

LA COSTITUZIONE E I FURFANTI

di Edoardo Gaffeo
02 luglio 2010

Nei piani di Silvio Berlusconi e Giulio Tremonti la cosiddetta "rivoluzione liberale" dovrebbe passare per un ddl di riforma costituzionale, focalizzato in particolare sugli artt. 41 e 118, in questi giorni all'esame del Consiglio dei Ministri.

A quanto si apprende non si tratta di togliere, ma di aggiungere. Nella sua nuova formulazione, l'art. 41 conterrebbe infatti un terzo comma, che dovrebbe elevare al rango di valore costituzionalmente rilevante il principio della responsabilità individuale in materia di attività economica non finanziaria, oltre ad introdurre il principio del controllo a posteriori sulle attività economiche e sociali. Analogamente, l'art. 118 verrebbe integrato da un quinto comma, all'interno del quale riconoscere ed estendere gli ambiti di applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione.

La ratio della proposta contenuta nella stessa relazione di accompagnamento al ddl, ed è tutta incentrata sulla necessità di liberare il tessuto sociale e produttivo del paese da un opprimente sistema di lacci e laccioli - o, in termini più moderni, compliance costs - che ne frenano la capacità di fare impresa. Ed infatti l'articolato è accompagnato da tabelle che ricordano il numero di giorni necessari per ottenere una concessione edilizia (fino a 257) o una registrazione di proprietà (27), nonché il numero di adempimenti richiesti (78 per un fotografo) o di uffici da contattare (24 per chi si occupa di smaltimento rifiuti) per poter iniziare un'attività. L'ovvia deduzione è che se fosse più facile creare nuove imprese, si creerebbero più posti di lavoro, con tutto quel che ne consegue.

Sulla base di questi numeri si tratta di un principio del tutto condivisibile, che però andrebbe qualificato per tenere conto di un'ovvia obiezione. Vale dire che l'Italia, pur essendo afflitta da una burocrazia statale assillante e soffocante, è pur sempre un paese con un numero di imprese registrate pro-capite tra i più elevati al mondo. La verità è che l'importanza della libertà di fare impresa poco ha a che fare con la libertà di creare un'impresa. A mio avviso il nodo sta proprio qui. I due grafici sottostanti mostrano per un pool di 67 nazioni quale relazione intercorre tra il famoso indice di "facilità di fare impresa" calcolato dalla Banca Mondiale e il tasso di nascita di nuove imprese (Grafico 1) da un lato, e della produttività media del lavoro (Grafico 2), dall'altro. I dati si riferiscono al 2005; nulla suggerisce tuttavia che la situazione sia cambiata in maniera qualitativamente rilevante negli ultimi 5 anni. Mentre a livello internazionale non sembra esistere alcuna relazione significativa tra la facilità di fare impresa e il tasso di nascita di nuove imprese, la relazione tra il peso dei compliance costs (ricordo che il valore dell'indice cresce al crescere di questi ultimi) e la produttività media del lavoro è negativa e significativa. In altre parole, i sistemi nei quali l'attività imprenditoriale privata è messa nelle condizioni di affrancarsi dal peso della "manomorta statale" (così si esprime la relazione di accompagnamento al ddl) sono gli stessi che presentano in generale una più elevata produttività, vale a dire ciò che realmente conta nel determinare la creazione di ricchezza reale e la competitività sui mercati internazionali. È pur vero che una correlazione non è una causalità, ma ipotizzare che quest'ultima vada effettivamente dal sistema istituzionale alla performance macroeconomica sembra del tutto ragionevole, oltre che supportato da numerosi studi empirici.

Stabilito che un clima maggiormente favorevole all'attività di impresa è un bene per l'intero sistema-paese, rimane da chiedersi se per raggiungere l'obiettivo sia proprio necessario mettere mano alla Carta. Alcuni eminenti costituzionalisti, come Michele Ainis e Valerio Onida, sostengono con forza di no: il principio che sancisce la libertà di iniziativa economica privata è già lì, nero su bianco, e nessuno sano di mente può pensare che essa debba o possa essere svolta in "contrasto con l'utilità sociale, o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Proprio per questo, essa deve essere sottoposta a opportuni controlli. Come ricordano entrambi, nessuno dei numerosi interventi legislativi finalizzati alla liberalizzazione o semplificazione - compresi quelli ispirati al principio ex-post - presentati negli corso dei decenni passati è mai stato accusato di incostituzionalità.

Credo fermamente che la Costituzione Italiana sia un documento di altissimo profilo contenente principi da difendere ad oltranza da attacchi ingiustificati o disonesti, ma anche che nulla che ha fatto l'uomo sia immutabile. Dovendo scegliere tra la modifica in esame e lo status quo, propendo per la prima soluzione, per almeno due motivi. Il primo, senza dubbio il più banale, è che se il testo finale del ddl rimarrà quello originale,

aggiungere un principio condivisibile senza toglierne nessun'altro di quelli già presenti di certo male non fa. Ma c'è di più¹, e per provare a giustificare il punto devo tirare fuori dalla cassetta un po' di attrezzi del mestiere. Quando gli economisti si occupano di temi attinenti al disegno costituzionale, traggono spesso ispirazione da un pionieristico lavoro di Geoffrey Brennan e James Buchanan, secondo i quali il sistema ideale di vincoli dovrebbe essere particolarmente rigido, dato che: 1) le persone massimizzano il proprio tornaconto personale e quindi, in assenza di vincoli, tendono a comportarsi come "banditi" (per usare la felice espressione di Carlo Maria Cipolla), cioè "danneggiano gli altri per trarne un vantaggio"; 2) il bandito, quando colpisce, fa molti danni all'utilità sociale (assunzione di convessità), e le leggi dovrebbero perciò² essere in grado di prevenire il peggiore degli scenari possibili. Se si accetta questa impostazione, qualsiasi costituzione dovrebbe essere scritta avendo in mente soprattutto i furfanti. Ovviamente, un furfante non può² essere controllato ex-post, quando è troppo tardi; la sua attività v'è invece prevenuta con opportuni controlli ex-ante. Per tornare al nostro caso, se io penso che un ristoratore abbia come suo primo ed unico obiettivo quello di fare profitti ad ogni costo, e che se ne avr'è la convenienza (che deve tenere conto anche dell'effetto-reputazione) non esiter'è a propinarmi cibo avariato, non stupisce che io gli chieda di sottoporsi a 71 diversi adempimenti e a visitare 20 diversi uffici prima di poter esporre il men'è sulla pubblica via.

Tuttavia, numerosi studi di psicologia sociale ed economia comportamentale indicano che le cose sono più¹ complicate, e che l'effetto finale può² essere perverso. Come suggerisce tra gli altri Bruno S. Frey (Non Solo per Denaro, Bruno Mondadori Editore, 2005), il problema di una costituzione scritta per i furfanti è che essa esercita un effetto negativo (di "spiazzamento") sul senso civico e sulla responsabilità personale dei cittadini i quali, sapendo in fondo di essere tutti considerati dal proprio legislatore dei potenziali banditi, si comporteranno come tali ogniqualvolta questo non implichi costi troppo elevati. L'evidenza empirica sulla relazione tra i tassi di contribuzione fiscale e la "filosofia" alla base delle norme costituzionali dei singoli Cantoni Svizzeri (qui) o dei singoli Stati negli USA (qui) supportano questa idea. Ne discende che una costituzione dovrebbe s'è preoccuparsi di rendere i furfanti quanto più¹ innocui possibile, ma soprattutto promuovere attivamente il senso civico e la responsabilità individuale, partendo da un esplicito riconoscimento preventivo della buona volontà dei cittadini.

Personalmente mi sembra che quei due commi da aggiungere rispettivamente agli artt. 41 e 118 vadano in questa direzione. Poich'è sono anche consapevole che il comune spirito civico è un edificio che pot'è essere (ri-)costruito solo in tempi molto lunghi, aggiungo che la modifica costituzionale di cui sopra non può² prescindere dall'introduzione di un adeguato sistema di punizioni ex-post per i furfanti veri. Una proposta, tanto per cominciare: perch'è non chiedere che la modifica "liberale" della Costituzione venga accompagnata da una radicale revisione della riforma degli illeciti penali ed amministrativi delle società commerciali introdotta con il Dlgs 61/2002, che ha tra le altre cose depenalizzato il falso in bilancio? Per vedere se la proposta di Berlusconi e Tremonti è solo fumo negli occhi, come sostengono Aini e Onida, o se sotto sotto c'è anche un po' di arrosto si potrebbe partire da qui.

Grafico 1. Relazione tra l'indice di facilit'è di fare impresa (ascissa) e tasso di nascita di nuove imprese (ordinata). Fonte: World Development Indicators Database.

Grafico 2. Relazione tra l'indice di facilit'è di fare impresa (ascissa) e produttività media del lavoro (ordinata). Fonte: World Development Indicators Database.