

L'ECONOMIA LIBERALE

Saggi per Francesco Forte

**a cura di
Gian Cesare Romagnoli**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

L'ECONOMIA LIBERALE

Saggi per Francesco Forte

**a cura di
Gian Cesare Romagnoli**

FrancoAngeli

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione , di <i>Gian Cesare Romagnoli</i>	pag.	9
1. La lezione di Luigi Einaudi , di <i>Gaetana Trupiano</i>	»	17
1. Premessa	»	17
2. Luigi Einaudi: note biografiche	»	17
3. Luigi Einaudi economista	»	19
4. L'imposizione fiscale per Luigi Einaudi	»	21
5. La politica sociale di Luigi Einaudi	»	23
6. Luigi Einaudi europeista	»	25
7. Il giudizio di Francesco Forte e di altri studiosi	»	26
2. La riforma del <i>welfare state</i> in Italia , di <i>Gian Cesare Romagnoli</i>	»	29
1. Il <i>welfare state</i> : origini, significato e fasi	»	29
2. La crisi dello Stato del benessere	»	35
3. Proposte di riforma	»	40
4. Il <i>welfare state</i> in Italia	»	43
5. Alcune riflessioni sulle proposte della Commissione Onofri	»	51
6. I problemi aperti dei <i>welfare states</i>	»	55
7. Conclusioni	»	58
3. Illusioni finanziarie e verifica empirica degli effetti di Laffer su crescita e occupazione , di <i>Silvia Fedeli</i>	»	66
1. Introduzione	»	66
2. Le illusioni fiscali	»	67
3. Gli effetti di Laffer su crescita e occupazione	»	69

4. La curva pericolosa: spesa pubblica e crescita economica,	
di <i>Cosimo Magazzino</i>	pag. 73
1. Introduzione	» 73
2. Rassegna della letteratura	» 74
3. Il taglio della spesa pubblica: l'analisi empirica	» 77
4. Conclusioni	» 81
5. Intergovernmental equalization transfers in a historical perspective: when justice started to make an impact,	
di <i>Giorgio Brosio</i>	» 87
1. Breve prologo	» 87
2. Introduction	» 88
3. The rationale of equalization transfers	» 89
4. The emergence of equalization transfers in unitary countries: Italy	» 90
4.1 The formation of local government	» 90
4.2 National policies towards local government	» 94
4.3 The inception of equalization grants	» 95
5. The emergence of equalization transfers in unitary countries: the United Kingdom	» 96
5.1 The formation of local government	» 96
5.2 National policies towards local government	» 98
5.3 The inception of equalization grants	» 101
6. The emergence of equalization transfers in federal countries: Canada	» 103
6.1 The creation of the federation	» 103
6.2 The start of equalization transfers	» 107
7. The emergence of equalization transfers in federal countries: Mexico	» 109
8. The emergence of equalization transfers in federal countries: Australia	» 110
8.1 The creation of the federation	» 110
8.2 The start of equalization transfers	» 111
9. Conclusions	» 113
6. Inefficienza della Pubblica Amministrazione come strumento efficiente per il consenso politico,	
di <i>Alberto Cassone</i>	» 117
1. Introduzione	» 117
2. Il fallimento delle politiche pubbliche e l'inefficienza della Pubblica Amministrazione	» 118
3. Politiche pubbliche e preferenze	» 120

3.1 Preferenze omogenee	pag. 120
3.2 Preferenze eterogenee	» 122
3.3 Una soluzione istituzionale: <i>separate facilities</i>	» 123
3.4 Ridefinizione della sfera pubblica e della sfera privata	» 124
4. Orizzonte temporale di lungo ovvero di breve periodo	» 125
5. <i>Accountability, Enforcement, Rule of law</i> (Rendicontazione, Applicazione, Stato di diritto)	» 129
6. Il modello	» 133
7. Uno schema interpretativo	» 135
7. La storica insostenibile lentezza della giustizia civile italiana: analisi di un tentativo per ridurla, di Piervincenzo Bondonio	» 138
1. Premessa	» 138
<i>Parte I – Il contesto: la crisi della giustizia civile italiana (fatti, effetti, tentativi di soluzione)</i>	
2. I tempi lunghi della giustizia civile	» 139
3. Gli effetti economici dei ritardi dei tempi processuali	» 141
4. Le spiegazioni dei tempi lunghi della giustizia civile italiana: un rapido <i>excursus</i>	» 142
5. I principali rimedi messi in campo e la loro efficacia, finora non risolutiva	» 145
<i>Parte II – Un programma per ridurre i tempi del contenzioso civile di cognizione, a legislazione e risorse invariate, agendo sul piano organizzativo</i>	
6. Il Programma Strasburgo 1 e i suoi risultati	» 148
7. Il Progetto organizzativo “Arretrato civile ultra-triennale – Programma (nazionale) Strasburgo 2”	» 154
8. Alla ricerca di altre buone prassi per ridurre i tempi del processo civile di cognizione: stato e prospettive della Struttura Tecnica dell’Organizzazione del CSM	» 157
<i>Parte III – Discussione. Fino a che punto e a quali condizioni Strasburgo 2 è applicabile a tutte le sedi giudiziarie italiane?</i>	
9. Vecchia e nuova “carriera” dei magistrati e gli incentivi impliciti	» 160
10. Il (perdurante e ineliminabile?) dualismo Ministero-CSM e le sue possibili implicazioni	» 163
11. Il ruolo degli avvocati: da avversari ad alleati nella strategia per un processo breve?	» 165
12. Abbattimento dell’arretrato “a rischio Pinto” con il	

Progetto Strasburgo 2 e distribuzione dei carichi di lavoro tra le diverse sedi	pag. 167
13. Alcune misure di prestazione dei Tribunali di dimensione e collocazione geografica diversa	» 170
14. Le piante organiche dei magistrati sono allocate in modo efficiente ed equo?	» 173
15. Due ulteriori casi virtuosi di applicazione di <i>court management</i> per lo smaltimento delle pendenze civili ultra triennali	» 176
16. Considerazioni conclusive	» 178
8. Si è persa l'Europa, di Guido M. Rey	» 187
1. Breve prologo	» 187
2. Introduzione	» 187
3. I fatti	» 188
4. La crisi	» 189
5. Il contesto tecnologico	» 191
6. La politica economica della UEM	» 191
7. ... e per finire	» 195
Postfazione, di Francesco Forte	» 197

Introduzione

di Gian Cesare Romagnoli*

Ringrazio tutti coloro che sono venuti oggi a Roma Tre per onorare Francesco Forte, un grande studioso e maestro dell'economia pubblica la cui parabola intellettuale ed esistenziale fa pensare a quella Luigi Einaudi, prima socialista e poi liberale e a quella, anche se rovesciata, di John Stuart Mill, prima liberale e poi fabiano. La cultura fabiana rappresentò la premessa per la costituzione dello Stato sociale, come prodotto dell'incontro storico tra pensiero socialista riformista (revisionista di Marx) e la scuola del liberalismo sociale, mostrando soprattutto la compatibilità dell'economia di mercato con la scelta dell'utilitarismo marginalista propugnata da Jevons, e la progettazione di un sistema sociale avanzato ed organico, nel quale le istituzioni democratiche, dalle autorità pubbliche centrali a quelle periferiche, erano chiamate a svolgere un ruolo essenziale. I fabiani contrapposero all'utopismo rivoluzionario marxista una rivoluzione *by Act of Parliament*.

Questo volume raccoglie, in prevalenza, i contributi presentati e discussi da Giorgio Brosio, Alberto Cassone, Silvia Fedeli, Francesco Forte, Cosimo Magazzino, Guidi M. Rey, Gian Cesare Romagnoli e Gaetana Trupiano nel Dipartimento di Scienze Politiche di Roma Tre il 15 aprile 2015. Il libro prende le mosse da una riflessione sul pensiero economico di Luigi Einaudi, economista liberale ma non liberista, e si sviluppa su una pluralità di temi ulteriori su cui si è soffermata la vasta attività di ricerca di Francesco Forte. Dalla riforma del *welfare state* in Italia che non ha mai abbandonato l'impostazione universalistica, iniqua e inefficiente, agli effetti della tassazione sulla crescita e l'occupazione nel caso di illusione fiscale, dalle politiche di bilancio nell'Eurozona, che mostrano il rapporto tra la dimensione della spesa pubblica e la crescita economica, ai temi della finanza di trasferimento nei sistemi di governo decentralizzati di diversi continenti, dall'inefficienza

* Università Roma Tre: <giancesare.romagnoli@uniroma3.it>

della pubblica amministrazione italiana come strumento efficiente di consenso politico a dispetto di tutti i tentativi di riforma degli ultimi settant'anni, ai fallimenti della giustizia civile in Italia, tra ridisegno delle giurisdizioni, riforma del codice, richieste di risarcimento e revisione organizzativa. Conclude la postfazione di Francesco Forte, cui il volume è dedicato.

Il saggio di Gaetana Trupiano analizza la lezione di Luigi Einaudi che aveva indicato Francesco Forte a succedergli come professore ordinario di Scienza delle finanze all'Università degli studi di Torino nel 1961. Dopo una sintesi biografica dell'attività economica e politica di Einaudi, il lavoro si sofferma sul ruolo di economista, ma anche su quello politico di un uomo di azione ai massimi vertici istituzionali. La sua posizione teorica, che è quella di uno studioso della scuola neoclassica con forti influenze classiche presenta, tuttavia, aspetti di originalità nel metodo che coniuga l'esperienza all'analisi marginalistica su una vasta gamma di temi non solo fiscali, ma anche dell'economia agraria, industriale, delle politiche sociali redistributive e del lavoro oltre che alla storia e alle istituzioni. Gli obiettivi principali della politica economica di Einaudi furono la stabilità monetaria, che secondo lui favoriva la formazione di risparmio e gli investimenti, l'equità impositiva e la liberalizzazione dei cambi e dei commerci interno e internazionale. Einaudi attribuiva all'inflazione galoppante l'avvento delle dittature dopo la fine del primo conflitto mondiale e pur di raggiungere l'obiettivo della stabilità monetaria, minacciato dalla scarsità dell'offerta di beni che aveva indicato Francesco Forte all'inizio del secondo dopoguerra, non esitò ad attuare severe politiche monetarie e di bilancio, in contrasto con le tesi di Keynes. I contributi principali di Einaudi, secondo Forte, riguardano le sue teorie originali sull'imposizione e il disegno di una politica sociale istituzionalizzata. In conclusione, l'Autrice osserva che, tra i giudizi degli studiosi sull'opera di Luigi Einaudi, a quelli positivi di Francesco Forte, Jim Buchanan, Ruggero Romano, Rosario Romeo e Joseph Schumpeter, si sono affiancati quelli critici di Riccardo Faucci, Augusto Graziani, Albert Hirschman e Italo Magnani. Forte, considera Luigi Einaudi un economista non "ideologico", che aveva fede soltanto nel mercato, ma fu lo stesso Einaudi ad affermare che l'economista non può essere neutrale.

Gian Cesare Romagnoli affronta il tema complesso della riforma del *welfare state* in Italia su cui ha lavorato a lungo insieme a Francesco Forte. Dopo aver ripercorso velocemente i temi delle origini, del significato e delle fasi attuative del *welfare state* nel secondo dopoguerra, il lavoro, che si divide in due parti, si sofferma inizialmente sui motivi della sua crisi. Infatti, la diffusione della rivoluzione keynesiana e del Piano Beveridge nei paesi ad economia di mercato aveva consolidato, negli anni '50 e '60 caratterizzati da

elevati tassi di crescita, in un'ottica liberale vicina a un modello di tipo par-etiano-rawlsiano, la speranza che le diseguaglianze economico-sociali potessero essere attenuate grazie a un'alleanza vincente tra programmi di crescita e di redistribuzione del reddito. Tuttavia negli anni '80 e '90 i sistemi di *welfare* entrarono in crisi per ragioni economiche, politiche, sociali e culturali al punto che da allora si parla di una vera e propria crisi del *welfare state*. Esso è stato posto in discussione sin dalla fine di questo periodo quando le "promesse sul futuro" si sono tradotte in pressione sulle risorse presenti rendendo illusoria e problematica o perversa la redistribuzione. Nell'ultimo trentennio, crisi e riforma del *welfare state* sono stati un *topos* della letteratura dell'economia e della finanza pubblica. In questo dibattito Francesco Forte è intervenuto diverse volte ma rimane da fare il punto su ciò che è stato fatto e ciò che rimane da fare. Nella seconda parte, il lavoro tratta tre argomenti principali: la crisi del *welfare state*, alcune linee di riforma e i problemi ancora aperti. In conclusione si rileva che le politiche del *welfare* non possono più eludere una strategia di selezione e di razionamento a discapito dell'approccio universalistico. Inoltre, la rifondazione dello Stato del benessere deve consentire la riduzione degli sprechi e delle internalità, dei costi ridondanti e degli abusi al fine di rendere possibile una protezione reale per i più bisognosi. Le istituzioni non possono funzionare senza un'antropologia altruista e, in questo senso, si ricorda il monito di Federico Caffè che l'addebito da rivolgere ai poteri pubblici non è quello di eccedere nell'assistenzialismo, ma di non fare abbastanza per contenerne il deterioramento qualitativo e la disaffezione pubblica verso lo Stato del benessere che ne risulta.

Il saggio di Silvia Fedeli è rivolto allo studio delle illusioni fiscali che impediscono la percezione razionale della efficacia della curva di Laffer. Questo aspetto ha dato luogo a un importante filone di studi di Francesco Forte volto a identificare tali illusioni e a misurare empiricamente gli effetti di Laffer per evidenziare i meriti/demeriti delle politiche che li determinano. Il lavoro affronta in particolare due aspetti. Il primo ha come punto di partenza la constatazione che, anche con un approccio dal solo lato dell'offerta, l'effetto di Laffer presenta due (o forse più) principali ambiguità: 1. esso può essere percepito solo come esito di un equilibrio parziale, con il PIL dato, nel breve periodo; 2. nel lungo periodo il PIL può cambiare, anche per effetto della tassazione, perciò l'effetto di Laffer sul gettito differisce dall'effetto di Laffer sul rapporto gettito/PIL nel breve e nel lungo periodo e soprattutto in modo non necessariamente coerente. Il secondo aspetto riguarda l'analisi dei lavori che l'Autrice ha svolto insieme a Francesco Forte volti a verificare empiricamente gli effetti di breve e di lungo periodo delle politiche di bilancio non solo sul PIL ma anche su altre variabili macroeconomiche rilevanti.

Cosimo Magazzino analizza il rapporto tra la dimensione della spesa pubblica e la crescita economica ripercorrendo in particolare i suoi contributi recenti lavori scritti insieme a Francesco Forte. La base teorica di questi studi è data sia dal concetto di “ottima dimensione dello Stato” teorizzato da Armeij nel 1995, il quale aveva proposto, nel 1979, la curva omonima, sia da un approccio recente allo stesso tema incentrato sulla curva BARS (Barro, Armeij, Rahn e Fox, Scully), che lega il tasso di crescita dell’attività economica con la spesa pubblica/PIL, considerata come una *proxy* della dimensione dello Stato.

Il saggio si iscrive nel filone della letteratura sugli effetti anti-keynesiani che i tagli di spese produrrebbero sulla crescita economica e i risultati dei lavori svolti su alcuni paesi europei, nel periodo 1970-2009, evidenziano che in molti casi sarebbe auspicabile un taglio delle spese totali, giacché la quota ottimale stimata è quasi sempre inferiore al rapporto spesa pubblica/PIL effettivo. In particolare, i maggiori sforzi dovrebbero essere intrapresi dal Belgio, dalla Danimarca e dalla Francia. Soltanto due paesi, Irlanda e Germania, presentano valori simili tra spesa pubblica effettiva e ottimale. Si riportano, inoltre, i risultati di uno studio recente compiuto da Forte e Magazzino sul caso italiano, dall’Unificazione allo scoppio della crisi economico-finanziaria in corso, utilizzando i dati originali, dovuti a Forte che ha rivisto le serie del PIL e dei principali indicatori di finanza pubblica. A questo riguardo, Magazzino conclude che fasi diverse nella storia di uno stesso Paese possono portare a conclusioni opposte: fino ai primi anni ’70 l’Italia avrebbe avuto bisogno di più spesa pubblica, mentre da quella data in poi le dimensioni dello Stato sono state eccessive secondo la curva BARS. Infine, anche la composizione del bilancio pubblico conta: i risultati delle stime evidenziano che se le spese correnti sono in eccesso, quelle in conto capitale dovrebbero invece essere incrementate.

I trasferimenti perequativi sono una componente essenziale della spesa del governo allo scopo di raggiungere una parità di trattamento nella pressione fiscale e nell’erogazione dei servizi pubblici, pur nella diversità delle situazioni e delle politiche economiche e finanziarie locali. Giorgio Brosio analizza storicamente i motivi dei trasferimenti intergovernativi perequativi in alcuni governi unitari (Italia e Regno Unito) e federali (Canada, Messico e Australia). La struttura della ricerca segue il canone bipartito della formazione del governo e dell’inizio dei trasferimenti perequativi cui si aggiunge, per i governi unitari, l’analisi della politica nazionale nei confronti degli enti locali. L’Autore mostra che nel tempo si è manifestata una convergenza delle due forme di governo con riguardo all’obiettivo perequativo nonostante la presenza di vincoli economici e finanziari. I governi unitari hanno storicamente dato più peso all’uniformità delle politiche, rispetto all’eguaglianza

nelle condizioni finanziarie. I governi federali hanno inizialmente premiato l'eguaglianza rispetto all'uniformità, dati i rischi di secessione dalla federazione da parte degli stati insoddisfatti del trattamento finanziario a loro dato, oppure dagli eccessivi vincoli posti alla loro azione. Poi i primi, cioè i sistemi unitari, hanno ricercato con maggior forza l'equità; i secondi, i sistemi federali, hanno ricercato, a loro volta, l'uniformità con maggior determinazione. Questa evoluzione separata ha progressivamente ridotto la distanza fra i due sistemi, giustificando fra l'altro l'inclusione di entrambi nel quadro analitico della teoria del federalismo fiscale. I casi esaminati consentono di vedere che gli stati federali hanno iniziato subito a perequare il gettito dei livelli inferiori di governo, anche se per questi l'esigenza di uniformità è meno cogente, mentre le politiche perequative hanno richiesto un tempo maggiore per i governi unitari in cui gli squilibri verticali erano meno acuti. La correzione delle disparità dei fabbisogni di spesa è avvenuta invece contemporaneamente al processo di industrializzazione per entrambi i tipi di governo. Tuttavia sistemi compiuti di trasferimenti perequativi sono comparsi solo dopo la Grande Crisi del 1929. Brosio conclude che il perseguimento dell'obiettivo di stabilizzazione macroeconomica si è rivelato più importante di quello equitativo per l'attuazione delle prime forme di politica del *welfare*.

Alberto Cassone illustra uno schema interpretativo per spiegare la persistenza in Italia da un lato dell'inefficacia delle politiche pubbliche e, dall'altro, dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione (PA), a dispetto di tutti i tentativi di riforma degli ultimi settant'anni. La sua convinzione che le analisi fornite da varie discipline (diritto, sociologia, economia, *management*, scienza dell'organizzazione), tutte plausibili, non spieghino in maniera convincente i fallimenti dei tentativi di riforma, lo porta ad avanzare un'ipotesi che si ricollega alla letteratura sui beni pubblici. Quando non sia possibile ricreare l'omogeneità delle preferenze attraverso riassetti istituzionali (federalismo, sussidiarietà, decentramento, autonomia, giurisdizioni speciali, associazioni volontarie, *club*, la secessione, il *break up* di Stati e Imperi, ecc.), il superamento della conflittualità può avvenire attraverso la dissociazione tra dover essere e realtà positiva. In altre parole, l'inefficienza nell'applicazione delle norme può diventare lo strumento con cui i politici possono raggiungere il consenso necessario per conquistare o mantenere il potere. Condizioni necessarie perché questa schizofrenia abbia successo sono da un lato la miopia dei politici eletti, dall'altro la smemoratezza dei cittadini elettori. In questo contesto le norme (un bene pubblico) soddisfano il gruppo degli elettori idealisti/utopisti, caratterizzati da orizzonte temporale lungo, valori universalistici, attenzione agli aspetti normativi, bassa attenzione alla realtà. La incompleta applicazione delle norme (un bene privato) e quindi l'ineffi-

cienza della PA soddisfano il gruppo degli elettori realisti/pragmatici, caratterizzati da orizzonte temporale breve, valori privati, forte attenzione alla realtà. Il modello accennato sopra è suscettibile anche di un'altra interpretazione formale. Secondo l'Autore, con riferimento alla letteratura di *rent-seeking*, il problema dell'*incumbent* non sarebbe quello di estrarre una "rent" a fini privati, bensì a fini redistributivi (anche individuali) per massimizzare il benessere sociale.

Il saggio di Pier Vincenzo Bondonio è dedicato alla giustizia civile in Italia e pone al centro dell'attenzione l'approccio organizzativo del *court management*, un sistema che consente di perseguire in modo efficace l'obiettivo di offrire i servizi giudiziari ai cittadini. Il suo contributo è diviso in tre parti accompagnate da una breve conclusione di *policy*. Nella prima parte l'autore richiama per sommi capi alcuni fatti rappresentativi sia della crisi della nostra giustizia civile, sia delle spiegazioni di parte economica che ne sono state offerte, le quali ora compongono un piccolo ma robusto filone di analisi, sia, infine, dei principali tentativi di rimedio finora posti in campo. Nella seconda parte del lavoro Bondonio presenta e discute un tentativo di ridurre l'arretrato del contenzioso civile che tanto penalizza l'Italia nei confronti internazionali, oltre che costituire oggetto di risarcimento per l'eccessiva durata dei giudizi. I dati statistici riportati riguardano i procedimenti civili pendenti al 31 dicembre 2013 per dimensione dei tribunali e per circoscrizione geografica. Essi segnalano un'Italia a più velocità. Il rimedio, che l'Autore analizza, è il c.d. Programma Strasburgo (1. versione piemontese e 2. versione nazionale), riguardante specificamente il contenzioso civile di primo grado: esso opera sul piano squisitamente organizzativo ed è potenzialmente attivabile a risorse (finanziarie) invariate. Nella terza parte vengono discussi alcuni aspetti potenzialmente problematici per l'applicazione estesa del modello in un tentativo di verificarne, *ex ante*, la fattibilità. In questa prospettiva vengono esaminati alcuni sviluppi positivi nel sistema di incentivi che condiziona i comportamenti dei principali attori del processo (magistrati e avvocati) e i rischi legati alla dannosa permanenza dello storico dualismo tra ministero e organo di autogoverno della magistratura. L'Autore presenta poi i risultati di alcune elaborazioni sui dati analitici messi a disposizione nella banca dati del ministero per verificare, sul piano statistico, alcune condizioni di trasferibilità del modello "torinese", anche a fronte dei criteri imperfetti in uso per definire le piante organiche dei magistrati. Tuttavia, non vi è alcuna speranza di un riassorbimento automatico dei ritardi della giustizia civile italiana che, nell'ipotesi di scuola di sopravvenienze nulle, con l'attuale capacità di smaltimento delle cause civili dimostrata dai tribunali, richiederebbe poco più di 1 anno. Non resta allora che puntare sulle

risorse immateriali disponibili, contando non tanto su miracolosi effetti salvifici dell'ennesima riforma del codice di procedura, quanto piuttosto sulle possibilità concrete offerte dalle capacità di migliorare – *ceteris paribus* – l'organizzazione delle risorse umane e tecnologiche disponibili, con approccio pragmatico e non ideologico, quale nasce da una lettura complessiva e puntuale delle possibilità di ottenere il fine condiviso di un processo civile più rapido, seppure sempre di qualità adeguata.

L'ultimo lavoro è dedicato, da Guido Rey, alle prospettive incerte del processo di integrazione europeo dopo la crisi economica e finanziaria e la Brexit. Il tema principale riguarda la disattenzione della UEM agli obiettivi di sviluppo e occupazione, al contrario di quelli nominali, nella politica economica europea. In questi anni, la politica economica della UEM, sponsorizzata dalla Germania e centrata sull'austerità, si è dimostrata miope e punitiva nei confronti di Italia e Spagna ma anche la Francia ne ha subito le conseguenze. Purtroppo l'Italia, appesantita da una lunga crisi economica, indebolita dall'assenza di una *leadership* credibile e frastornata da problemi demografici, non ha saputo realizzare una credibile strategia di sviluppo economico e sociale e ha passivamente accettato una posizione ancillare basata sulla deindustrializzazione e sul turismo. La Gran Bretagna, nonostante avesse il vantaggio di una piazza finanziaria effettivamente internazionale, ha preferito uscire dall'Unione Europea a guida tedesca che non ha una politica economica per i Paesi *partner* dell'Unione e neanche una visione strategica di politica estera autonoma rispetto alle relazioni commerciali. La stessa Germania non può essere soddisfatta dei risultati ottenuti. L'esito delle recenti elezioni tedesche ha fornito un giudizio critico sulla guida politica, economica e sociale della Germania e quindi della UEM, ma solo la paura dell'instabilità potrà indurre la maggioranza degli elettori tedeschi e italiani a non modificare il loro giudizio positivo sulla UEM. Però, secondo l'Autore, questa è solo una speranza.

Francesco Forte ripercorre, nella sua postfazione, i lavori di questo volume e alcune delle ricerche effettuate insieme agli Autori di questi saggi evidenziandone le radici comuni. In particolare mette in risalto la differenza tra il liberismo e l'economia liberale, cara a Einaudi, che guardava all'azione di persone umane e non solo ad agenti indifferenziati massimizzanti di utilità e profitto che popolano il mondo dell'economia neoclassica. Sottolinea l'importanza della specificità del bisogno e della sussidiarietà come criteri di riferimento per il disegno della riforma del *welfare state*. Ricorda l'importanza del problema dell'aggregazione in macroeconomia che assume, da una parte, la veste di un problema di microfondazione, poiché dall'interazione di comportamenti individuali (a livello micro) emergono regolarità a livello macro che non sono rintracciabili sul piano individuale e, dall'altra, lascia intuire

una biunivocità nelle relazioni tra macro e microeconomia. Anche in questo senso, va sottolineata la sua posizione che introduce nel contesto teorico di Adolph Wagner e della curva di BARS l'importanza della composizione della spesa pubblica per la crescita piuttosto che il suo ammontare. Di rilievo, per quanto riguarda la teoria del federalismo fiscale, è la sua osservazione che l'assegnazione della funzione allocativa debba tener conto non solo della disomogeneità delle preferenze ma anche delle economie di scala e degli aspetti organizzativi di coordinamento. Di difficile applicazione appare invece la sua convinzione che la funzione redistributiva sia – in molti casi – più confacente ai livelli inferiori di governo¹. Forte riconosce infine che l'inefficienza nell'applicazione delle norme può diventare lo strumento con cui i politici possono raggiungere il consenso necessario per conquistare o mantenere il potere. Conclude e che ad ostacolare la soluzione dei problemi della giustizia italiana vi è innanzitutto un problema di incentivi: il magistrato “efficiente” e quello non efficiente fanno la medesima carriera, con scatti automatici di anzianità.

Conclude sulla questione della crisi del progetto di integrazione europea con la proposta di una politica fiscale correttiva del governo europeo volta a controbilanciare gli effetti deflazionistici delle politiche degli stati membri.

¹ Sui motivi della gerarchizzazione della funzione redistributiva locale a quella centrale, si veda Romagnoli G.C. (1985), *Nuove politiche di finanziamento degli enti locali. L'esperienza nord-americana*, FrancoAngeli, Milano.

1. La lezione di Luigi Einaudi

di Gaetana Trupiano*

1. Premessa

Ho scelto di affrontare questo tema caro a Francesco Forte anche perché ho studiato, negli “Annali dell’economia italiana”, la finanza pubblica del difficile periodo storico (1915-1945) vissuto da Einaudi (Trupiano, 1983; 1984) e, più recentemente, ho svolto una ricerca proprio sul suo pensiero.

Forte, che fu designato, giovanissimo, da Luigi Einaudi a succedergli come professore ordinario di Scienza delle finanze all’Università degli studi di Torino nel 1961, è tornato in modo sistematico sul pensiero e sugli scritti di Einaudi che considera il maggiore economista liberale del Novecento oltre che uno dei più rilevanti protagonisti della politica economica del suo tempo (Forte, Silvestri, 2015).

In questo saggio viene illustrata brevemente la vita di Einaudi e successivamente il suo pensiero economico e sociale. Un’attenzione particolare viene data ai suoi contributi alla teoria dell’imposizione fiscale e alla sua visione europeista. Il giudizio di Francesco Forte e quelli di altri studiosi sulla figura e sull’opera di Einaudi concludono il lavoro.

2. Luigi Einaudi: note biografiche

Einaudi nacque nel 1874 a Carrù, in provincia di Cuneo.

Prese la libera docenza nel 1898 e insegnò all’Università di Torino dal 1902 al 1943 e all’Università Bocconi di Milano dal 1904 al 1926. Diresse la rivista “La Riforma Sociale” dal 1908 fino alla cessazione delle pubblicazioni nel 1935. Scrisse anche su molte altre riviste (Firpo, 1971) e nel 1936

* Università Roma Tre: <gaetana.trupiano@uniroma3.it>.

fondò la “Rivista di Storia Economica”. Interessanti furono le sue collaborazioni giornalistiche, prima con “Critica Sociale” diretta da Filippo Turati (dal 1894 al 1903), poi con La Stampa (dal 1897 al 1903) e soprattutto con il Corriere della Sera (dove pubblicò circa 1700 articoli tra il 1903 e il 1925); fu anche *Italian Correspondent* dell’*Economist* dal 1908 al 1940. Nel 1926, dopo che Luigi Albertini venne allontanato dal Corriere della Sera, si dimise dal giornale.

Partecipò, nel 1916, alla Commissione parlamentare per la riforma tributaria chiamato dal Ministro delle finanze Filippo Meda. Ma questa riforma non venne realizzata.

Nel 1919 fu nominato Senatore su proposta del Presidente del Consiglio Francesco Saverio Nitti.

La ripresa, nel 1921, della politica protezionista da parte del quinto governo Giolitti, avvicinò Einaudi al programma economico e finanziario del fascismo, ma egli passò all’opposizione dopo il delitto Matteotti del 1924 e, nel 1926, fu allontanato dall’insegnamento dal regime fascista sia nell’università Bocconi che nel Politecnico di Torino a causa delle sue posizioni critiche e per questo motivo fu contestato dagli studenti fascisti. In quell’anno tenne numerose conferenze negli Stati Uniti.

Nel 1943, ricercato dai nazifascisti, si rifugiò in Svizzera e tornò in Italia nel 1944.

Nel 1946 entrò nell’Assemblea costituente come liberale e fece parte della Commissione dei 75 per redigere il progetto della Costituzione repubblicana.

Divenne Ministro del Bilancio nel 1947 e vice presidente del Consiglio dei ministri nel sesto gabinetto De Gasperi.

Fu anche Governatore della Banca d’Italia dal 1945 al 1948, un periodo di emergenza economica e politica. Il 31 marzo 1947 presentò all’Assemblea dei partecipanti della Banca d’Italia la Relazione sull’esercizio 1946, la prima dopo la guerra. Nelle Considerazioni finali affermò che: “importa ora compiere dei fatti accaduti un’analisi che direi economico-morale” (Einaudi, 1947a).

Nel 1948 venne eletto Presidente della Repubblica ed ebbe la responsabilità di gestire la transizione dalla monarchia alla repubblica. Nel 1955, alla scadenza del settennato presidenziale, fu nominato Senatore a vita della Repubblica.

Tornò poi a scrivere, a studiare e a curare la sua enorme biblioteca. Raccolse, infine, lettere e documenti ne “Lo scrittoio del Presidente” (1965) in cui richiamò le prerogative del Presidente della Repubblica previste dalla Costituzione (artt. 74, 87 e 95), illustrando le proprie azioni per quanto riguardava, ad esempio, i disegni di legge di iniziativa governativa.

Mori nel 1961, a Roma, a 87 anni.

3. Luigi Einaudi economista

La sua formazione economica era stata influenzata dagli economisti classici, da Smith a Mill, da quelli neoclassici, da Marshall e Pareto, e dagli economisti italiani da Pantaleoni e De Viti de Marco, soprattutto con riguardo alla Scienza delle finanze (Magnani, 2004). Era quindi un economista di scuola neoclassica con forti influenze classiche. Presentava, tuttavia, aspetti di originalità (Caffè, 1975). La scienza economica era per Einaudi l'insieme di economia teorica ed economia applicata (Forte, Marchionatti, 2009). Si occupò di temi economici in una prospettiva storica con una ottima conoscenza dei fatti. Il suo metodo era sperimentale e la strumentazione era quella dell'analisi marginalistica (Artoni, 2011). L'economista, affermava, non può essere neutrale; deve prendere parte a tutto ciò che accade (Forte, Marchionatti, 2009).

Nei primi anni del Novecento si riteneva che il processo di accumulazione fosse basato sul risparmio, che consentiva di finanziare gli investimenti, e che i mercati fossero concorrenziali. Da Mill, Einaudi riprese la teoria della doppia tassazione del reddito, "l'imposta sbagliata", e da Fisher, riprese la teoria quantitativa della moneta fondata sul concetto di reddito consumato.

Einaudi viene considerato tra i maggiori economisti italiani del Novecento, accanto a Maffeo Pantaleoni e a Vilfredo Pareto, e protagonista della vita culturale e politica italiana (Meacci, 1998). Importanti sono stati i suoi contributi teorici alla costruzione di un modello di politica economica, rigoroso e di grande spessore, legato all'economia di mercato. Rilevante fu la sua attenzione alla storia e alle istituzioni non solo fiscali, ma anche dell'economia agraria, industriale, delle politiche sociali e del lavoro.

Analizzò il fenomeno inflazionistico e i suoi effetti sulla distribuzione del reddito e della ricchezza; osservò che inizialmente l'inflazione favorisce i profitti, ma colpisce i salari – che seguono, con ritardo, l'aumento dei prezzi – e i redditi fissi. L'inflazione riduceva la propensione al risparmio e lo sviluppo senza risparmio risultava compromesso (Forte, Marchionatti, 2009).

Causa della Grande Crisi era stata, secondo Einaudi, l'inflazione internazionale monetaria e creditizia durante e subito dopo la Grande Guerra con la presenza di disordini sociali (Einaudi, 1937; Forte, 2009, 145). Anche per l'Italia l'inflazione del 1914-1920 aveva determinato effetti economici gravi che avevano favorito l'avvento della dittatura. Per questo combatté le tesi keynesiane, da lui considerate inflazionistiche, impostando una propria teoria della moneta e della politica fiscale. Si contrappose alle tesi di Keynes sostenendo l'importanza del risparmio e del capitale per lo sviluppo economico. La lotta all'inflazione doveva segnalare alle imprese e alle famiglie prezzi corretti e stabili al fine di favorire il funzionamento dell'economia di