

Costituzione e politica economica

Alessandro Volponi

Presidente del Centro Studi Nazionale “Domenico Losurdo”

ABSTRACT

Nella Costituzione della Repubblica italiana una serie ben determinata di articoli e commi definisce una cornice giurisdizionale dello Stato nella definizione delle politiche economiche del paese, stabilendo precisi compiti e strumenti a sua disposizione per raggiungere gli obiettivi di equità e sviluppo dei cittadini così affermati dalla Costituzione, come garanzia dei diritti di tutti i settori di classe nella società. Affrontando i temi della tassazione, dello sviluppo, non soltanto economico, ma anche della persona umana come partecipante attivo alla vita sociale, del ruolo dello Stato nella pianificazione economica, e della stretta del pareggio di bilancio, l'articolo sostiene una lettura della Costituzione come “economica”, che può per se stessa fornire importanti indicazioni e direttrici di politica economica concreta in un programma di governo.

In the Constitution of the Italian Republic a well determined series of articles and commas defines a jurisdictional framework of the State in defining the economic policies of the country, establishing precise duties and instruments in its availability to reach the objectives of fairness and development of the citizens thus stated in the Constitution, as warranty of the rights of all class sectors in the society. Dealing with the issues of taxation, development, not only economical, but also of the human person as active participant in social life, of the role of the State in economic planning, and of the tightening of balanced budget, the article supports a reading of the Constitution as “economic”, which can by itself provide significant guidance and directives on concrete economic policy in a government program.

KEYWORDS

costituzione, politica economica, tassazione, sviluppo, pianificazione

Le costituzioni scritte in occasione di grandi svolte storiche contengono sempre decisioni circa la struttura della società futura.

FRANZ NEUMANN, *Behemot, struttura e pratica del nazionalsocialismo*, 1942

È possibile desumere dal testo della Costituzione i lineamenti generali della politica economica che ogni governo della Repubblica dovrebbe perseguire? Lineamenti generali ovviamente e non un articolato complesso di provvedimenti e atti valido per tutte le stagioni, per ogni fase del ciclo economico, per ogni grado dello sviluppo.

Cercherò di mostrare che è possibile, anzi necessario, solo dopo avere esaminato alcuni articoli che precedono il titolo III della prima parte della Costituzione (Rapporti economici) e che determinano, nell'insieme, una notevole espansione della spesa pubblica: l'art. 7 che

costituzionalizza gli onerosi patti lateranensi; l'art. 9 che impegna i governi a promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, a tutelare ambiente e patrimonio storico e artistico; l'art. 10 che prevede il diritto d'asilo; l'art. 24, comma III, che garantisce ai non abbienti i mezzi per agire o difendersi davanti a ogni giurisdizione; l'art. 28 che estende allo Stato la responsabilità civile per atti compiuti in violazione di diritti da dipendenti dello Stato; l'art. 30, comma II, che impone allo Stato il mantenimento dei figli in caso di incapacità dei genitori; l'art. 31 che assicura misure economiche per la formazione della famiglia e protezione per la maternità, l'infanzia e la gioventù; l'art. 32 che fonda il diritto alla salute e garantisce cure gratuite agli indigenti (già molto numerosi si erano moltiplicati nel corso della guerra); l'art. 34 che stabilisce l'istruzione obbligatoria e gratuita, almeno per otto anni, in un paese ancora afflitto da analfabetismo e semianalfabetismo di massa e che dispone inoltre borse di studio per i capaci e meritevoli che vogliano raggiungere i gradi più alti degli studi; l'art. 35, comma I, che impegna lo Stato a curare la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori; l'art. 37 che assicura alla madre lavoratrice una speciale adeguata protezione; l'art. 38 che istituisce il diritto al mantenimento degli inabili al lavoro, il diritto dei lavoratori ai mezzi per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, infine il diritto dei minorati all'educazione e all'avviamento professionale; ancora l'art. 44, comma II, prevede provvedimenti a favore delle zone montane e l'art. 45 a favore della cooperazione e dell'artigianato; infine l'art. 47, comma II, richiede di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e all'investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese.

L'applicazione fedele di queste norme non implicava sempre l'iscrizione di nuovi capitoli nel bilancio dello Stato, poiché alcune missioni erano da tempo presenti e modestamente finanziate, ma certamente avrebbe comportato una grande crescita della spesa pubblica rispetto al passato, fatta eccezione per la spesa militare, crescita che si verifica soprattutto a partire dalla breve stagione tra il 1969 e il 1980, il decennio delle riforme attuative di parti importanti della Costituzione. Sul lato delle entrate, invece, la Carta costituzionale contiene pochissime indicazioni esplicite, ma decisive, mentre altre indicazioni risultano per via induttiva. In primo luogo abbiamo l'art. 53 che prescrive l'universalità dell'obbligo fiscale e il suo carattere progressivo e poiché la progressività è difficilmente o niente affatto applicabile all'imposizione indiretta, ne discende una preferenza per l'imposizione diretta e già questo apparve e fu una rottura non solo col fascismo ma con tutta la tradizione liberale imperniata sulla tassazione dei consumi popolari.

L'altra indicazione esplicita è contenuta nell'art. 42 dove si trova l'unica menzione di una tassa nell'intera Costituzione ed è molto significativo che si tratti della tassa di successione, una tassa non solo diretta ma patrimoniale. A chi sembrasse fuori posto l'art. 53 (inserito nei rapporti politici invece che nel titolo III Rapporti economici), mi limito a ricordare che all'origine della rivoluzione francese c'è una paurosa crisi della finanza pubblica e la questione delle immunità fiscali del clero e dell'aristocrazia. Ricordo anche lo slogan della rivoluzione inglese e poi americana: nessuna tassazione senza rappresentanza. Insomma la questione fiscale è oggettivamente politica perché definisce i rapporti tra le classi e delle classi con lo Stato.

La scelta dei costituenti fu, dunque, di considerare la questione fiscale (chi paga per i nuovi diritti "costosi" oltre che per le tradizionali funzioni dello Stato?) per quello che

sostanzialmente è. C'è poi il secondo comma dell'art. 4 che sancisce il dovere di concorrere al progresso della società: questa norma, che non può tradursi nella coazione al lavoro, dato l'impianto liberale della Carta, deve almeno introdurre una discriminante qualitativa tra reddito da lavoro e rendita nel sistema tributario per avere una concreta rilevanza. Nei primi anni Settanta l'introduzione, tra l'altro, dell'imposta sui redditi delle persone fisiche sembrò applicare radicalmente il criterio della progressività con una gamma di aliquote che variava dal 10% al 72%. Quest'ultima aliquota, che può sembrare spropositata, si applicava allo scaglione di reddito superiore ai 500 milioni di lire, l'equivalente odierno di 1.842.500 euro. Nel sistema americano del dopoguerra l'aliquota massima aveva toccato il 92% con un generoso complesso di deduzioni che spingeva i miliardari a realizzare una quantità di opere di uso pubblico e di fondazioni benefiche. In generale, le aliquote elevate, associate a un razionale novero di detrazioni, spingono all'emersione dei redditi attraverso il contrasto di interessi tra i contribuenti e incidono in realtà molto meno di quanto appaia. Riassumendo, la nostra Costituzione prescrive che il suo progetto di civiltà debba essere finanziato percuotendo nell'ordine: ricchezza dovuta alla fortuna (beni ereditati), rendite, reddito da lavoro ricco, reddito d'impresa che implica un'attività di direzione e il rischio legato a ogni investimento, reddito da lavoro; prevede, infine, l'esenzione completa per il lavoro povero (è assurdo tassare un reddito che non permette di assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa secondo la lettera dell'art. 36).

L'evasione fiscale, però, la corruzione e la spesa clientelare hanno fatto sì che lo Stato sociale fosse finanziato in parte col ricorso al debito aggravando sempre più il bilancio con il costo degli interessi. L'evasione fiscale, quindi, non è solo una violazione dell'art. 53, producendo un sistema de facto regressivo, ma è un vero e proprio attentato a quel progetto di civiltà che si era tradotto in un poderoso Stato sociale.

Lo sviluppo

La politica della spesa e delle entrate costituisce un capitolo fondamentale della politica economica, ma certamente non esauriente. Se combiniamo alcune norme come l'art. 4 (dovere di concorrere al progresso della società), l'art. 9 (la Repubblica promuove la ricerca tecnica), e l'art. 35 (la Repubblica cura l'elevazione professionale dei lavoratori) se ne ricava che i governi devono perseguire lo sviluppo non solo estensivo con la piena occupazione (art. 4 comma I, il diritto di tutti al lavoro deve essere reso effettivo grazie all'attività dello Stato), ma anche intensivo con l'incremento della produttività derivante dalla crescente qualificazione dei lavoratori e dal progresso tecnologico. Lo sviluppo deve essere di qualità perché rispettoso del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico e artistico (art. 9) che sono fra l'altro fattori di crescita del turismo; perché immune dallo sfruttamento del lavoro infantile, minorile e delle donne (art. 37); perché caratterizzato dal razionale sfruttamento del suolo, dalla bonifica delle terre e dalla preservazione dell'economia montana che garantisce l'equilibrio idrogeologico (art. 44).

L'artigianato, depositario di antichi valori culturali, non sarà travolto dalla modernizzazione del paese, perché tutelato dallo Stato e anzi destinato a crescere (art. 45, comma II),

così come la cooperazione «senza fini di speculazione privata», luogo principe della democrazia economica, dove i lavoratori-imprenditori sono i protagonisti dell'attività economica (art. 45 primo comma). Lo sviluppo di qualità deve essere accompagnato da un sano e «coordinato» esercizio del credito secondo l'art. 47, comma I, che attribuisce allo Stato anche il compito di incoraggiare e tutelare il risparmio che nell'ottica tradizionale è la fonte di ogni investimento. Osserviamo «en passant» che la prima forma di tutela del risparmio è il contrasto dell'inflazione, come insegnavano le esperienze postbelliche europee del Novecento. Tutti questi obiettivi devono essere perseguiti all'interno del quadro istituzionale disegnato dal primo comma dell'art. 41 (l'iniziativa economica privata è libera) quindi all'interno di un'economia di mercato basata sulla concorrenza. Questo principio è però circondato da una serie di argini: l'attività dei privati «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41 secondo comma).

C'è da chiedersi quanta parte dell'attività economica in regime capitalistico, oggi come allora, sia in grado di superare l'esame imposto da questi parametri anche se applicati con indulgenza. Inoltre il comma III introduce il principio della programmazione («la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e *privata* possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»). È chiaro che nella mente di una parte dei costituenti la logica del profitto è inesorabilmente in contrasto con l'utilità sociale, e nel comma II dell'art. 41 il compromesso è basato sulla interpretabilità dell'enunciato, ma l'art. 43 disegna con una certa precisione il profilo di un'economia mista in cui l'intervento dello Stato non è determinato dalla gravità della crisi (come il colossale salvataggio di grandi imprese a spese del contribuente operato negli anni Trenta) ma da una logica economico-sociale: servizi pubblici essenziali, fonti di energia, situazioni di monopolio e non di solo Stato, ed enti pubblici, ma anche di gestione da parte di «comunità di lavoratori o di utenti».

La straordinaria presenza dello Stato imprenditore nella nostra economia è stata, però, solo in parte figlia dello spirito della Costituzione, penso all'ENEL, alla costosissima nazionalizzazione dell'energia elettrica, ma non all'ENI figlia del pionierismo visionario di Enrico Mattei. Per il resto le partecipazioni statali furono eredità della economia mista di salvataggio d'epoca fascista e la loro estensione fu scandita da crac industriali e relativi interventi pubblici. Sta di fatto che esse furono protagoniste della ricostruzione e del boom economico tra il 1959 e il 1962 e che assicurarono al paese un'inedita relativa indipendenza economica, in particolare l'ENI divenuta protagonista nel mercato internazionale dell'energia e dell'industria estrattiva. Probabilmente, la fine delle partecipazioni statali, seppure corrose da pratiche clientelari, coincide con l'avvio del lungo processo di deindustrializzazione e colonizzazione del paese ancora in corso. Se solo pensiamo al ruolo che un'ENI interamente pubblica avrebbe potuto svolgere nell'attuale crisi dei prezzi dell'energia, mentre l'ENI posseduta a maggioranza da un fondo d'investimento statunitense paga le imposte sui superprofitti, poche, all'estero, dove ha trasferito la sua sede, comprendiamo quanto male fa al paese la violazione della Costituzione.

Proviamo a riepilogare dunque i cardini della *Costituzione* «economica»: piena occupazione, è un valore in sé oltre che un mezzo della crescita; sviluppo di qualità, elevata produttività e alti salari corrispondenti a una crescente qualificazione, senza inflazione, quindi

senza svalutazioni competitive, e deficit di bilancio fuori controllo; difesa e sviluppo dei settori tradizionali come agricoltura e artigianato; esclusione dei monopoli privati; programmazione e coordinamento di tutta l'attività economica, presumibilmente basata su incentivi e uso degli strumenti tributari per quanto riguarda i privati, dovendosi escludere l'economia di comando; pianificazione (perché no?) per le imprese pubbliche; intervento diretto dello Stato, o di enti pubblici, e dei cittadini-utenti, nei servizi essenziali: acqua, elettricità, trasporto pubblico, e ovviamente, a nostro modo di vedere, anche sanità e istruzione.

Il nuovo art. 81

Ad un primo sguardo sullo stucchevole copione che vede ogni anno, quale che sia la maggioranza parlamentare, ripetersi il tiro alla fune governo italiano–Commissione europea sul deficit del bilancio, l'innovazione dell'art. 81 costituisce una resa e una manifestazione di zelo servile perché le parti in causa non nutrono neppure il sospetto che sia possibile una politica economica espansiva senza deficit o, peggio, perché una delle parti crede «nell'austerità espansiva», una delle bufale più colossali che le menti degli apologeti del capitale e della “finanza sana” abbiano partorito. Detto ciò, è certo che la mitica crescita del P.I.L. può conseguirsi solo per mezzo del deficit?

A leggere attentamente il nuovo art. 81 ci si avvede che al principio del pareggio di bilancio (comma I: «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese») si accosta immediatamente una prima deroga: «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo», come dire che ai deficit necessari (indispensabili?) nelle fasi discendenti dovranno seguire avanzi di bilancio nelle fasi ascendenti del ciclo. Più esplicitamente nel secondo comma si ribadisce il concetto: «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare (sic) gli effetti del ciclo economico», dove il moderno costituente, se non è un contemplativo, avrà voluto dire «contrastare gli effetti ...». Nello stesso comma è contenuta la seconda deroga: l'indebitamento è consentito «al verificarsi di eventi eccezionali».

Solo guerre, epidemie, catastrofi ambientali o anche una crisi tipo 1929? E quando gli eventi eccezionali dovranno considerarsi normali lo sarà anche l'indebitamento (lo è già e non solo in Italia ed è crescente anche l'indebitamento privato ma di questo si preferisce non parlare)? Tornando a bomba, come si dice, è possibile una politica espansiva senza indebitamento? Certamente! Con due leve: una quantitativa, l'altra qualitativa. L'aumento simultaneo del livello delle entrate e della spesa in eguale misura ha un effetto moltiplicativo sul reddito nominale pari a uno, quindi nettamente inferiore al moltiplicatore del deficit “keynesiano” (teorema di Trygve Haavelmo), e lo spostamento della pressione fiscale dalle imposte indirette alle imposte sui profitti e, soprattutto, sul capitale, produce un aumento del reddito reale senza incremento del debito (teoria generale delle imposte di Michal Kalecki). Sono recenti scoperte della scienza economica?

La prima risale al 1945, la seconda al 1937. La combinazione delle due ricette rappresenta il contrario dell'universalmente fallimentare “austerità espansiva” basata su privatizzazioni, precarizzazione del lavoro, liquidazione dello Stato sociale etc. Difficile credere che queste teorie siano ignote ai consulenti economici dei nostri ministeri. È più probabile che

siano completamente ignorate perché politicamente si vogliono percorrere altre strade. La nostra *Costituzione* “*economica*” conserva la stessa attualità di quelle lontane idee scientifiche ed è inapplicata allo stesso modo: essa è, forse, la parte più “tradita” della *Carta*. Di fronte al declino della società italiana la *Costituzione* repubblicana, nella sua interezza, non sarebbe un bel programma di governo e una via virtuosa che il paese potrebbe percorrere?

BIBLIOGRAFIA

F. NEUMANN, 1942 (2023), *Behemot, struttura e pratica del nazionalsocialismo*, Milano, Mimesis Edizioni

Costituzione Italiana 2026: Costituzione della Repubblica Italiana con Indice Analitico e Tematico. Testo vigente aggiornato alla L. cost. 26 sett. 2023 n.1