

di Giuseppe Eusepi
pubblicato il 08/06/2021

DAL DIRIGISMO AL DIALOGO: LA CENTRALITÀ DEL SENSO DEL LIMITE IN SERGIO STEVE.

Giuseppe Eusepi
giuseppe.Eusepi@fondazione.uniroma1.it
Roma, giugno 2020

Abstract. *In his last lecture, Steve retraces his experience as a scholar of Public Finance and examines potential future scenarios for the discipline. His lecture is focused on what he regarded as the most important message received from his mentors, which in turn he tried to convey to his pupils: the concept of a limit in scientific knowledge. But hard as he tried to keep it alive, the concept proved to be dramatically lost due to a different constitutional-institutional setting from that in which Steve received this message.*

Keywords. *Dirigisme, Market, Sense of limit, Proportional taxation, Balanced budget.*

JEL Codes. H00, H11, H63

1 - Introduzione. Nella mia recensione agli *Scritti Vari* di Steve (1997) (Eusepi 1999) esordivo evidenziando che “Ritrovare raccolti in un solo volume scritti venuti alla luce nel corso di cinquant’anni sarebbe un’operazione positiva perfino se lo studioso non fosse Steve. In questo caso, però, ciò che si ha di fronte scorrendo il volume è una sorta di colloquio ideale con quegli italiani che resero la scienza delle finanze accademicamente degna ed universalmente apprezzata”. Sono gli studiosi, in particolare de Viti de Marco ed Einaudi, che hanno fornito il terreno fertile su cui Steve ha costruito il concetto di *senso del limite nella conoscenza scientifica*, tramite il quale egli ha superato il dirigismo e ridimensionato la sua posizione keynesiana. La presente nota dà conto di questo passaggio. È il predominio del dialogo sul dirigismo, che inequivocabilmente pone Steve nella tradizione italiana degli studi di scienza delle finanze. Due sono gli elementi comprovanti questa interpretazione: la sua posizione a favore dell’imposta proporzionale e il limite posto all’intervento pubblico.

2 - Dal dirigismo al dialogo. Ho conosciuto Steve quasi al termine della sua carriera di docente quando l’oggettività della scienza economica e l’ingegneria sociale non rappresentavano più i suoi interessi, poiché il senso del limite aveva occupato un posto centrale nella sua analisi. In un certo senso, il percorso intellettuale di Steve si evolve da un centralismo fideistico verso la programmazione socialista ed il funzionamento dell’economia centralizzata del tempo di guerra alla teoria keynesiana e, soprattutto, ai contributi di de Viti (1893, 1934[53]) ed Einaudi (1912). Questo passaggio è interessante perché è opposto a quello percorso dall’economia politica passando dal *laissez-faire* all’interventismo. Occorre ricucire quelle che *prima facie* appaiono scollegate membra di un corpo dottrinale racchiudendole nel senso del limite della conoscenza ed estendendo questo principio ai concetti di equilibrio di bilancio e di disavanzo.

Dal punto di vista dello Steve del ‘piano del lavoro’ della CGIL, il suo riferimento a Keynes lo porta ad una lettura della discrezionalità in una fase di rientro e non di uscita dal mercato. E in tale ricostruzione il problema di “chi pianterà i cavoli” si colloca proprio nello scenario fiscale e tributario che pone Steve lungo la linea de Viti de Marco-Einaudi. A riprova di ciò c’è il ruolo

dell'imposta proporzionale come imposta generale, che lega strettamente Steve a de Viti e ad Einaudi e non alla tradizione anglosassone, incardinata sull'imposta progressiva per le sue pretese caratteristiche egualitarie.

Accogliendo l'imposta proporzionale, Steve si muove sicuramente all'interno del suddetto concetto di limite. Dopo aver sostenuto che in senso rigoroso un'imposta veramente generale è pressoché impossibile, egli afferma che la distinzione tra imposta intenzionalmente generale o non discriminatoria e imposta intenzionalmente parziale o discriminatoria ha un fondamento teorico ed una valenza pratica. Egli aggiunge che se anche non è possibile immaginare un'imposta generale in grado di non modificare le ragioni di scambio, il concetto di generalità non scompare, bensì semplicemente si ridimensiona e, dunque, imposta generale è quella che distorce meno le ragioni di scambio e poiché, come notava de Viti, l'imposta progressiva altera certamente le ragioni di scambio, essa è incompatibile con i requisiti della generalità. L'imposta progressiva, infatti, modifica la distribuzione dei fattori tra impieghi più o meno rischiosi, vale a dire con diverso grado di incertezza, molto di più di quanto faccia un'imposta proporzionale di eguale gettito complessivo. Dunque, la generalità dell'imposta risulta dalla proporzionalità e non dalla progressività. Il ruolo della proporzionalità nel sistema di de Viti è fondamentale ed innovativo. Fondamentale, perché il criterio di proporzionalità soddisfa sia il criterio di equità orizzontale, sia quello di equità verticale. Innovativo perché de Viti inserisce il criterio di proporzionalità all'interno delle decisioni democratiche, dove la regola della maggioranza può dar luogo a forti discriminazioni contro la minoranza se il sistema tributario è basato sulla progressività, che consente al governo un uso discrezionale delle aliquote. L'imposta proporzionale sottrae al governo questo potere discriminatorio. Quindi l'imposta proporzionale è generale ed è come se la sua approvazione fosse avvenuta all'unanimità (stato cooperativo di de Viti). E lo è anche sotto il profilo della neutralità (Buchanan e Congleton 1998, Eusepi e Wagner 2017). In un tempo in cui la progressività dell'imposta veniva e viene giustificata sulla scorta sia dell'equità che dell'efficienza, seppure in un modo molto meno convincente (Simons 1937), Steve si schiera nettamente a favore dell'imposta proporzionale, proprio come de Viti ed Einaudi.

Nella sostanza, le differenze tra Steve, de Viti ed Einaudi sono di tipo marginale e non categoriale, come invece sarebbero state se il keynesismo di Steve non fosse stato ridimensionato dal principio del limite. Nella traiettoria evolutiva di Steve, Keynes entra quando il dirigismo derivante dal sostegno ai Piani Quinquennali sovietici e all'economia di guerra dei paesi capitalistici si stava spostando verso politiche economiche sicuramente di tipo discrezionale, ma in cui l'operatore pubblico risulta uno degli attori insieme alle forze di mercato. In sostanza, il keynesismo di Steve, per quanto ciò possa apparire provocatorio, si pone come limite al dirigismo socialista piuttosto che come limite al *laissez-faire* (Keynes 1926) secondo l'interpretazione dominante.

3 - La costituzione fiscale come espressione del senso del limite condiviso? Un modo semplice per rispondere alla domanda è quello di considerare la posizione di Steve rispetto all'assetto costituzionale, con particolare riferimento all'art. 81. La sua lettura di quell'articolo tende a considerarlo come un incidente di percorso e non come una modalità di costituzionalizzare il senso del limite. Su questo punto, la posizione di Einaudi è diversa poiché egli fu uno dei sostenitori più attivi della sua approvazione.

Sebbene la posizione di Steve possa apparire sbilanciata verso la teoria keynesiana, questa

valutazione va presa con cautela per alcune delle ragioni che spingono lo stesso Einaudi a trattare criticamente, non il pareggio di bilancio, ma l'annualità del pareggio. La tesi fatta propria da Steve per cui il bilancio in pareggio può essere un ostacolo all'impiego delle risorse, si pone in un'ottica diversa: in un certo senso ogni pareggio è artificiale e distorsivo poiché, come osservava già Einaudi, solo se tutti i cicli produttivi dei beni fossero annuali, il pareggio annuale del bilancio non sarebbe distorsivo. Poiché non il pareggio ma l'annualità del bilancio sembra essere distorsiva, che senso ha frenare politici e burocrati dallo spendere in disavanzo? Dal momento che ciò crea illusione finanziaria o convenienza politica, perfino se i meccanismi politici di agenzia funzionassero molto efficientemente, essi non sarebbero in grado di inviare un segnale di limite alle spese in quanto esse procurano benefici.

Il fatto che il governo eluda una regola, però, non comporta che quella regola sia del tutto inutile: chi viola la regola si pone al di fuori del contratto sociale e non ha più titolo ad esercitare l'attività fiscale, che essendo coattiva può essere esercitata solo da un governo legittimo che è quello che rispetta la costituzione, inclusa quella fiscale.

Col trascorrere degli anni, all'entusiasmo per l'intervento pubblico del piano del lavoro della CGIL si sostituisce la cautela, cioè una valutazione severa dell'uso di politiche economiche sistematicamente tese ad ampliare l'intervento pubblico come *cura* dei fallimenti del mercato. Questa analisi critica dell'intervento dello stato mostra come il senso del limite operi contro l'ampliamento dell'intervento statale nell'economia. La critica dello *stato assicuratore* da parte di Steve ricorda la critica dello *stato ferroviere* che cinquant'anni prima, solitario e inascoltato, Einaudi lanciava dalle colonne del *Corriere della Sera*. E così, agli inizi degli anni '70, in un saggio ripubblicato negli *Scritti Vari* ed intitolato "*Condizioni e limiti della politica fiscale*" il problema del limite ritorna in modo stringente.

Ciò è rilevante perché mostra come il pensiero finale di Steve sia fortemente nel solco del senso del limite, e solo marginalmente sensibile al messaggio keynesiano, e certamente contrario alla versione estrema che il keynesismo aveva assunto in alcuni epigoni, i quali semplicemente consideravano un solo lato del bilancio: la spesa. Steve osserva che, "come avviene spesso, anche nel caso della politica fiscale i suoi stessi successi hanno creato nuovi problemi" (*SV* p. 528), direi perché col tempo la politica fiscale ha superato i limiti. Nata come strumento o espediente per impedire le catastrofi essa si è trasformata nello strumento per il raggiungimento della perfezione (Okun 1962). Naturalmente, Steve ha ben chiaro in mente che occorrerebbe pensare a governi totalmente disinteressati alla loro sopravvivenza perché rinunciassero a stimolare l'economia nel periodo pre-elettorale, il che equivarrebbe a collocare quei governi al di fuori della stessa logica democratica.

Riferimenti bibliografici

(N.B.: nel testo la sigla *SV* sta per Steve 1997 *Scritti vari*)

Buchanan J.M. & Congleton R. D. (1998), *Politics by Principle, not Interest: Toward Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

de Viti de Marco A. (1893), "La pressione tributaria dell'imposta e del prestito", *Giornale degli Economisti*, serie 2, 6 (Gennaio-Marzo): 38-67, pp. 216-31.

de Viti de Marco A. (1934[53]), *Principi di economia finanziaria*, Edizioni scientifiche Einaudi, Torino.

- Einaudi L. (2012), “Il mio piano non è quello di Keynes”, in *Moneta, deficit e crisi*, Rubettino, Soveria Mannelli (scritti inediti di Luigi Einaudi raccolti a cura di Francesco Forte).
- Eusepi G. (1999), “Recensione a S. Steve, *Scritti vari*”, *Rivista di Politica Economica*, novembre 1999, pp. 171-181.
- Eusepi G. & Wagner R. E. (2017), *Public Debt. An Illusion of Democratic Political Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Keynes J. M. (1926), *The end of laissez-faire*, Hogarth Press, London.
- Okun A.M. (1962), “Potential GNP: its measurement and significance”, *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section American Statistical Association*, pp. 98-104.
- Simons H.C. (1937), “Review of *First principles of public finance*, by Antonio de Viti de Marco”, *Journal of political economy*, 45(5), pp. 712-7.
- Steve S. (1997), *Scritti vari. Esperienze e riflessioni. Finanza pubblica e politica tributaria. Politica economica e sociale. Università. Amici e maestri*, Milano, CIRIEC-Franco Angeli.