

# Sui contributi di Alexis de Tocqueville alla teoria dell'economia pubblica e della politica economica

**Francesco Forte\***

Università "La Sapienza", Roma

1. Quest'anno ricorre il bicentenario della nascita di Alexis de Tocqueville, nato a Parigi il 29 luglio 1805 da famiglia di antica nobiltà normanna<sup>1</sup>. Si tratta di un autore fondamentale nella

---

\* <micros.ricerche@flashnet.it>.

<sup>1</sup> Alexis-Charles-Henri-Clérel de Tocqueville nacque nel castello di Verneuil, terzogenito del conte Hervé e di Louise-Madeleine Le Pelier de Rusanbo. Laureato in legge nel 1826, giudice uditore nel 1827, nel 1831, in aprile, si mise in congedo temporaneo, per effettuare un viaggio negli Stati Uniti per studiarne, per incarico del Ministero degli Interni, l'organizzazione carceraria. Tornò in Francia il 20 febbraio del 1832 e si dimise, per ragioni politiche, dalla magistratura. Nel 1835, pubblicato il primo volume di *La Démocratie en Amérique*, intraprese un viaggio in Inghilterra, ove fece amicizia con John Stuart Mill. Nello stesso anno sposò Mary Mottley, di famiglia inglese borghese. Nel 1836 pubblica un saggio nella "The London and Westminster Review" diretta dal Mill sulla condizione politica e sociale della Francia, che è il lavoro seminale da cui partirà, anni dopo, la sua opera su *L'Ancien Régime et la Revolution*. Nello stesso anno l'Académie française premiava il primo volume della sua *La Démocratie en Amérique*. Nel 1838 veniva eletto deputato nella circoscrizione di Valogne ove si trovava il castello Tocqueville, di cui era, nel frattempo, divenuto proprietario, a seguito di un accordo con i fratelli. Sarà costantemente rieletto al parlamento. Nel 1840 pubblica il II volume di *La Démocratie en Amérique*. Nel 1842 è ammesso alla Académie française. Nel 1844 entra come azionista nel "Journal de commerce". Nel 1848 è eletto all'Assemblea costituente della II Repubblica. Dal 2 giugno 1849 al 31 ottobre è Ministro degli Esteri del governo (nominato da Napoleone III) del primo ministro Odilon Barrot. Caduto questo governo, non entra nel successivo e si ritira nel suo castello ove scrive i *Souvenirs* e successivamente, nel 1851, partecipa ai lavori della Commissione per la revisione della Costituzione, come membro della Costituente. È oramai malato di tubercolosi. Arrestato in seguito al colpo di stato di Luigi Napoleone, contro cui si era schierato, viene rilasciato. Frattanto ha inizio la sua opera su *L'Ancien Régime et la Revolution*. Nel 1856 esce la prima parte dell'opera che ha enorme successo, è riedita quattro volte e tradotta in inglese e tedesco. Il 16 aprile del 1859 muore a Cannes, ove si era ripetutamente recato, per ragioni di salute.

scienza politica e nella storiografia politica. Ma egli è anche un autore importante per l'economia pubblica e la politica economica. Le sue analisi e riflessioni sulla democrazia in America, in regime di economia di mercato e sulla caduta dell'*Ancien regime* francese con economia dirigista, facendo emergere leggi economiche generalmente valide, ci offrono molti elementi di riflessione per le tematiche attuali.

Le sue due opere su "La democrazia in America" scritta e pubblicata in due riprese, fra il 1835 e il 1840, dopo un viaggio di studio in America di nove mesi nel 1831<sup>2</sup> e in più volumi, su *L'antico regime e la rivoluzione*, iniziata nel 1856 e rimasta incompiuta, per la prematura morte dell'autore<sup>3</sup>, dunque, rivestono grande attualità non solo nella scienza politica e nella sociologia, ma anche per l'economista: per il rapporto fra istituzioni democratiche e scelte pubbliche e per il rapporto fra stato e mercato.

2. L'opera su *L'antico regime e la rivoluzione* è, a mio parere, un classico, per quanto riguarda gli effetti economici e il destino del dirigismo. Essa aveva la sua origine nel saggio *Political and social condition of France* che nel 1836 il de Tocqueville aveva pubblicato, in «The London and Westminster Review», diretta da John Stuart Mill. Quivi egli, con la *fictio* della prima di una serie di "let-

---

<sup>2</sup> Di questa opera esiste una edizione critica nelle monumentali *Ouvres complètes*, sotto la direzione di J.P. MAYER, Paris, Gallimard del 1951. Esiste un'edizione italiana, del 1884, nella "Biblioteca di Scienze Politiche" a cura di A. BRUNIALTI, Torino, Bocca. Successivamente nel 1932, vi è l'edizione a cura di G. CANDELORO, che viene qui seguita. Nel 1969 vi è l'edizione, particolarmente importante, a cura di NICOLA MATTEUCCI, ne *Gli Scritti politici di Alexis de Tocqueville*, vol. II. Di questo autore occorre anche citare (1990) *Alexis de Tocqueville. Tre esercizi di lettura*, Bologna, Il Mulino, mentre VITTORIO DE CAPRARIS (prematamente scomparso) ha curato nel 1961 la *Antologia di scritti politici* di A. DE TOCQUEVILLE, dopo avere scritto, nel 1959, *Alexis de Tocqueville in America*, Napoli, Esi.

<sup>3</sup> La parte edita a cura dell'autore di questa opera, nel 1835 e poi riedita, nota come "primo volume", si arresta alla vigilia del 1839. Del "secondo volume", che doveva andare sino all'Impero di Napoleone I, ci rimangono molti capitoli relativi alla rivoluzione in stadio di abbozzo avanzato, due capitoli sulle vicende del passaggio dalla repubblica all'impero e una fitta messe di appunti, abbozzi e considerazioni delle parti successive. L'edizione critica nell'edizione nazionale diretta da J.P. MAYER è stata edita in italiano a cura di CORRADO VIVANTI, per le Edizioni Einaudi, nel 1989, con *Introduzione* di LUCIANO CAFAGNA. Esiste anche una pregevole edizione de *L'antico regime e la rivoluzione*, in A. DE TOCQUEVILLE, «Scritti politici», vol. I, «La rivoluzione democratica in Francia», con *Introduzione* di N. MATTEUCCI.

tere” ai lettori inglesi della rivista, esaminava la società, l’amministrazione e l’economia pubblica francese nel regime aristocratico precedente al 1789. In questo saggio in sintesi e poi soprattutto con l’ampia analisi nell’opera su l’*Ancien regime* e la rivoluzione, il de Tocqueville, mostra come il sistema di regolamentazioni minuziose, che caratterizzavano l’economia francese prima della rivoluzione avesse in se i germi della propria fine (che, come è noto, fu violenta<sup>4</sup>). Questo regime era divenuto economicamente insopportabile e anacronistico per i ceti emergenti, che erano sorti e cresciuti in Francia e che, istituzionalmente, si raggruppavano nel “terzo stato”, ai fini dei cosiddetti “stati generali”, cioè dell’assemblea nazionale. Una istituzione esistente da antico tempo in Francia, ma, dal lontano 1614, mai convocata dal Re. Il de Tocqueville mostra, con una analisi acuta e dettagliata, che, quando gli stati generali si riunirono, il regime dirigista, che il governo del Re cercava di riformare, per adeguarlo alle nuove esigenze, era oramai eroso nelle sue fondamenta e contraddittorio con la nuova situazione economica, a cui solo poteva provvedere un regime di libertà economica. La riforma interna del dirigismo era vana. Il sistema di mercato era oramai maturo, si attendeva solo un evento politico, come quello che ebbe luogo, affinché esso, liberato dalle residue catene istituzionali, emergesse con la forza di un “ordine spontaneo”.

Se si vuole una dimostrazione della rilevanza della teoria di von Hayek dell’ordine spontaneo<sup>5</sup>, la si può trovare in questa analisi seminale di Alexis de Tocqueville.

È anche interessante notare che, in contrasto con la successiva teorizzazione di Karl Marx<sup>6</sup>, Alexis de Toqueville ci spiega, nel

---

<sup>4</sup> Il de Tocqueville ne aveva avuto notizia diretta tramite l’esperienza del padre, il conte Hervé de Tocqueville che, imprigionato durante il “terrore”, scampò alla ghigliottina solo a causa dell’uccisione di Robespierre.

<sup>5</sup> Cfr. VON HAYEK F., *Legge, legislazione e libertà*, Milano, il Saggiatore, 3 voll., 1994, trad. it. dell’opera col medesimo titolo pubblicata in lingua inglese nel 1973-79. Ma il pensiero sul tema di Hayek è disseminato in molti altri libri e saggi. Cfr. perciò, per una sintesi, in particolare TEDESCO R., *Introduzione ad Hayek*, Bari, Roma, Laterza, 2004 e la raccolta di saggi sul pensiero di Hayek di CLERICO G. - RIZZELLO S. (a cura di), *Il pensiero di Friedrich von Hayek*, vol. I «Organizzazione, informazione e conoscenza», vol. II «Società, istituzione e Stato», Utet, Torino, 2000 (specie nel vol. I).

<sup>6</sup> Mi riferisco alla interpretazione corrente del pensiero di Marx, che considera, in particolare ENGELS F. - MARX K., *Manifesto del Partito Comunista*, 1848, di

saggio del 1836, che il terzo stato non era una “classe” ovvero la “classe media”. E la sua componente dominante non era, economicamente, la borghesia industriale e commerciale urbana. Era invece il ceto dei piccoli proprietari coltivatori diretti agricoli. Essi, ci spiega il de Toqueville, avevano una mentalità concreta, operativa e uno spirito di indipendenza che hanno generato l’attitudine a non considerare lo stato come una fonte di assistenzialismo e privilegi a loro favore, ma come una entità da delimitare, che doveva agire nel loro interesse, per assecondarli nelle loro attività private.

3. Fra le cause per cui l’antico regime crollò per auto dissoluzione, il de Tocqueville pone in luce, “il pregiudizio che proibiva ai gentiluomini il commercio e l’industria”, quello che potremmo definire il pregiudizio anti-imprenditoriale, il disprezzo per chi si dedica a far denaro al di fuori della cura della proprietà agricoltura data in affitto o a mezzadria e per i “nuovi ricchi”. Un disprezzo che, sottolinea il de Tocqueville, non apparteneva solo ai nobili, ma era opinione comune, nella società in considerazione, data la sua struttura aristocratica “Ne derivava che le famiglie nobili, esposte come tutte le altre al rischio di andare in rovina, venivano private dei comuni mezzi per arricchirsi”. E, dato il disprezzo per i *parvenus* “i nobili non solo non potevano arricchirsi personalmente, mediante il commercio e l’industria, ma i costumi del tempo impedivano loro di appropriarsi, mediante matrimoni,

---

cui esistono varie edizioni italiane. Fra le principali recenti edizioni quella del 1991, degli Editori Riuniti Roma e quella del 1998 di Silvio Berlusconi Editore, Biblioteca dell’Utopia, n. 8, Milano. Come accennato, gli stessi autori, esplicitamente, con la frase *Nella stessa proporzione in cui si sviluppa la borghesia, cioè il capitale, si sviluppa il proletariato, la classe degli operai moderni*, che si legge nel testo della I sezione de *Il Manifesto*, la borghesia è, in realtà, dal loro punto di vista, l’espressione dello sviluppo capitalistico industriale. Eccessiva è perciò la critica di GATTEI G., *Il “Manifesto” del Marx del Capitale*, in «Storia del pensiero economico», n. 38, 1999, secondo cui Marx ed Engels, non avendo ancora una solida preparazione economica, non avevano allora, ancora individuato il ruolo della “capitale” nella rivoluzione francese. Ma sembra che abbia ragione il Gattei a sostenere che sostituendo al termine “borghesia”, il termine “capitale”, la formulazione di Marx ed Engels ne *Il Manifesto* risulta più chiara e coerente con il loro successivo pensiero. Per altro, per il de Tocqueville, al centro della rivoluzione francese, dal punto di vista economico, non vi sono tanto le esigenze economiche, connesse allo sviluppo capitalistico, si tratta, in primo luogo di esigenze di libertà politica e civile, e di certezza del diritto e di non sfruttamento da parte di poteri fiscali arbitrari, che riguardano, in generale, l’economia di libero mercato. Una impostazione ben più vasta.

delle ricchezze acquisite in tal modo. Un gentiluomo avrebbe creduto di abbassarsi sposando la figlia di un ricco plebeo... Questi matrimoni volgari, che arricchivano qualche membro della nobiltà, finivano a togliere all'intero corpo nobiliare il prestigio della reputazione l'unica cosa che gli fosse rimasta". Ma la struttura aristocratica della società andava erodendosi perché non vi corrispondeva più la struttura economica. Il de Toqueville infatti nota che, al momento dello scoppio della Rivoluzione francese, all'interno della nobiltà si potevano notare non solo uomini molto ricchi ed altri molto poveri "il che non è contrario all'esistenza di una nobiltà, ma una folla di individui che, senza essere né poveri né ricchi, possedevano una fortuna mediocre: *una situazione che apparteneva oramai più alla democrazia che all'aristocrazia*".

Si può osservare che il principio per cui al ceto alto locato non si addiceva l'attività produttiva, la gestione diretta dell'agricoltura e le attività industriali e commerciali, che dovevano essere lasciata alle classi sociali considerate inferiori, ha per lungo tempo caratterizzato le classi alte e la borghesia umanistica dell'Italia meridionale, causando un ritardo nel suo sviluppo economico che è ancora difficile da colmare.

La differenza con ciò che il de Tocqueville aveva notato per la Francia è, naturalmente, che in essa, accanto al ceto nobiliare che disdegnava la conduzione diretta dell'agricoltura e le attività industriali e commerciali, erano cresciuti una borghesia urbana e un ceto di piccole, medi e grandi proprietari agricoli, che invece erano dediti alle attività imprenditoriali. Ed essi, oramai, possedevano la maggior parte della ricchezza nazionale.

4. La nobiltà francese, osserva il de Tocqueville, lasciava ad altri la conduzione spicciola della pubblica amministrazione, per mirare unicamente alle grandi cariche dello stato dimostrando "di tenere più alle apparenze del potere che al potere stesso". I nobili si erano resi odiosi alla gran parte della popolazione, innanzitutto per i loro privilegi fiscali e parafiscali. Essi "erano esenti da una parte dei tributi" e, nello stesso tempo, "prelevavano dagli abitanti dei loro possedimenti, sotto denominazioni diverse, un gran numero di canoni annuali". Il provento che ne ritraevano non era

molto grande data la scarsa ricchezza di coloro su cui gravavano, ma mentre “non accrescevano di molto la ricchezza dei nobili... rendevano la nobiltà bersaglio comune di odio e di invidia”. L’esonero dai carichi fiscali di persone importanti, ci fa notare il de Tocqueville, genera una invidia e una avversione per i privilegiati che va molto al di là di quel che potrebbe essere giustificato dai valori economici in gioco, il prelievo su soggetti con redditi minimi, che a causa di ciò sono sottoposti a un grave sacrificio, mentre dà un provento trascurabile, risulta odioso. E ciò specialmente nel confronto con i privilegi degli alto locati “Molti si occupano poco di sapere chi li governa, ma non c’è nessuno che resti indifferente a quanto avviene alle proprie private fortune. I privilegi che procurano denaro sono, quindi, a un tempo, meno importanti e più pericolosi di quelli che accordano potere. I nobili francesi, conservando i primi più che gli altri, avevano serbato dell’ineguaglianza ciò che ferisce e non ciò che serve. Opprimevano e impoverivano il popolo e non lo governavano”.

Dunque nella distribuzione dei carichi fiscali è importante il principio della generalità dell’imposta, tutti la devono pagare. I poco abbienti sono disposti a pagarla, se tutti la pagano e se sentono che il tributo a chi li governa dà loro un vantaggio. Insomma, a questa nozione di giustizia fiscale è pressoché inscindibile quella di beneficio dato dal governo. E ciò anche in un regime non democratico, in cui la popolazione è fatta di sudditi, non di cittadini, come quelli degli Stati Uniti, secondo l’analisi che il de Tocqueville aveva da poco compiuta e che fra poco vedremo.

5. Nel libro su *La Democrazia in America*, la tematica dell’economia della finanza pubblica è trattata in modo sistematico, con riguardo alla democrazia rappresentativa basata sul principio maggioritario, in regime di libera concorrenza economica e politica. A questa tematica egli, nei tre agili “Libri” di questa opera dedica parecchie pagine specifiche. La sua trattazione è estremamente lucida e incisiva. Ed è rimasta come un classico, tanto da dare vita, in particolare ad opera di Alan T. Peacock<sup>7</sup> al “teorema

<sup>7</sup> PEACOCK A.T., «Reducing Government Expenditure Growth: A British View», in GIERSCH H. (a cura di), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Eco-*

di Tocqueville”, sulla crescita della spesa pubblica in regime di suffragio universale con voto a maggioranza semplice. Il “teorema” di de Tocqueville indica la situazione di tendenziale squilibrio della finanza pubblica per eccesso di spese, in una democrazia, basata sul sistema di voto maggioritario. Va aggiunto che la distorsione di cui si tratta, per il de Tocqueville, ha luogo non solo perché il sistema elettorale è maggioritario, ma anche perché i collegi elettorali sono uninominali e, in tal modo, la volontà popolare influenza direttamente gli eletti.

Ed è interessante rilevare che l'autore di questo “teorema”, Alexis de Tocqueville, era un fervente ammiratore della democrazia americana e un assertore del regime democratico rappresentativo, basato sul suffragio universale maggioritario e sul sistema uninominale, anche se reputava che la Francia, ad esso, non fosse ancora matura. Lo sosteneva in generale perché riteneva che, comunque, esso generasse sviluppo economico e progresso civile e sociale.

6. Nel V capitolo del Libro II<sup>8</sup>, il de Toqueville si chiede quale influenza eserciti la democrazia, basata sul suffragio universale, sulle finanze dello stato. Il suo ragionamento si basa su uno schema in cui si suppone, alternativamente, che governi solo la prima classe, quella dei ricchi, oppure la seconda, quella dei soggetti a medio reddito o la terza., quella dei soggetti a reddito medio basso. La terza ipotesi, serve, come vedremo, in realtà, quale modello stilizzato, per fare emergere il probabile risultato di un sistema democratico, basato sul suffragio universale e sul principio del voto a maggioranza, A queste tre ipotesi, si accompagna un ipotesi di struttura del sistema tributario identica, in cui predomina la tassazione di carattere reale dei redditi derivanti da fonti produttive costituite, in tutto o in parte, da proprietà. Il de Tocqueville, insomma, assume che nel sistema tributario predomini una imposta diretta reale che tassa il cosiddetto reddito “fondato”, non il reddito di lavoro. Era la forma più diffusa di tassazione, all'epoca in cui Toqueville scriveva la sua opera. Sembra anche di

nomy, Tubingen, Mohr, 1983 e Id., *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, «Second Lecture», pp. 42-48.

<sup>8</sup> Nel paragrafo *Le pubbliche spese sotto l'impero della democrazia americana*.

capire, dal ragionamento che il de Toqueville svolge, che il tipo di imposta che egli ha presente sia di eguale aliquota per i vari tipi di redditi di proprietà immobiliare, mobiliare, imprenditoriale.

7. Se la delibera spettasse alla prima classe, dice il de Toqueville, vi sarebbe una spesa pubblica rilevante, in quanto i ricchi, avendo abbondanti risorse economiche, non provano un grande sacrificio a privarsi di una loro quota, per finanziare tali spese. “Ciò perché quando un’imposta colpisce una fortuna considerevole toglie solo il superfluo e produce un effetto poco sensibile”. Il de Tocqueville non pronuncia il termine utilità marginale, che allora non era ancora in uso, ma, come si nota, fa riferimento al decrescere dell’utilità del reddito al suo crescere. Nell’ipotesi in cui il potere di decisione spettasse alla classe media, le spese pubbliche sarebbero limitate, in quanto essa ha un reddito modesto e il privarsene di una quota, con le imposte che finanziano le spese eccedenti un modesto livello, le risulta, pertanto, gravoso. “Si può essere sicuri che esse [le classi medie] non saranno molto prodighe di imposte perché non vi è nulla di più disastroso di una forte tassa su una piccola fortuna”. Sembra di capire che il de Tocqueville ha presente un ceto medio industriale, che ha, per il proprio reddito, non molto alto, una elevata utilità marginale in quanto sente sia i bisogni di consumo riguardanti la propria classe sociale, sia il bisogno di accumulazione per il sostegno della propria attività economica. Egli perciò conclude “Questo governo mi sembra che debba essere, fra quelli liberi, non dico il più illuminato, né soprattutto il più generoso, ma il più economo”.

Infine l’autore passa all’ipotesi che la decisione spetti alla terza classe, quella che egli denomina dei “poveri”, ma che riguarda essenzialmente la maggioranza della popolazione, costituita in gran parte da soggetti a modesto reddito che vivono del proprio lavoro, a volte anche di una modestissima proprietà agricola, di un piccolo commercio, che da loro solo i mezzi di una decorosa sussistenza. Va tenuto presente che egli sta svolgendo un ragionamento generale, ma ha in mente l’esempio concreto degli Stati Uniti degli anni ‘30 dell’ottocento in cui è in atto un maggior sviluppo industriale che in paesi come la Francia, specialmente nel settore delle



materie prime, ma in cui è prevalente, ancora, l'attività agricola, sparpagliata su un vasto territorio, mentre le città, anche le più importanti, sono di piccole dimensioni, Egli annota, a chiarimento della parola "poveri", che essa ha in questa sede "un significato relativo e non assoluto. I poveri d'America potrebbero sembrare ricchi: si ha quindi ragione di chiamarli poveri soprattutto rispetto ai loro concittadini più ricchi". Nella ipotesi in cui le decisioni sulle spese pubbliche spettino a questa terza classe, costituita dai non abbienti, arguisce il Toqueville, "vi saranno molte probabilità che gli oneri pubblici aumentino invece di diminuire". Ciò non perché una forte tassazione a loro carico non sarebbe per loro gravosa, ma perché "la maggior parte di quelli che votano la legge non hanno nessuna proprietà imponibile e quindi sembra loro che tutto il denaro che si spende possa dare profitto e mai nuocere".

8. Si potrebbe, a questo punto, obiettare al de Tocqueville che la sua conclusione è tautologica in quanto si basa su una ipotesi di carico fiscale che, per quanto plausibile, per la sua epoca, non esauriva affatto tutte le possibili forme di tassazione allora in uso. In particolare le imposte basate sulle porte e finestre delle abitazioni, le prestazioni personali e le dogane e le imposte su consumi di massa come il sale e la birra e i monopoli fiscali sui liquori e sul tabacco, che potevano colpire le classi "povere" in misura per loro particolarmente pesante, in quanto sostanzialmente regressive rispetto al reddito. Ma egli avanza un argomento che, pur non riguardando esplicitamente questo tema, vale a superare agevolmente l'obiezione appena fatta. Infatti egli osserva che "quelli che hanno qualche piccola proprietà trovano agevolmente il mezzo di mettere l'imposta in modo da colpire solo i ricchi e da giovare ai poveri, cosa che, d'altra parte i ricchi non potrebbero fare quando fossero padroni del governo".

Si comprende, dunque, dal complesso del discorso del de Tocqueville, che la difficoltà dei ricchi di addossare ai poveri le imposte per la copertura di spese che ad essi interessino non sta soltanto nel fatto che le basi imponibili dei "poveri" sono limitate, sta soprattutto nel fatto che il numero dei ricchi è limitato. E, quindi, se il processo di decisione è quello democratico consistente

nel volere della maggioranza, essi non sono in grado di imporre imposte ai poveri o alla classe media, per finanziare le proprie spese, in quanto non riescono a diventare maggioranza.

Al contrario i “poveri” sono in grado di far pagare ai ricchi e al ceto medio le imposte per il finanziamento di spese a proprio favore, in quanto sono in grado di formare la maggioranza. Segue, incisivamente, la conclusione “In altri termini, il governo democratico è il solo in cui chi vota l’imposta possa esimersi dal pagarla”: e, per conseguenza, “i paesi governati esclusivamente dai poveri non possono sperare una grande economia nelle pubbliche spese. Queste saranno sempre considerevoli sia perché [le economie di spesa] non possono toccare quelli che votano, sia perché le imposte sono distribuite in maniera da non toccarli”.

9. Il de Tocqueville non delinea una distorsione allocativa, in termini di eccesso dell’utilità marginale perduta dai contribuenti con le imposte rispetto ai benefici della spesa. Ma, come si vede da tutto il ragionamento riportato, ha ben chiaro che, per stabilire, in termini economici razionali, il livello delle spese pubbliche bisogna che coloro che sono chiamate a deliberarle ne debbano anche pagare i costi fiscali. Il ragionamento del de Tocqueville è, dunque, esattamente quello che verrà fatto, in seguito, dagli economisti che, da Wicksell in poi<sup>9</sup>, hanno sostenuto che la regola della votazione a maggioranza semplice determina una artificiosa espansione delle spese pubbliche in quanto chi le vota, per ottenerne i benefici, può postarne sugli altri i costi fiscali.

Il de Tocqueville, però, non risulta solo un anticipatore rispetto alla teoria per cui la regola di maggioranza semplice genera una distorsione nella finanza pubblica. A lui risale anche la “legge della crescita della spesa pubblica” in regime democratico, in misura

---

<sup>9</sup> Di WICKSELL K., *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, Gustav Fischer, 1896, trad. it. «Saggi di Finanza Teorica», in BORGATTA G. (a cura di), *Finanza*, vol. IX della “Nuova collana degli Economisti”, diretta da BOATTAI G. - ARENA C., 1934, la seconda Parte *Intorno a un nuovo principio di giusta tassazione*. Fra gli autori successivi, che riprendono il teorema di Wicksell, in particolare BUCHANAN J. - TULLOCK G., *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962, trad. it. *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998.

più che proporzionale al reddito, man mano che si accrescono la civiltà e la cultura. Legge che, generalmente, viene attribuita all'economista tedesco Adolf Wagner, che, qualche decennio dopo, la ha formulata in maniera un po' differente, introducendo la nozione dell'affermarsi delle "esigenze sociali"<sup>10</sup>. Il punto di vista del de Tocqueville è più prosaico e sembra preludere alla teoria dell'effetto dimostrativo" del Duesenberry per cui i bisogni tendono a svilupparsi per imitazione<sup>11</sup>. "Il popolo — egli dice — comincia a riflettere sulla sua posizione, comincia anche a sentire una quantità di bisogni che prima non aveva e che possono essere soddisfatti solo ricorrendo alle finanze dello stato. Da qui deriva che, in generale, le pubbliche spese si accrescano di pari passo con la civiltà e le imposte aumentino via via che la cultura si estende".

10. Il de Tocqueville, poi, cerca di accertare se la sua legge teorica abbia una verifica empirica. E, innanzitutto, osserva che non si possono confrontare le spese o le entrate di due stati diversi, senza tenere conto della loro ricchezza, "poiché non è la spesa, ma il rapporto fra la spesa e il reddito che importa conoscere". Ed aggiunge "Una stessa imposta, sopportata facilmente da un contribuente ricco, può ridurre alla miseria un povero"<sup>12</sup>. Ma qui cominciano le difficoltà. "In Europa, nelle nazioni di più antica civiltà, nessuno ha ancora tentato di calcolare la ricchezza nazionale. E se non si è riusciti a farlo in queste nazioni, il compito appare ancora più difficile in una nazione giovane come gli Stati Uniti, in cui la statistica è meno coltivata e la documentazione carente. Per quanto riguarda la Francia, poi, si conoscono gli importi delle imposte dirette e indirette statali e le spese dei

<sup>10</sup> Cfr. WAGNER W., *Scienza delle finanze*, vol. X della "Raccolta delle più pregiate opere moderne italiane e straniere di economia politica diretta dal professor Gerolamo Boccardo", Torino, Unione tipografico editrice, 1877 e 1891 nonché «Three Extracts on Public Finance», in MUSGRAVE R.A. - PEACOCK A.T. (a cura di), *Classics in the Theory of Public Finance*, London, Macmillan, 1958.

<sup>11</sup> DUSENBERRY J., *Income, Saving and Consumer Behaviour*, Harvard, Harvard University Press, 1952, trad. it. *Reddito, risparmio e teoria del consumatore*, Milano, Etas Compass, 1969.

<sup>12</sup> Cfr. Libro secondo, Capitolo quinto, par. *Si possono paragonare le spese pubbliche degli Stati Uniti e quelle della Francia?*, inizio. Come si nota, il de Toqueville ha una chiara idea del modo di misurare la dimensione del governo e la pressione tributaria.

dipartimenti, ma non si conoscono quelle dei comuni. Così si ignora l'ammontare delle spese pubbliche in Francia. Per gli Stati Uniti si conoscono i tributi e le spese del governo federale e dei ventiquattro stati, ma non quelle delle contee e dei comuni”.

Inoltre, considerando che all'industria non mancano mai capitali, si può pensare che l'americano dia allo stato meno che il francese. Ma questa prova non è conclusiva di una minor pressione fiscale negli Stati Uniti. E, comunque, non è sufficiente a dimostrare che negli Stati Uniti si spende meno che in Francia, da parte del governo centrale e degli altri governi, complessivamente presi, anche perché i francesi debbono pagare un gravoso debito pubblico, come risultato di due invasioni. Inoltre le spese militari francesi sono, necessariamente, più alte di quelle degli americani, che sono isolati rispetto ad altre potenze militari.

Così il de Tocqueville torna alla sua tesi iniziale e argomenta “Io vedo il povero che dirige gli affari pubblici e dispone delle risorse nazionali e non posso credere che egli, approfittando delle spese dello stato, non conduca lo stato a nuove spese”. E termina scrivendo “Devo dunque concludere, senza avere ricorso a cifre incomplete, e senza voler stabilire un parallelo azzardato, che il governo democratico americano non è, come si pretende, un governo a buon mercato e non esito a predire che, se un giorno qualche grave crisi colpisse i popoli degli Stati Uniti, si vedrebbero le imposte salire tanto in alto quanto nella maggior parte delle monarchie e delle aristocrazie dell'Europa”.

11. Il de Tocqueville, in conclusione, pur essendo un aperto fautore della democrazia come regola per cui prevale la volontà della maggioranza, in generale, mette in guardia contro la “tiranide della maggioranza”, in quanto potenzialmente lesiva dei principi di libertà economica e democrazia nelle scelte fiscali, che sono, per lui, al primo posto, in economia, come in politica.

A questa egli dedica una apposita trattazione problematica, con questo titolo in alcune pagine del I volume de *La Democrazia in America*<sup>13</sup>. Egli così si esprime “Io considero empia e detestabile questa massima, che in materia di governo la maggioranza di

---

<sup>13</sup> Libro Secondo, Capitolo settimo.

un popolo ha il diritto di fare tutto, tuttavia pongo nella volontà della maggioranza l'origine di tutti i poteri. Sono io in contraddizione?" E risponde che vi è, al di sopra della volontà della maggioranza la giustizia, che è "il limite al diritto di ogni popolo". Non è del tutto chiaro che cosa il de Tocqueville intenda con questa vaga nozione. E come egli intenda renderla operativa, anche perché, al riguardo, non fa alcuna menzione esplicita delle regole costituzionali: tema che, pure, gli era familiare ed a cui dedica, in questo libro, una esplicita trattazione, però in altro contesto. Ma è evidente che egli è contro il governo onnipotente "l'onnipotenza mi sembra una cosa cattiva e pericolosa. Il suo esercizio è superiore alla forza dell'uomo, chiunque esso sia, solo Iddio può essere onnipotente senza pericolo, perché la sua saggezza e la sua giustizia sono sempre eguali al suo potere". Invece non si può sperare di trovare queste caratteristiche nella maggioranza. Infatti, egli dice "Che cosa è mai la maggioranza, presa in corpo, se non un individuo che ha opinioni e spesso interessi contrari ad un altro individuo che si chiama minoranza. Ora, se voi ammettete che un uomo fornito di tutto il potere può abusarne contro i suoi avversari, perché non ammettete ciò anche per la maggioranza? Gli uomini, riunitisi, mutano forse di carattere? Divenendo più forti, divengono anche più pazienti di fronte agli ostacoli? Per parte mia non possono crederlo e non vorrei che il potere di fare tutto, che rifiuto a un uomo solo, fosse accordato a parecchi".

12. La riflessione di de Tocqueville è prettamente individualistica. La volontà della maggioranza è la somma di tante volontà singole. La riunione di più uomini assieme, per deliberare non attenua le loro passioni, non muta la natura del loro comportamento. È evidente la polemica con la teoria, idealistica od organicista, della volontà generale di Jean Jaques Rousseau<sup>14</sup>, una teoria che, nella rivoluzione francese, giustificò la più grande demagogia e i delitti di stato dell'epoca del terrore e che, nonostante ciò, ha avuto vasta fortuna in Italia, negli anni '70 dello scorso secolo ad opera di Galvano della Volpe<sup>15</sup> e di Pietro In-

<sup>14</sup> ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, Torino, Einaudi, 1762 e 2005.

<sup>15</sup> DELLA VOLPE G., *Rousseau e Marx e altri saggi di critica materialistica*, Roma, Editori Riuniti, 1964.

grao, con la sua teoria della volontà popolare nella democrazia di massa<sup>16</sup>.

Alexis de Tocqueville portava, nella esperienza della sua famiglia, le ferite delle aberrazioni della “volontà della maggioranza” come volontà generale. Come risponde, dunque, al dilemma che ha prospettato, circa l’esigenza di una teoria democratica dell’imposta come prezzo fiscale di servizi pubblici basata sulla regola della maggioranza, in regime di suffragio universale e collegio uninominale, e il fatto che in questo modo il carico fiscale può gravare non su chi non beneficia delle spese, ma su terzi, diventando come dirà Luigi Einaudi (citando Tocqueville) “una taglia”<sup>17</sup>, sicché la spesa pubblica cresce fuori misura?

Una prima risposta è di natura sociologica. In una società libera e democratica come quella americana, basata sul principio della responsabilità economica individuale, l’uomo economico si sente anche cittadino e si cura della collettività come di cosa che è anche sua. Così il principio del tornaconto particolare, dell’interesse egoistico individuale puro e semplice, cede il passo al principio dell’*interesse individuale bene inteso*. Esso, precisa il de Tocqueville<sup>18</sup>, “non provoca grandi sacrifici, ma ne suggerisce quotidianamente di piccoli... forma una moltitudine di cittadini regolati, moderati, previdenti, padroni di sé stessi”. Si tratta di un principio dotato di una certa grettezza. Tuttavia se, forse, “impedisce a qualche uomo di salire molto sopra il livello ordinario dell’umanità”, trattiene nel bene i più. È, dunque, una dottrina imperfetta, ma funziona: gli americani, egli osserva, non sono meno egoisti dei francesi, ma per fare il proprio interesse ne sacrificano una frazione per salvare il resto mentre noi “vogliamo tenere tutto e spesso tutto ci sfugge”.

13. Per farci comprendere le fondamenta sociologiche di queste motivazioni del cittadino americano, il de Tocqueville osserva<sup>19</sup>

<sup>16</sup> INGRAO P., *Masse e potere*, Roma, Editori Riuniti, 1977.

<sup>17</sup> Cfr. EINAUDI L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Capitolo nono “Si se da imposta si fa taglia” in cui cita sia De Tocqueville con riguardo a pagine de *L’ancien régime et la révolution* 1838 e 1959 e sia TAINE H., *Origines de la France contemporaine: L’ancien régime*; II à IV: *La Révolution*; V et VI: *Le Régime moderne*, 1876-1883, che, a sua volta, fa, sul tema, ampio riferimento a De Tocqueville.

<sup>18</sup> Libro Terzo, Parte Seconda, Capitolo ottavo.

<sup>19</sup> Nel Libro Terzo, Parte Seconda, Capitolo decimo.

che la passione degli americani per il benessere materiale si è diffusa a tutti perché si tratta di una società in cui “le classi sono confuse e i privilegi distrutti”. In una società aristocratica, egli dice, riprendendo un argomento già svolto nel saggio del 1836, gli aristocratici non si curano del benessere materiale perché lo considerano un dato acquisito, che possiedono senza fatica, gli altri non lo cercano, perché non lo conoscono e non vi sperano. Questa società, perciò, tendenzialmente è statica, quella senza classi è dinamica. La ricerca del proprio benessere comporta e si collega al desiderio di libertà. E il principio di libertà genera l'interesse per la cura democratica degli affari pubblici, come affari che dipendono dalla libera iniziativa di ciascuno. “Credono che il loro principale interesse sia di assicurarsi da sé stessi un governo, che permetta loro di acquistare i beni che desiderano e che non impedisca di godere tranquillamente di quelli che hanno già acquistato”.

Il collegamento fra ricerca del proprio benessere e cura della cosa pubblica, allo scopo di assicurarselo, però non comporta una sorta di quadro idillico, in cui i cittadini elettori concepiscono l'economia pubblica come un mezzo per acquisire dei benefici, con un riparto dei costi commisurato ai benefici individuali, come nel modello di “stato cooperativo” teorizzato da Antonio de Viti De Marco nel secolo successivo, per una economia pubblica democratica conforme all'economia di mercato<sup>20</sup>. La dottrina dell'interesse bene inteso infatti genera il principio del mercato libero e comporta, dunque, il rifiuto del dispotismo dirigista che “rovina gli uomini più impedendo di produrre che togliendo loro i frutti della produzione”<sup>21</sup>. Esso porta a delineare e accettare una costituzione democratica, basata sulla libertà, ma ciò non può indurre a supporre che gli elettori diano ai propri rappresentanti un mandato basato puramente sull'interesse generale.

E il fatto che le cause del benessere materiale sono più numerose in America, per molte ragioni, fra le quali anche il regime di libertà e democrazia economica, non elimina il pericolo di prevaricazione della maggioranza. Semmai un temperamento al

<sup>20</sup> Cfr. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, Torino, Einaudi, 1939.

<sup>21</sup> Cfr. Libro II, Capitolo V, par. *Le pubbliche spese sotto l'impero della democrazia americana, incipit*.

pericolo che la maggioranza dei “poveri” faccia votare ai propri rappresentanti una dilatazione di spese, finanziate a carico dei “ricchi”, viene dal fatto che “la maggioranza dei cittadini possiede qualcosa” e, quindi, può essere costretta a sopportare parte del costo delle maggiori spese.

Ma il governo democratico tende alla crescita delle spese rispetto a quello aristocratico anche in quanto, a parere di Tocqueville, esso è più facilmente corrompibile. “Nella democrazia i semplici cittadini vedono un uomo uscire dalle loro file e giungere in pochi anni alla ricchezza e alla potenza: questo spettacolo suscita la loro sorpresa e la loro invidia; essi ricercano in che modo colui che ieri era un loro eguale sia oggi rivestito del diritto di dirigerli... Essi pongono dunque la principale causa della sua fortuna in qualcuno dei suoi vizi e spesso hanno ragione di farlo. Si forma così non so quale odiosa mescolanza delle idee di bassezza e di potere, di dignità e di successo, di utilità e di disonore”<sup>22</sup>.

Il Tocqueville, insomma, è acutamente (e anzi pessimisticamente) consapevole dei problemi che può generare la democrazia basata sulla dittatura della maggioranza. E ne indaga i possibili rimedi, con riferimento alla costituzione americana. Ed è questo, appunto, il tema che noi dobbiamo ora considerare, con riguardo alla finanza pubblica.

14. Sintetizzando, si può dire che egli, i rimedi, li ravvisi, essenzialmente, nella attenuazione del potere della maggioranza popolare che si esprime nel parlamento, tramite un *bilanciamento di poteri*, che si potrebbe denominare come “divisione nei poteri”. Non si tratta della classica “divisione *dei* poteri” di Montesquieu, come qualcuno sembra erroneamente credere<sup>23</sup>.

Nelle scelte fondamentali dell’economia pubblica, nel sistema democratico, il modello di Montesquieu è inapplicabile per definizione. Il parlamento democratico, per la finanza pubblica, non ha

---

<sup>22</sup> Cfr. Libro Secondo, Capitolo V, par. *La corruzione e i vizi dei governanti nella democrazia e gli effetti che ne risultano sulla pubblica moralità*, alla fine.

<sup>23</sup> Così ad esempio Alberto Alesina, in un editoriale ne *Il Sole 24 Ore*, in cui attribuisce a de Toqueville una sorta di rielaborazione della teoria montesquieana della divisione e separazione dei poteri, che ne farebbero un classico in questo campo.



solo il potere legislativo, ha anche il potere esecutivo, in quanto con la legge di bilancio determina il potere di spendere e riscuotere le entrate da parte del governo, non solo in relazione alle nuove norme legislative che esso approva, con la legge finanziaria, ma anche in rapporto alle leggi pre esistenti, con riguardo alla formulazione del *budget*, che è un compito prettamente esecutivo.

La legge di bilancio si chiama “legge” in omaggio al fatto che essa emana da un potere legislativo, quello del parlamento. Ma in quanto contiene il *budget* è una legge meramente formale, è una attività di programmazione esecutiva della economia pubblica. Insomma, il principio democratico dell’economia pubblica esaminato da Tocqueville, sulla base della regola della maggioranza semplice e poi teorizzato dalla scuola neoclassica con più complessi schemi decisionali, comporta, per le scelte fondamentali del bilancio, non la divisione, ma la concentrazione dei poteri, legislativo ed esecutivo, nell’assemblea rappresentativa.

Il de Tocqueville, del resto, non considera la divisione dei poteri come un principio essenziale al sistema democratico. Al contrario, egli reputa che il principio essenziale del regime democratico basato sul suffragio universale e sul voto a maggioranza, in quanto fondato sulla sovranità popolare, sia quello che ogni potere sta nel parlamento o ne promana. Egli dice chiaramente che “due pericoli principalmente minacciano l’esistenza delle democrazie: l’asservimento del potere legislativo alla volontà del corpo elettorale, il concentramento nel potere legislativo di tutti gli altri poteri del governo”. Tutti i poteri risiedono naturalmente nell’assemblea legislativa, che “essendo il potere che emana più direttamente dal popolo è anche quello che partecipa più direttamente alla sua onnipotenza”.

E da ciò consegue, innanzitutto, “una tendenza abituale a riunire ogni specie di autorità nel suo seno”. Anche quando il parlamento non eserciti direttamente una parte rilevante dei poteri esecutivi e giudiziari, esso tende a condizionare agli altri poteri, in quanto dipendano dalle sue delibere. Ora questo “accentramento dei poteri, nel tempo stesso che nuoce singolarmente alla buona condotta negli affari, dà origine al dispotismo della maggioranza”.

Dicevo, dunque, che il criterio generale, che il de Tocqueville

adotta (ma non teorizza esplicitamente da nessuna parte) come rimedio al pericolo di dispotismo della maggioranza insito nel sistema democratico, è quello della divisione *nei* poteri in aggiunta ed a temperamento della concentrazione nel parlamento *dei* poteri.

Esso, come si avrà modo di vedere, appare, in molti aspetti, molto simile al criterio della maggioranza qualificata, teorizzata prima da Knut Wicksell e poi da James Buchanan, come soluzione al problema della ottima allocazione delle risorse nell'economia pubblica<sup>24</sup>.

15. Il primo principio di divisione *nei* poteri, che il de Tocqueville ci presenta è quello, che noi denominiamo del governo presidenziale, adottato dalla costituzione federale degli Usa. Il capo del potere esecutivo, il presidente eletto direttamente, che dura in carica quattro anni, nomina il proprio governo, separatamente dal consenso del potere legislativo ed ha anche il potere di veto sospensivo sulle leggi votate dal parlamento. Ciò comporta anche un potere di codecisione per la legge di bilancio, perché per essa il presidente non ha solo il potere di proposta al parlamento, ma anche quello di veto alle sue delibere. Dal presidente promana anche il potere giudiziario, con riguardo alla nomina dei giudici della Corte costituzionale, che tutelano il rispetto della Costituzione<sup>25</sup>.

Come si nota, in questo schema di governo presidenziale, sono presenti la separazione dei poteri, ma anche quella *nei* poteri. Si ha ciò che i politologi americani chiamano il "governo diviso", fra il parlamento e il presidente con il suo governo. Essi possono avere due diverse maggioranze. Pertanto, il governo diviso nel modello federale degli Usa può configurarsi come un sistema, potenzialmente, a maggioranza qualificata.

Nell'Unione europea la formula del "governo diviso" si presenta con il modello, ancora più ampio. Da un lato vi è il parlamento, che trae il suo potere diretto dai cittadini degli stati membri e delibera con il voto a maggioranza semplice, con i suoi poteri di co-decisione legislativa e di gradimento dei membri e del

---

<sup>24</sup> Cfr. nota (9).

<sup>25</sup> Vedremo che questo fatto ha importanti conseguenze nello schema Tocquevilliano di divisione nei poteri.

presidente della Commissione. E, dall'altro lato, vi è il Consiglio, che trae il suo potere dai governi degli stati membri, a loro volta eletti dai parlamenti o direttamente dal popolo, a maggioranza. Esso ha poteri legislativi di co-decisione con il parlamento, ha vasti poteri di bilancio e nomina la Commissione e il suo presidente.

Il sistema è scarsamente efficiente, dato che il maggior potere operativo non è in un singolo ma in un organo collegiale, come il Consiglio. Il de Tocqueville, se avesse potuto fare questo confronto, avrebbe potuto osservare che lo schema che lui esalta del governo presidenziale è assai più efficiente, perché affida il potere operativo principale a un organo monocratico.

16. Il secondo principio di divisione nei poteri sta nella struttura federale del governo e nella limitazione costituzionale dei compiti del governo federale. Esso, negli Stati Uniti del suo tempo, per evitare di opprimere le libertà comunali e statuali, aveva potere solo in materie ben definite. Non aveva il *potere residuale* di legiferare e quindi amministrare in base alla legge, su tutto ciò che la maggioranza ritenesse suo compito e che non fosse assegnato alla competenza degli stati e degli enti locali (comuni e contee). Ma anche essi avevano competenze su materie definite. Nessun governo sembrava avesse un potere residuale, sulle competenze non esplicitamente attribuite agli altri governi. Si tratta di una concezione, che il de Tocqueville formula con chiarezza per quanto riguarda il governo federale, meno chiaramente per quelli statali e locali, ove sembra darla per scontata.

Questa divisione *nei* poteri, secondo il de Tocqueville genera un sistema molto complicato: il federalismo è per sua natura complicato, ma comporta che nessun governo è onnipotente. Possiamo aggiungere che lo schema considerato dal de Tocqueville, implicava anche che ciascun governo, per le sue spese dovesse fare ricorso a entrate a carico dei propri elettori. Il "dispotismo delle maggioranze" veniva così limitato ai contribuenti della propria giurisdizione. Ammettendo politiche redistributive da parte del governo federale a favore di quelli statali e locali, invece, con il sistema federale, il pericolo indicato dal de Tocqueville, che le maggioranze accrescano le spese pubbliche facendole pagare agli al-

tri, anziché ridursi, si moltiplica. Allora, infatti la maggioranza del governo comunale o regionale può dilatare la spesa ponendo l'onere a carico non dei cittadini della propria giurisdizione, rimasti in minoranza, ma a carico dei contribuenti nazionali. E il federalismo, che, *nel modello con entrate proprie in ogni livello di governo*, serve per limitare la spesa, diventa un mezzo per accrescerla, in base al "teorema" del de Tocqueville.

17. Un terzo principio di divisione *nei poteri*, che può limitare il pericolo di dispotismo della maggioranza, consiste nel sistema bicamerale, con composizione strutturalmente diversa delle due camere, pur formate entrambe interamente mediante criteri democratici. Esso, secondo il de Tocqueville, esercita un'importante argine contro la dittatura della maggioranza. Ciò in quanto il doppio esame, rallenta l'iter delle leggi e diluisce le passioni.

Nella letteratura di *Public Choice* il sistema della doppia lettura delle leggi, in due diverse camere, composte diversamente, viene considerato un possibile metodo per adottare il principio di maggioranza qualificata, al fine di temperare il pericolo di oppressione delle minoranze<sup>26</sup>. Il de Tocqueville non perviene a questa formulazione, probabilmente perché non considera mai procedure di voto diverse da quelle della maggioranza semplice, che considerata l'unica regola per le decisioni democratiche. Comunque ci va molto vicino quando, a proposito delle due camere degli stati<sup>27</sup>, scrive che l'intento degli americani, con la divisione del parlamento in due branche, non è stato quello di "creare un'assemblea ereditaria e un'altra elettiva e... di fare dell'una un corpo aristocratico e dell'altra una rappresentanza della democrazia" ma quello di "dividere la forza legislativa, rallentare il movimento delle assemblee politiche, creare un tribunale di appello per la revisione delle leggi".

È una tesi che Luigi Einaudi ha sostenuto, proprio come pregio del sistema bicamerale<sup>28</sup>. Coloro che vogliono abolire la doppia lettura della legge finanziaria, fra camera e senato, per accrescere l'efficienza del processo decisionale del bilancio, non si

---

<sup>26</sup> Cfr. BUCHANAN J. - TULLOCK G., *Il calcolo del consenso*, cit. Cap. 16 dedicato al sistema bicamerale.

<sup>27</sup> Libro Primo, Capitolo V, par. *Poteri legislativi dello stato*.

<sup>28</sup> Cfr. EINAUDI L. *Interventi e relazioni parlamentari*, vol. II, *Dalla Consulta Nazionale al Senato della Repubblica (1954-1958)*, 90, 1982, pp. 458-60.

rendono probabilmente conto che la contropartita è un maggior rischio di dispotismo della maggioranza.

18. Un'altra divisione *nei* poteri, che il de Tocqueville individua, in relazione a ciò, con riguardo al sistema bicamerale, per il Senato, è quella dell'elezione di secondo grado, con requisiti come l'età matura dei candidati, allora adottata dagli Usa a livello federale. Essa, a suo avviso comportava una scelta elitaria, in quanto ogni stato cercava di mandare a Washington i suoi personaggi più rappresentativi. Per altro, il de Toqueville non sembra rendersi conto che l'elezione di secondo grado dei senatori, da parte dei parlamenti degli stati membri, mediante il sistema maggioritario, può accentuare il dispotismo della maggioranza, qualora questa sia identica nei vari stati federati. Ciò in quanto la minoranza, in questo modo, non è più rappresentata a livello federale. Il senato sarebbe bensì composto di personaggi di rilievo, ma essi sarebbero tutti esponenti della maggioranza nazionale. E posto che questa sia determinata dal ceto meno abbiente, il senato sarebbe composto di soli rappresentanti del ceto non abbiente. Chiaramente, questa non era la composizione del senato federale, che il de Tocqueville aveva allora modo di osservare, negli Stati Uniti. Fra l'altro egli, nella sua presentazione, molto rapida, del sistema di elezione del senato, aveva ommesso di precisare che, in questa elezione di secondo grado, i vari stati non avevano (come non hanno ora) un peso di voto proporzionale alla loro popolazione, ma inversamente proporzionale ad essa. Ed evidentemente la situazione elettorale era diversa nei vari stati dell'Unione. E la classe media aveva, probabilmente, molta più influenza negli stati del Nord di quello che il de Tocqueville pensasse, mentre negli stati del Sud aveva una forte influenza la classe dei grandi proprietari. Sicché il senato, eletto in secondo grado, era, di fatto, fortemente differenziato, rispetto alla camera, perché rispecchiava maggioranze diverse ed aveva probabilmente una composizione in cui prevalevano maggiormente esponenti delle classi medie ed alte.

In sostanza, con riguardo al tema dell'attenuazione del dispotismo della maggioranza, l'argomento del de Tocqueville, a favore dell'elezione di secondo grado, non appare molto convincente. Può, tuttavia, avere rilievo in riferimento al requisito di età matura, per gli eletti e il fatto che essi, essendo sono pochi, ed essendo eletti

da una assemblea numerosa, debbono essere figure note, accettabili a un gran numero di votanti... Ciò implica un prestigio politico consolidato e, conseguentemente, una minore esposizione agli umori mutevoli del corpo elettorale. Inoltre, dato ciò, i senatori sono dotati di maggiore esperienza, pertanto, maggiormente capaci di scelte razionali, basate su informazioni accurate e su obiettivi di lungo termine<sup>29</sup>. Ciò può porre un freno a un difetto che il de Tocqueville aveva rilevato, con riguardo al governo della maggioranza popolare in democrazia "Vi è infine un'ultima causa che rende spesso il governo democratico più costoso di ogni altro. Talvolta la democrazia vuole fare economia, ma non vi può riuscire perché non conosce l'arte di essere economica. Poiché essa cambia frequentemente di opinione e più frequentemente di agenti, avviene che spesso le sue iniziative siano mal condotte o restino incomplete: allora nel primo caso lo stato fa spese sproporzionate allo scopo da raggiungere, nel secondo esso fa spese improduttive".

I requisiti di maggior competenza e ponderazione che il de Tocqueville ravvisava nel senato federale, più che dal fatto che esso era eletto in secondo grado, mi sembra, insomma, che dipendessero dal fatto che essi dovevano essere scelti fra personaggi affermati, in quanto dovevano riscuotere il consenso di un numero vasto ed eterogeneo di elettori. Sarebbe interessante osservare se l'elezione diretta, che caratterizza attualmente in Senato americano, con collegi ampi, di rappresentanza dei singoli stati, non comporti, nei senatori, caratteristiche simili a quelle che aveva rilevato, allora, il de Tocqueville.

19. Vi è un'altra divisione *nei* poteri, simile alla precedente, che il de Tocqueville approva, sulla base della preoccupazione di separare gli eletti dai voleri di breve periodo del corpo elettorale: quella consistente nell'evitare un mandato dei parlamentari troppo breve, come quello annuale, che era spesso adottato negli Stati dell'Unione. E che dava luogo a una instabilità delle leggi e delle am-

---

<sup>29</sup> Il de Tocqueville non usa questi termini, ma essi mi sembra che possano essere appropriati alla luce di ciò che scrive, in particolare nel citato paragrafo dal titolo *Le pubbliche spese sotto l'impero della democrazia americana*, Capitolo quinto, del Libro secondo. Egli così dipinge, ivi, la volontà popolare "Esiste inoltre nelle società democratiche una agitazione continua senza un preciso scopo, vi regna una specie di febbre permanente, che si manifesta in innovazioni di ogni genere, quasi sempre molto costose".

ministrazioni, a suo parere, dannosa. Egli ritiene, quindi, che sia da lodare il fatto che il presidente del governo federale, eletto dal popolo, rimanga in carica per quattro anni e che la durata della camera e del senato federali siano, anche esse, quadriennale.

Ciò genera una divisione fra il rappresentato e il rappresentante, per quanto riguarda l'influenza del primo sul secondo, mediante la sua scelta se rieleggerlo o meno. E impedisce, dunque, che le delibere dei parlamentari siano compiute sistematicamente in un clima elettorale. Il de Tocqueville non ricollega direttamente questo fatto alla sua preoccupazione di evitare che la maggioranza voti spese che le piacciono, ponendone l'onere a carico della minoranza. Sembra piuttosto preoccupato soprattutto del fatto che il cambiamento continuo, con una prospettiva di breve termine, è fonte di dispendio ed è dannoso per il quadro generale in cui si deve muovere il cittadino. Ma è ovvio che quando i parlamentari sono alla scadenza del loro mandato ed hanno perciò bisogno del consenso dei loro elettori, essi si diano da fare per compiacerli e, quindi, che il teorema del de Tocqueville abbia tanta maggiore incidenza, quanto più brevi sono le legislature.

20. Un ultimo aspetto della divisione *nei* poteri che il de Tocqueville considera è quello riguardante il corpo giudiziario. Egli osserva che esso negli Stati Uniti ha un potere particolarmente importante, in quanto è indipendente e non si limita ad applicare la legge, ma tende a formarla. E lo fa in senso conservatore in quanto "ciò che gli uomini di legge amano di più è la vita d'ordine" e si trova "in fondo all'anima degli uomini di legge una parte dei gusti e delle abitudini della democrazia". I giuristi, egli afferma, "formano attualmente la più grande barriera contro gli eccessi della democrazia"<sup>30</sup>.

E fra le altre ragioni di ciò, il de Tocqueville adduce anche il fatto che il giudice americano può appellarsi direttamente alla costituzione. Ciò allo scopo di decidere sui casi singoli, eventualmente disattendendo una legge o integrandola e modificandone la portata, sulla base della costituzione: che, come si sa, poneva severi limiti al potere federale e garantiva la libertà dei cittadini in ogni campo.

---

<sup>30</sup> Libro secondo, Capitolo VIII, par. *Lo spirito giuridico degli Stati Uniti: come esso serve di contrappeso alla democrazia.*

21. Ma il de Tocqueville, al termine della sua trattazione del tema se siano le leggi o i costumi a garantire stabilità alla democrazia americana, osserva “Se nel corso di quest’opera non sono riuscito a far sentire al lettore l’importanza che io attribuisco all’esperienza pratica degli americani, alle loro abitudini, alle loro opinioni, insomma ai loro costumi, nel conservare le loro leggi, non ho raggiunto lo scopo principale che mi sono proposto”.

Ovviamente queste sue osservazioni hanno carattere generale, non riguardano specificamente la questione degli equilibri fra l’economia pubblica, con le sue spese e le sue imposte e l’economia di mercato, ma si applicano anche a questo tema. E se ne conclude, dunque, che per il de Tocqueville, in realtà, il regime democratico, basato sul suffragio universale e sul principio maggioritario, nonostante tutti i temperamenti che possono derivare dagli accorgimenti per limitare il dispotismo della maggioranza, ha in sé grossi elementi di potenziale squilibrio finanziario, che la crescita del benessere economico riesce a rendere meno dannosi, ma non a moderare.

Rimane, dunque, aperto il tema dei *vincoli esterni* a questo sistema, ad esempio di natura costituzionale. E, sfortunatamente, vi è il tema *dell’importanza dei costumi nel fare rispettare questi principi*. Dico “sfortunatamente” perché su ciò l’economista non può suggerire gran che. Rimane, alla fine, la teoria di Antonio de Viti De Marco e Luigi Einaudi, per cui se l’economia pubblica viola le leggi dell’imposta economica, per quanto queste possano essere considerate non rigide come altre leggi economiche<sup>31</sup>, si genera uno squilibrio che perdurerà sinché esse non saranno ripristinate. Su ciò il volere della maggioranza non ha potere.

---

<sup>31</sup> Come sostenne GRIZIOTTI B., in «Mezzi dell’attività economica e mezzi dell’attività finanziaria», in *Rivista di Diritto Finanziario e di Scienza delle Finanze*, 1950, a cui replicò LEONI B. con il successivo scritto «A proposito dei “mezzi dell’attività economica e mezzi dell’attività finanziaria” di Benvenuto Griziotti», in *Rivista di Diritto Finanziario e di Scienza delle Finanze*, 1950, n. 3. Come spesso accade, in questi dibattiti, entrambi avevano ragione: il Griziotti a sostenere che i limiti all’azione dello stato sono più ampi che quelli all’azione dei privati sul mercato, il Leoni a sostenere che, comunque, anche l’azione dello stato ha i suoi limiti. E se la tesi del Griziotti serve a capire non solo che l’economia pubblica ha in sé elementi redistributivi, che non si trovano in quella del mercato e ciò fa parte della sua costituzione in democrazia, tuttavia l’argomentazione del Leoni serve a capire che, ciò non di meno, questi elementi redistributivi, per essere compatibili con il mercato, sono limitati. Ma l’analisi di ciò ci porterebbe fuori dai “limiti” del presente lavoro.



## BIBLIOGRAFIA

- AARON R., *Le tappe del pensiero sociologico. Montesquieu, Comte, Marx, Tocqueville, Durkheim, Pareto, Veblen*, Milano, Mondadori, 1978.
- BUCHANAN J.M. - TULLOCK G., *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.
- - — —, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- CLERICO G. - RIZZELLO S. (a cura di), *Il pensiero di Friedrich von Hayek*, vol. I *Organizzazione, informazione e conoscenza*; vol. II *Società, istituzioni e Stato*, Utet, Torino 2000.
- DE CAPRARIS V. (a cura di), *Antologia di scritti politici di A. de Tocqueville*, Bologna, Il Mulino, 1961.
- —, *Alexis de Tocqueville in America*, Napoli, Esi, 1959.
- DE TOCQUEVILLE A., *Oeuvres complètes publiées par M.me de Tocqueville*, a cura di DE BEAUMONT G., Paris, Michel-Lévy frères, 1864-1866.
- —, *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1951.
- —, *Oeuvres*, a cura di JARDIN A., Bibliothèque de la Pléiade, Paris, Gallimard, 1991-92.
- —, *De la démocratie en Amérique*, I ed. historico-critique revue et augmentée par E. Nolla, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1990.
- —, *La democrazia in America*, a cura di BRUNIALTI A., Biblioteca di Scienze Politiche, Torino, Bocca, 1884.
- —, *La democrazia in America*, a cura di CANDELORO G., Milano, Rizzoli, 1932 e 2002.
- —, *Gli scritti politici*, a cura di MATTEUCCI N., vol. I, *La rivoluzione democratica in Francia*; vol. II, *La democrazia in America*, Torino, Utet, 1969-1991.
- —, *Scritti, note e discorsi politici*, cura di COLDAGELLI U., Torino, Bollati Boringhieri, 1994.
- —, *Ricordi*, con Prefazione di BRAUDEL F., Roma, Editori Riuniti, 1991.
- —, *Viaggi* (a cura di COLDAGELLI U.), Torino, Bollati Boringhieri, 1997.
- —, *Vita attraverso le lettere*, a cura di MATTEUCCI N. - DALL'AGLIO M., Bologna, Il Mulino, 1996.
- —, *Viaggio negli Stati Uniti*, a cura di FACCIONI E., Torino, Einaudi, 1990.
- DE VITI DE MARCO A., *Principi di economia finanziaria*, Torino, Einaudi, 1934.
- DELLA VOLPE G., *Rousseau e Marx e altri saggi di critica materialistica*, Roma, Editori Riuniti, 1964.
- DUESENBERY J., *Income, Saving and Consumer Behaviour*, Harvard, Harvard University Press, 1952, trad. it., *Reddito, risparmio e teoria del consumatore*, Milano, Etas Compass, 1969.
- EINAUDI L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Torino, Einaudi, 1838 e 1959.
- —, *Interventi e relazioni parlamentari*, vol. II, *Dalla Consulta Nazionale al Senato della Repubblica (1954-1958)*, 90, 1982.
- ENGELS F. - MARX K., *Manifesto del Partito Comunista*, Roma, Editori Riuniti, 1848 e 1991.
- — - — —, *Manifesto del Partito Comunista*, Milano, Silvio Berlusconi Editore Biblioteca dell'Utopia, n. 8, 1998.

- FURET F., *Critica della rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1989.
- GATTEI G., *Il «Manifesto» del Marx del Capitale*, «Storia del pensiero economico», n. 38, 1999.
- GIANNETTI E., *Interesse e spirito pubblico. Note su Tocqueville*, Pisa, Giardini, 1994.
- GORLA G., *Commento a Tocqueville. L'idea dei diritti*, Milano, Giuffrè, 1948.
- GRIZIOTTI B., «Mezzi dell'attività economica e mezzi dell'attività finanziaria», *Rivista di Diritto Finanziario e di Scienza delle Finanze*, 1950, n. 2.
- INGRAO P., *Masse e potere*, Roma, Editori Riuniti, 1977.
- JARDIN A., *Alexis de Tocqueville*, Milano, Jaka Book, 1994.
- LEONI B., «A proposito dei "mezzi dell'attività economica e mezzi dell'attività finanziaria" di Benvenuto Griziotti», *Rivista di Diritto Finanziario e di Scienza delle Finanze*, 1950, n. 3, 1950.
- MATTEUCCI N., *Alexis de Tocqueville. Tre esercizi di lettura*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- MILL J.S., *Sulla democrazia in America di Tocqueville*, a cura di COFRANCESCO D., Napoli, Guida, 1972.
- MUSGRAVE R.A. - PEACOCK A.T. (a cura di), *Classics in the Theory of Public Finance*, London, Macmillan, 1958.
- PEACOCK A.T., «Reducing Government Expenditure Growth: A British View», in GIERSCHE H. (a cura di), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy*, Tübingen, Mohr, 1983.
- —, *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, Raffaele Mattioli Foundation, New York, Cambridge University Press, 1992.
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, Torino, Einaudi, 1762 e 2005.
- TAINE H., *Origines de la France contemporaine: L'ancien régime; II à IV: La Révolution; V et VI: Le Régime moderne*, Paris, Hachette, 1876-1883.
- TEDESCO R., *Introduzione ad Hayek*, Bari, Roma, Laterza, 2004.
- VON HAYEK F., *Legge, legislazione e libertà*, Milano, il Saggiatore, 3 voll, trad. it., 1973-79 e 1994.
- WAGNER A., *Scienza delle finanze*, vol. X della «Raccolta delle più pregiate opere moderne italiane e straniere di economia politica diretta dal professor Gerolamo Boccardo», Torino, Unione tipografico editrice, 1877 e 1891.
- WICKSELL K., «Intorno a un nuovo principio di giusta tassazione», in *Saggi di Finanza Teorica*, in BORGATTA G. (a cura di), *Finanza*, vol. IX della Nuova collana degli Economisti, diretta da BOTTAI G. - ARENA C., 1934.
- —, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, Gustav Fischer, 1896.