilanci. Il problema dell'analfabetismo si stava alleviando, ma solo con la legge Danèo-Credaro del giugno 1911, nel governo Giolitti, il problema fu avviato a soluzione ponendo a carico dello Stato e non più ai Comuni la spesa per le scuole elementari.

Gli sviluppi della spesa pubblica di natura economica e sociale sono dovuti soprattutto a liberali appartenenti o simpatizzanti della scuola cosiddetta del germanesimo economico come Marco Minghetti [Gherardi 2007, pp. 377-383]. Questi, Primo ministro dell'ultimo governo della destra storica (dopo di lui sarà Presidente del consiglio De Pretis), dopo aver raggiunto il pareggio del bilancio, proponendosi il riscatto dall'esercizio privato delle ferrovie nel discorso del 16 marzo 1786, dichiara: «Io credo ancora che l'ingerenza governativa debba restringersi il più possibile, limitarsi anzi a quei punti soli dove è necessaria e dove individui e associazioni private non arrivano […] ma d'altra parte credo che vi siano alcuni servizi, soprattutto quelli i quali non possono avere concorrenza, dei quali il governo può e deve essere il più naturale, il più utile esercitatore nell'interesse della cosa pubblica! Io credo che le strade ferrate siano come i telegrafi e le poste e, in un avvenire più prossimo di quel che voi credete, saranno date all'esercizio governativo in tutte le parti del continente europeo. Lo stato potrà spogliarsi di molte altre ingerenze che oggi ha e lasciare alla libertà individuale una azione più piena e più larga, ma prenderà in mano sua questi grandi servizi pubblici» [Gherardi 2007, p. 45]. L'investimento dello stato nelle ferrovie era già stato sostenuto da Cavour e la spesa per gli investimenti ferroviari farà parte per molti anni del bilancio straordinario annesso al bilancio ordinario dello stato. Le ferrovie, di cui la sinistra storica, determinando la caduta del governo Minghetti, aveva difeso la gestione privata, furono di nuovo statizzate dal governo Giolitti nel 1905.

Con Luigi Luzzatti, parlamentare e ministro alla fine dell'800 nei governi Di Rudini e ministro Presidente del consiglio nell'epoca giolittiana, il pensiero politico liberale si sposta alla questione sociale in modo più accentuato che nel periodo precedente della destra e della sinistra storica. Lo statista, capo scuola del «germanesimo

economico», rimprovera la destra storica di avere trascurato tale questione, ma non puntava su un sistema statalista, bensì su un sistema su basi mutualistiche, secondo i principi teorici della cooperazione di Schulze-Delitzsch di cui egli era seguace. In Italia il sistema della previdenza sociale, in effetti, nacque nel 1888, durante il governo Di Rudinì, con il Ministro del Tesoro Luigi Luzzatti, con due leggi, quella del 17 marzo 1898 n. 80, che rese obbligatoria per i datori di lavoro l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non limitata a colpe del datore di lavoro, ma estesa anche agli infortuni da caso fortuito, forza maggiore o, addirittura, a colpa lieve del lavoratore, e quella 17 luglio 1898 n. 350 che istituiva la Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai, la futura Inps. Si trattava di una assicurazione volontaria mutualistica finanziata dai contributi pagati dai dipendenti e integrata dall'intervento statale e da versamenti volontari dei datori di lavoro. Nel 1912, con la legge sul monopolio statale delle assicurazioni sulla vita, introdotta dal governo Giolitti, la finanza pubblica fu in grado di finanziare la Cassa nazionale per l'invalidità e la vecchiaia dei lavoratori. La Cassa Nazionale di Previdenza divenne obbligatoria con il decreto legislativo 21 aprile 1919, n. 603, con il governo del liberale Vittorio Emanuele Orlando e il ministro del Tesoro Bonaldo Stringher, anche egli di indirizzo liberale. In un primo tempo, l'obbligatorietà fu limitata ai lavoratori che percepivano retribuzioni di modesto livello. Al suo finanziamento presto furono obbligati a partecipare anche i datori di lavoro.

Benché il pensiero e la politica dei liberali abbiano posto le basi della politica di spesa pubblica attuale, essi sono stati sostanzialmente estranei al dibattito sullo stato del benessere, nonostante che Einaudi nelle *Lezioni di politica sociale* e negli scritti successivi ne avesse posto le basi critiche. La revisione sulla base di teorie di socialismo liberale è iniziata negli anni Ottanta del '900 ed è in corso attualmente, con gli economisti e i politici che hanno ereditato questa tradizione.

La spesa pubblica italiana, che era del 12,9 per cento del Pil nel primo bilancio dell'Italia nel 1862, con entrate che erano solo il 5,85 per cento del Pil, si ridusse in seguito in percentuale sul Pil passando al 10,9 per cento nel 1876, in cui le entrate oramai erano una percentuale

lievemente superiore. Nell'esercizio finanziario 1906-'07, un esercizio aureo per la finanza pubblica italiana, le spese erano solo di poco superiori, in percentuale sul Pil rispetto a quelle del 1876, essendo l'11,7 per cento del Pil, mentre le entrate erano pervenute al 12,3 per cento con un avanzo dello 0,5 sul Pil. Nel 1918-19, nel primo esercizio finanziario dopo la guerra le spese erano oramai il 56 per cento del Pil, mentre le entrate erano solo il 16 per cento! Nel 1953, le spese statali sono il 23,1 per cento e le entrate il 20, dunque il deficit è il 3,1 per cento del Pil. Nel 2004, le spese dello stato in rapporto al Pil non sono molto mutate, essendo il 26,8 per cento, mentre le entrate sono il 24,2 per cento con un disavanzo netto del 2,6 per cento.

Occorre però tenere presente che accanto alle spese ed entrate dello stato vi sono quelle degli enti previdenziali e quelle degli enti locali inclusivi delle Regioni, che sono di molto cresciuti (anche perché le Regioni non esistevano prima degli anni Settanta). Le spese pubbliche globali quindi sono molto maggiori: arrivano nel 2004 al 48 per cento del Pil, perché appunto includono quelle delle finanze regionali e locali e quelle della sicurezza sociale. E lo stesso vale per le pubbliche entrate, che nel 2004, con quelle degli enti locali e delle regioni e con i contributi sociali obbligatori, arrivano al 44,6 del Pil.

Bibliografia

Balletta F., *La politica finanziaria in Italia nel primo e nel secondo dopoguerra. L'opera di Marcello Soleri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1993; Barone E., *Principi di Economia finanziaria* in Id., *Le opere economiche*,vol. III, Zanichelli, Bologna 1936; Bassignana P.L., *Quintino Sella: Tecnico, politico, sportivo*,Edizioni del Capricorno, Torino 2002; Boccardo G., *Trattato teoretico-pratico di economia politica*,Roux et Favale, Torino 1853; Boiardi F., *Gerolamo Boccardo, Marcello Soleri, Giuseppe Pella*, in *Il Parlamento italiano, Storia Parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*,voll., IV, V, VII, Nuova Cei, Milano 1991; Bresciani Turroni C., *Introduzione alla politica economica*, (1942), Einaudi, Torino 1944; Id., *Liberalismo e politica economica*, a cura di C.

Rotondi, il Mulino, Bologna 2006; Buchanan J.M., *The italian tradition* in *Fiscal theory and political economy: selected essays*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1960, ora in Id., The c*ollected works of J.M. Buchanan*, Liberty Fund, Indianapolis 1999-2003; Cattaneo C., *Delpensiero come principio d'economia pubblica* (1861), in *Economisti Italiani del Risorgimento*, a cura di A. Garino Canina, vol., II, Utet, Torino 1933; Cavazzoli L., (a cura di), *Ivanoe Bonomi riformatore*, Piero Lacaita, Manduria 2005; Cavour C., Benso, conte di, *Des chemins de fer en Italie* (1846), Id., *Considerazioni economiche sui problemi sociali messi in campo dalla rivoluzione del 1848*, in *Economisti Italiani del Risorgimento*, a cura di A. Garino Canina, vol., II, Utet, Torino 1933; Cavour C., Benso conte di, *Opere politico economiche*, Galimberti, Cuneo 1855; Id., *Memorie di economia pubblica 1833-1860*, prefazione di M. Talamone, saggio introduttivo C.G., Lacaita, vol. I, Banca del Monte di Milano, Libr. di Sanvito, Milano 1860; De Viti De Marco A., *Il Carattere teorico dell'economia finanziaria*, Loreto Pasqualucci, Roma 1888; Id., *Principi di economia finanziaria* (1928), intr. di L. Einaudi, Paolo Boringhieri, Torino 1961; Einaudi L., *Lezioni di Politica Sociale*,Einaudi, Torino 1949; Id., *Saggi sul risparmio e l'imposta*, Einaudi, Torino 1951; 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 1938, edizione definitiva in *Opere di Luigi Einaudi*, serie, I vol. II, Einaudi, Torino 1959; Id., *Prediche inutili*,Einaudi, Torino 1959; Id., *Le prediche della domenica ovverosia compendio elementare di economia politica*,Einaudi, Torino 1961; Falsitta G., *Giustizia Tributaria e Tirannia Fiscale*, Giuffrè, Milano 2009; Fanello Marcucci G., *Giuseppe Pella. Un liberista cristiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007; Ferrara F., *Lezioni sulla teoria delle imposte* (1849-50), in *Francesco Ferrara e il suo tempo: Atti del congresso: Palermo 27-30 ottobre* a cura di P. Barucci, P.F. Asso, M. Ganci, vol. XII, Parte II, Bancaria editrice, Roma 1990; ora in Id., *Opere complete*: *Prefazioni alla Biblioteca dell'Economista*, a cura di B. Rossi Ragazzi, voll. 12, Bancaria Editrice, Roma 1956; Forte F., *Principi di economia finanziaria*, Giuffrè, Milano 1983; Id., *The theory of social contract and the EEC* (1985a), in *Public choice, public finance and public policy: essays in honour of Alan Peacock*, a cura di D. Greenway, G.K. Shaw, Blackwell, Oxford and New York 1985; Id., *Competitive democracy and*

fiscal constitution, in «Atlantic Economic Journal» 1985 b; Id., *Constitutions as contracts and as conventions: an economic analysis*, Politeia, Milano 1991; Id., *The erosion of the rule of law principle in tax matters. Some reflections on the italian case in a public choice perspective*, in «Economia delle Scelte Pubbliche/Journal of Public Finance and Public Choice» 1997; Id., (a cura di), *Le regole della costituzione fiscale*, in «Notizie di Politeia», n. 49-50, 1998; Id., *The italian post war constitution: reasons of a failure*, in «European Journal of Law and Economics», 1999; Id., *Principi di economia pubblica*, (1993), Giuffrè, Milano 2000; Id., *Manuale di scienza delle finanze*, Giuffrè, Milano 2008; Id., *L'economia liberale di Luigi Einaudi Saggi*, Fondazione Einaudi, Olshki, Firenze 2009; Forte F., D'amico D., *The theory of the democratic fiscal constitution*, in J. Casas Parto, P. Scwharz, *Public choice and the challenges of democracy*, Elgar, Cheltenham 2007; Id., *Ezio Vanoni economista pubblico*, intr. di S. Beretta, L. Bernardi, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; Graziani A., *Istituzioni di Scienza delle finanze*, Fratelli Bocca, Torino1897; La Bruna A., *Un economista liberal-democratico: Salvatore Majorana Calatabiano, tra visione, teoria e politica economica*, Mosca M., *Libero scambio e istruzione: alcune proposte di Angelo Marescotti per lo sviluppo economico*, Gherardi R., *Politica, scienza e opinione pubblica: il riformismo ben temperato di Marco Minghetti*, in *Gli economisti in parlamento*,a cura di M. Augello, M.E.L. Guidi, vol. II, FrancoAngeli Milano 2007; Ghisalberti, C., *Quintino Sella*, in *Il Parlamento italiano, Storia Parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, *vol.* XII, Nuova Cei, Milano 1991; Leoni B., *Decisioni politiche e regole della maggioranza* (1960), *Rappresentanza politica e rappresentatività dei partiti* (1966), ora in Id., *Scritti di scienza politica e di teoria del diritto*, pref. di G. Rebuffa, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999; Martello T., *L'imposta progressiva in teoria e in pratica*,Utet, Torino 1895; Martino A., *Noi e il fisco*, Studio Tesi, Pordenone 1987; Id., *Liberalismo quotidiano*, Liberi Libri, Macerata 2008; Montemartini G.. *Le basi fondamentali di una scienza finanziaria pura*, in «Il Giornale degli economisti» XI, serie 2, 1900; Ostellino P., Vegas G., Zanone V.,*Giovanni Malagodi e la questione liberale nell'Italia repubblicana*, presentazione di M. Pera, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002; Orsina G., *Tra Dc e Pci. L'alternativa liberale di Giovanni Malagodi*, «Ventunesimo Secolo» 2008; Pantaleoni M., *Contributo alla*

teoria del riparto delle spese pubbliche (1883),in Id., *Scritti vari di economia*, Sandron, Milano 1904; Papi G.U., *Teoria della condotta economica dello stato*, Giuffrè, Milano 1956; Parrillo F., *Luigi Luzzatti*, in *Il Parlamento italiano, Storia Parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, *vol.* XII, Nuova Cei, Milano 1991; Ricca Salerno G., *Scienza delle Finanze*,Barbera, Firenze 1888; Ricossa S., *Fisco e libertà: un dispotismo mascherato*, in Id., *Vivere è scegliere: il liberalismo come ideologia della vita* a cura di P. Del Debbio, Boroli, Milano 2005; Repaci F., *Scritti di economia e finanza* (1950), Giuffrè, Milano 1967; Romagnosi G., *Della libera universale concorrenza nell'ordine sociale delle ricchezze* (1827), in *Economisti Italiani del Risorgimento*, a cura di A. Garino Canina A., vol., II, Utet, Torino 1933; Id., *Dell'indolee dei fattori dell'incivilimento con esempio del suo Risorgimento in Italia* (1829), in *Opere di Giandomenico Romagnosi, Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari*,a cura di E. Sestan, Ricciardi, Milano-Napoli 1957; Rosselli C., *Socialismo liberale e altri scritti* (1930), Einaudi, Torino 1973; Scotto A., *Luigi Einaudi*, in «Economia Internazionale», 1962, ora in Id., *Saggi di finanza pubblic*a, FrancoAngeli, Milano 1991; Id., *L'opera scientifica di Gino Borgatta*, «Il giornale degli economisti» 1950, ora in Id., *Saggi di finanza pubblica*, FrancoAngeli, Milano 1991; Sturzo L., *Il pensiero economico*, a cura di Palladino G., Il Sole – 24 Ore, Milano 2009.