
Presentazione

Questo testo nasce da un'esplicita esigenza didattica: quella di proporre, da un lato, alcuni approfondimenti di microeconomia e di economia pubblica e, dall'altro, un'esposizione che dia, sia pure sommariamente, il senso dell'evoluzione della teoria economica, a partire dalla fine del XVIII secolo fino a Barone, e dei contenuti di interpretazione del sistema capitalistico che essa reca.

Nella sua prima ristampa, il testo non è più che un "estratto" dei primi capitoli di *Economia pubblica* (Utet, 1987) che è, in buona sostanza, un manuale di scienza delle finanze. Ne segue una particolare attenzione, nel presentare il pensiero di "classici" e "neoclassici", all'economia normativa, cioè alle "ricette" di politica finanziaria e fiscale proposte dagli economisti al "governo".

Ho ritenuto che, anche in uno scritto autonomo da *Economia pubblica*, l'insistenza sulle "ricette" conservasse un suo senso. Naturalmente, il vincolo riferito al periodo di tempo considerato (da Smith a Barone), l'estensione del volume, l'enfasi posta sui temi della microeconomia – dovuta al fatto che questo testo, sul piano didattico, complementa il ben più impegnativo trattato di Bruno Jossa, *Macroeconomia* – hanno considerevolmente ridotto, rispetto a quanto sarebbe stato auspicabile, il "ricettario" proposto.

Confido, al riguardo, sul fatto che il testo costituisca non più che una prima prospettiva di alcuni, pur significativi, temi e che anche gli studenti della Facoltà di Giurisprudenza abbiano la possibilità di approfondire e completare i loro studi attraverso gli esami di Scienza delle finanze e Politica economica e finanziaria.

Nel caso dell'Università di Napoli, l'importante volume del prof. Jossa cui già ho fatto cenno costituisce comunque strumento per una preparazione significativa sulle questioni e sui metodi della scienza economica, sicché le preoccupazioni, che sono implicite nelle osservazioni che ho fin qui proposto, appaiono di minor peso.

Sembra in ogni caso opportuno, anche in questa sede, ribadire che un adeguato approfondimento delle questioni e delle tecniche dell'economia è del tutto necessario anche nell'ambito di una Facoltà di Giurisprudenza.

L'operatore del diritto, svolgendo la sua attività all'interno del sistema sociale,

deve possedere informazioni adeguate relative ad una parte assai importante di esso. Questa parte consiste negli elementi economici che contribuiscono a formarne la struttura. Il diritto è, infatti, uno strumento elaborato ed adoperato dagli uomini per risolvere conflitti di interessi e presuppone, pertanto, una comprensione della natura e delle implicazioni di questi conflitti.

È inoltre evidente, non sul piano dell'analisi, ma della mera conoscenza delle cose del mondo, che l'ignorare i contenuti specifici dei concetti di monopolio, di disoccupazione, di prodotto interno lordo, di profitto, di ammortamento, di imposta, ecc., comporta che l'organizzazione giuridica della vita civile sia intesa come una struttura di proposizioni astratte, che prescinde dalla sostanza degli interessi e dei poteri che sono concretamente in causa. Si tratta di una concezione arcaica del diritto che appare, nel dibattito che va svolgendosi sulle più diverse problematiche, chiaramente perdente.

L'enfasi che ho posta sui problemi di microeconomia dipende anche da motivazioni specifiche di carattere didattico. Intanto – come dai contenuti di questo volume io spero risulti chiaramente – una parte significativa del “ricettario” dell'economia (dell'insieme dei suggerimenti che l'economista ritiene di poter proporre al politico, cioè al “*policy maker*”) ha contenuto microeconomico; in secondo luogo, le due più importanti interpretazioni riferite alle prospettive di lungo periodo del capitalismo, quali sono state proposte da Ricardo e da Marx, così come la più idonea “difesa” delle ragioni di questo sistema economico, si collocano in modo esplicito nei territori della microeconomia. Mi è sembrato giusto che, non fosse altro che per il valore storico di questi passaggi dell'analisi economica, essi siano presentati agli studenti in modo, per quanto mi è stato possibile, adeguato.

Mi sembra, per altro verso, che una sottovalutazione dei problemi di microeconomia sia, sul piano logico, non appropriata. È come se, nell'ambito delle scienze mediche, si ritenesse che la biochimica meriti minori riguardi rispetto alla fisiologia. Il punto è che le “radici” della fisiologia sono nella biochimica. In modo analogo, i teoremi della macroeconomia hanno, esplicitamente, alla base nozioni i cui contenuti specifici sono recati dalla microeconomia.

Naturalmente, può ben riconoscersi che le questioni di macroeconomia più direttamente ed esplicitamente rinviano ai contenuti del dibattito corrente. Le questioni dello sviluppo, dell'occupazione, dei rapporti internazionali, in effetti, coinvolgono – come mi è risultato ben chiaro dalla mia stessa esperienza didattica – in modo più immediato gli allievi. Invece, i problemi della teoria del benessere, che costituiscono il punto di maggiore rilevanza teorica della microeconomia, in realtà rinviano a questioni astruse come quella del carattere ordinale o cardinale dell'utilità e del “no-bridge” tra piaceri, o sofferenze, di soggetti diversi: queste questioni hanno prevalente natura filosofica ed è assai difficile, per la loro astrattezza, che interessino il grosso pubblico.

La questione, tutto sommato, può essere ricondotta ad un problema di equilibrio. Dati gli interessi e le preferenze di docente e studenti, si tratta di trovare un minimo bagaglio di nozioni che va comunque impartito e di lasciare spazi e strumenti di eventuale approfondimento. È quanto ho tentato di fare in precedenti edizioni di questo testo, collocando in Appendice, nella forma più semplice, ulteriori elementi che possano essere da taluno ritenuti utili.

Occorre riconoscere, in ogni caso, che è impossibile comprendere i contenuti effettivi dell'economia senza avere adeguata preparazione nelle tecniche di cui questa scienza fa uso. Si tratta di nozioni di aritmetica, algebra, analisi. Esse possono ricavarsi da qualsivoglia testo e dovrebbero essere per ampia parte già note allo studente. Si è voluto sopperire a lacune che molto spesso gli studenti dimostrano e di cui essi non sono, in via generale, colpevoli, sottolineando quei passaggi logici che sono impliciti nei concetti economici.

F.P.

Ottobre 1999

È il dicembre 2006. Ragioni di carattere editoriali mi costringono a rivedere in tempi brevissimi questi Appunti. Ciò è, peraltro, per vari versi opportuno.

In questi anni, un flusso (cfr. l'Appendice 2, sub A.4) di studenti, dell'ordine dei 100 utenti per mese (escluso agosto), si è confrontato con questo testo e poi, direttamente o indirettamente, con me medesimo. Resto persuaso, in una Facoltà di Giurisprudenza, dell'opportunità di sottolineare, con riferimento anche alla storia dell'analisi economica, i due momenti di *svolta*, dalla fine del 1700 alla prima metà del 1800 e poi a partire dal 1870 fino a Keynes. Tutto ciò è riferito al "capitalismo", cioè ad un regime, ad un modo di organizzazione della vita sociale, ordinato, in ultima analisi, come Mill aveva chiaramente avvertito, intorno alle questioni della "proprietà". I nessi tra proprietà e libertà, libertà e mercato, mercato e Stato sono, negli anni cui questo scritto è riferito (dal 1776 al 1870), ben chiari agli studiosi. Nell'attuale situazione dei nostri studi non riesco più ad indignarmi nel constatare che autori importanti di discipline pubblicistiche non sappiano chi sia Mill; debbo riconoscere che la colpa è nostra, di noi "economisti", che non abbiamo saputo insegnarglielo.

Per questa via si giunge al secondo lato del problema, cioè alla matematica, alla *technicalities*, come oggi si dice. La mia esperienza ha mostrato che è possibile che studenti di giurisprudenza, con diploma di maturità classica, apprendano l'uso di strumenti non banali di analisi economica. Per economisti importanti come Augu-

sto Graziani, Bruno Jossa, Antonio Pedone gli studi classici non sono stati certamente un *handicap*.

Il punto è quello che non si può pretendere, non posso pretendere per lo spazio di anni che ancora mi resta, tutto da tutti. La formula “da ciascuno secondo le sue capacità, a ciascuno secondo i suoi bisogni” vale anche per quanto concerne l’insegnamento. Mi capita, tuttavia, di dire che l’Università, o almeno l’Università in cui lavoro, non è un ristorante “*à la carte*”, ma è una mensa popolare. L’articolazione dei “*menù*” non può che essere minimale. Non tutto a tutti, perciò.

D’altra parte, proprio per il suo carattere d’organizzazione governata (dal docente) per editti occorre che le regole di un insegnamento universitario siano molto più scandite. L’organizzazione della didattica da me seguita (programma ordinario; programma semplificato) deve trovare un maggiore riscontro in testi in cui gli elementi di base e gli approfondimenti siano più accuratamente distinti. È quanto ho cercato di fare anche in questi “Appunti”, attraverso la distinzione tra nozioni di base (Appendice 2) e approfondimenti analitici (Appendice 3) che viene proposta. Essa rinvia ai programmi (ai “*menù*”) che sono di volta in volta formulati.

F.P.

Università di Napoli “Federico II”, dicembre 2006

Ringrazio Salvatore Villani, la cui collaborazione e disponibilità sono per me preziose; il dott. Villani è tra l’altro autore dei punti H ed I dell’Appendice 3; Domenicantonio Fausto, che ha avuto la pazienza di leggere questa ed altre mie cose; Antonio Pedone, cui l’impianto di questi “Appunti” deve moltissimo; Maria Rosaria Alfano, che è autrice del punto E dell’Appendice 3; Francesco Del Mese, “acquisto” recente ma non perciò meno importante; Elio Ippolito, correttore (quasi) impeccabile; Stefania Torre e quanti altri hanno avuto ed hanno la (s)ventura di tollerarmi. Naturalmente, la responsabilità di ogni guaio che si riscontri in questi “Appunti” è di me medesimo.

Questa terza edizione del “volumetto” è stata scritta praticamente con le forbici, tagliando in modo assai spesso crudele quanto non fosse strettamente necessario sul piano didattico. Vado convincendomi del fatto che il testo, orbato di buona parte delle mie ambizioni – che non sono più nelle condizioni di inseguirne – ne abbia tratto vantaggio e che esso possa essere, pertanto, più utile all’apprendimento degli studenti.

F.P.

Università di Napoli “Federico II”, Facoltà di scienze politiche, aprile 2011

Parte Prima

La scienza delle finanze

SOMMARIO: 1.1. Premessa. – 1.2. La nozione di “Stato”. – 1.3. I problemi economici posti dall’attività dello “Stato”. – 1.4. La nozione di “mercato”. – 1.5. La scienza delle finanze. – 1.6. Compendio.

1.1. Premessa

L’insieme delle conoscenze umane ha una sua fondamentale unitarietà, i cui effetti risultano evidenti allorché si tenta di definire in modo rigoroso i confini tra una disciplina e quelle che, rispetto ad essa, appaiono più strettamente affini, ma che è comunque presente anche in riferimento a campi dello scibile del tutto diversi fra loro. Il ritagliare dall’insieme delle conoscenze un certo gruppo di proposizioni e l’attribuire ad esso una etichetta (economia politica, o politica economica e finanziaria, o scienza delle finanze, o scienza delle costruzioni, o chimica organica) è, pertanto, un procedimento per vari versi arbitrario.

Nel campo delle scienze sociali si ha di continuo la riprova che il dividere tra di loro le diverse “scienze” non ha alla base alcun rigoroso criterio logico, ma corrisponde, nella migliore delle ipotesi, a motivi di comodo riferiti all’attività didattica o all’attività di ricerca. Così, per quanto concerne le questioni affrontate in questo testo, la distinzione tra economia politica, politica economica e contenuti “normativi” della scienza delle finanze è per larga parte convenzionale.

Si intende per approccio “normativo”, in una scienza sociale, un insieme di contenuti utili a fornire all’operatore criteri di comportamento proposti come appropriati. Può trattarsi, in macroeconomia, di un insieme di “ricette” di politica anti-congiunturale, oppure, in scienze delle finanze, in avvertenze concernenti gli effetti dei tributi sull’accumulazione del capitale.

Queste avvertenze appaiono in particolare utili rispetto ai contenuti di questo volume. Esso si colloca nell’intersezione fra le tre discipline che ho menzionato. Questa intersezione è denominata “economia pubblica”.

- L'economia politica studia i comportamenti delle grandezze micro-economiche, quali sono determinate dalle scelte delle famiglie (di offerta di risorse produttive; di domanda di beni e servizi; di consumo e risparmio) e delle imprese (di domanda, acquisizione e trasformazione delle risorse produttive; di offerta di beni e servizi), e delle grandezze macro-economiche (livello aggregato del prodotto, del consumo e dell'investimento, riferito ad una certa collettività di soggetti, appropriatamente definita).
- La politica economica studia i mezzi attraverso i quali i livelli voluti delle grandezze economiche possono essere raggiunti (approccio normativo).
- L'economia pubblica studia i comportamenti delle grandezze economiche sulla cui determinazione influiscono decisioni "politiche", le decisioni, cioè, che risultano, all'interno di una certa collettività, da meccanismi di scelta collettiva.

Per i motivi che ho proposto, la stessa definizione di economia pubblica che sarà presentata qui di seguito è una nozione convenzionale, che può risultare comoda al lettore quale punto di partenza per una serie di specificazioni che sono proposte, o suggerite, in questo volume. Si tratta della nozione seguente: *l'economia pubblica ha ad oggetto i problemi economici riferiti all'attività dello "Stato"*.

La nozione, come si è detto, è convenzionale. Ciò vale nel senso che essa indica una serie di problematiche, ma non contiene, per i motivi indicati, la rivendicazione della competenza esclusiva di un gruppo di ricercatori ad approfondirle. Studiano, e studiano proficuamente, le problematiche anzidette cultori di discipline a carattere generale, come l'economia politica, la scienza delle finanze e la politica economica e finanziaria, e cultori di discipline settoriali, come l'economia agraria, o la economia monetaria e creditizia, o l'economia sanitaria.

La nozione che qui proponiamo è convenzionale anche in un secondo senso. Essa contiene, cioè, termini il cui significato è tecnico e che, pertanto, vanno definiti perché il contenuto di essa possa essere appropriatamente inteso. Vanno, cioè, chiarite sia la nozione di "Stato" che la nozione di "problemi economici". Va altresì definita, con riferimento alle questioni che, in questo testo, saranno in modo specifico discusse, la nozione di "mercato".

1.2. La nozione di "Stato"

Per *ordinamento* si intende il sistema di norme attraverso il quale, in una collettività organizzata, sono disciplinati i rapporti tra gli individui.

Queste norme hanno diversa natura: può trattarsi di proposizioni che hanno i caratteri formali della legge, o del regolamento; oppure, di consuetudini, o di regole di comportamento imposte attraverso sanzioni implicite nelle relazioni tra gli individui

di carattere personale. All'insieme di queste norme, quali sono vigenti in un certo paese e in un certo periodo, ci riferiremo con l'espressione "Stato". La traduzione corretta di questa espressione, nell'ordinamento costituzionale italiano, è "Repubblica d'Italia".

Parte delle norme che costituiscono l'ordinamento necessita di una organizzazione di individui e di mezzi, composta da elementi tra loro diversi e per sua natura estremamente complessa. L'"organizzazione pubblica" consiste, perciò, nel sistema dei mezzi che consentono all'ordinamento giuridico di estrinsecarsi in istituzioni che ne assicurano l'unità e l'efficacia.

Naturalmente, il problema non è quello di assicurare una qualsiasi disciplina dei rapporti intersoggettivi, ma di regolamentarli in maniera tale che siano realizzati una serie di fini che la collettività stessa, attraverso il processo politico, determina. Questi fini, per loro stessa natura, variano nel tempo. L'attività della "organizzazione pubblica" costituisce il mezzo attraverso il quale essi vengono realizzati: anch'essa, perciò, tende a variare, nel suo contenuto e nei suoi metodi.

Considerazioni di convenienza impongono che questa "organizzazione" si articoli in istituzioni distinte, alle quali potrà essere conferita una più o meno limitata autonomia. Tali istituzioni compongono il sistema degli enti pubblici. Il sistema degli enti pubblici consiste, anzitutto, in un *Ente centrale* che, per antonomasia, ha assunto il nome di Stato, il quale espleta molteplici funzioni ed ha normalmente poteri di direzione e di controllo più o meno estesi sugli altri enti pubblici. Perciò, nel nostro ordinamento, l'espressione "Stato italiano" ha significato diverso da quella "Repubblica d'Italia" (cfr. l'art. 114 della Costituzione).

Alcune funzioni sono sottratte allo Stato o da questo delegate ad altri enti che le esplicano in riferimento a zone più o meno estese del territorio nazionale (sistema di decentramento istituzionale). Altre funzioni sono, invece, decentrate non su base territoriale, ma attribuite ad enti distinti dallo Stato che le espletano in riferimento all'intero territorio nazionale: in Italia, ad esempio, il sistema delle assicurazioni sociali è gestito dagli enti previdenziali.

1.3. I problemi economici posti dall'attività dello "Stato"

Oggetto dell'economia pubblica non è il complesso delle attività finanziarie svolte dal settore pubblico, ma i problemi economici che esse pongono.

Il secondo elemento a carattere convenzionale che è contenuto nella definizione suggerita nel § 1.1 consiste, dunque, nell'espressione "problemi economici". Ad essa corrispondono due significati, che entrambi concorrono a formare l'insieme di conoscenze cui, per convenzione, è attribuita in § 1.1 la denominazione di "econo-

mia pubblica”. L’espressione “problemi economici” è, in effetti, una espressione ellittica, che può essere intesa nei due modi che seguono:

a) *Problemi di scelta economica*. L’assunto proposto attraverso questa locuzione è quello che i comportamenti dei soggetti che, a vario titolo, partecipano al processo di formazione delle scelte pubbliche possano essere interpretati in termini di razionalità (di congruenza, cioè, tra fini voluti e mezzi impiegati per realizzarli).

Questa ipotesi può essere applicata ai tre gruppi di soggetti che hanno rilevanza rispetto al processo anzidetto: i cittadini, considerati sia quali elettori che quali soggetti, in diverso modo organizzati, capaci di indurre, attraverso pressioni di varia natura, il governo alle scelte volute; il governo, ovvero l’insieme dei soggetti che, in modo più o meno pienamente professionalizzato, partecipa al processo di traduzione delle preferenze individuali in volizioni politiche; l’amministrazione pubblica, cioè l’insieme dei soggetti pienamente professionalizzati che traducono le volizioni del governo in meccanismi capaci di produrre, in concreto, le modificazioni nell’ambiente – inteso nel senso più generale – che tali volizioni implicano.

b) *Problemi concernenti grandezze economiche*, che a loro volta si suddividono in due gruppi: problemi di microeconomia, ove le grandezze in questione siano definite al livello di singolo operatore economico (consumatore, o produttore, o proprietario di fattori produttivi); problemi di macroeconomia, ove siano oggetto di studio grandezze economiche aggregate (ad es., il consumo, gli investimenti, l’occupazione, il risparmio).

Le scelte economiche del settore pubblico possono trovare espressione in norme attraverso le quali i comportamenti dei soggetti privati o pubblici sono sottoposti a vincoli, o in vario modo regolati. Può trattarsi, ad esempio, di norme che stabiliscono un limite massimo all’incremento di un prezzo o alla quantità importata di un bene (*contingentamento*), o al livello delle spese di un ente pubblico.

Le scelte pubbliche in taluni casi si traducono in via diretta in variazioni di grandezze che il settore pubblico controlla. Queste grandezze sono, in via di massima, suscettibili di misura. Esse possono essere espresse, cioè, attraverso un numero: ad esempio, le ore di lavoro degli addetti al settore pubblico; la spesa destinata alla difesa militare; l’importo dell’imposta unitaria applicata sulla produzione di birra; l’aliquota applicata su un certo livello di reddito.

In taluni casi, invece, può risultare difficile tradurre in modo immediato queste grandezze in un numero. Ciò è vero in particolar modo ove si discuta della qualità dell’*output* ottenuto dal settore pubblico dell’economia: ad esempio, della qualità dell’istruzione, o della qualità dell’assistenza sanitaria. In taluni di questi casi, a fini di valutazione è possibile far ricorso a parametri numerici come indicatori di qualità (la quota degli allievi di un liceo che superano l’esame di licenza liceale; la quota dei ricoverati per un certo tipo di intervento chirurgico che vengono dimessi per guarir-

gione). Si noti che, in questo caso, il parametro indicato in via di massima costituisce un indicatore di qualità di tipo “ordinale” e non “cardinale”: ad esempio il fatto che, in una certa scuola, la percentuale dei promossi sia doppia rispetto ad un'altra può indicare, in prima approssimazione, che la qualità dell'istruzione sia maggiore nella prima che nella seconda, ma non che sia esattamente due volte maggiore.

1.4. La nozione di “mercato”

La definizione proposta in § 1.2 postula una attività pubblica (dello “Stato”) che si svolge all'interno di un ambiente. Questo ambiente è denominato “mercato”: si intende con questo termine ben più del luogo in cui si verificano gli scambi di beni e servizi tra gli operatori che a questi scambi sono interessati. L'espressione mercato, specie negli ultimi anni, denota, infatti, un modo di organizzazione del sistema economico e, più in generale, del sistema sociale di un paese.

“Mercato” è l'insieme dei soggetti che vendono e comprano diritti (nel caso più semplice, il diritto di proprietà) riferiti ad una certa merce (bene materiale, o servizio, inteso come il risultato utile di un'attività, ad esempio, il servizio di trasporto marittimo). È attraverso il mercato, attraverso le attività dei soggetti che su di esso operano, che viene a determinarsi il prezzo di queste merci, cioè il “valore” che un'economia basata sullo scambio attribuisce ad esse.

1.5. La scienza delle finanze

Ragioni di carattere didattico, ma anche la necessità di “definire” (cioè di stabilirne i “confini”) sul piano scientifico un certo ambito di conoscenze, hanno indotto, in tempi piuttosto recenti (e cioè a partire dalla fine del diciannovesimo secolo), ad individuare in un complesso di nozioni la “scienza delle finanze”. Queste proposizioni riconducono, in ultima analisi, alle definizioni di § 1.1, con due specificazioni.

A) Anzitutto, rispetto all'economia pubblica, nella scienza delle finanze assume un maggiore rilievo la questione della disciplina giuridica pertinente per i problemi economici di cui si tratta. Sia nel piano didattico, sia su quello scientifico ed applicativo, è nella maggior parte dei casi irrilevante una analisi che non tenga conto della specifica disciplina che regola il fenomeno oggetto di studio.

Si può discutere in astratto di una spesa di un Comune, ad esempio considerandone la variazione dell'importo come un'indicazione del grado di autonomia che è assicurato – a norma degli artt. 5 e 119, comma 1, della nostra Costituzione – agli Enti locali. Le con-

clusioni raggiunte potrebbero, tuttavia, risultare non appropriate, ove non si abbia chiara la normativa di riferimento: occorre ad esempio, sulla base di essa, distinguere tra importo della spesa per cassa (importo delle erogazioni effettivamente verificate in un certo intervallo di tempo) ed importo per competenza (obbligazioni di spesa contratte dall'Ente che per una qualche parte non hanno prodotto erogazione di somme ma l'accumulazione di "residui" non spesi). L'importo della spesa (o della variazione di spesa) per cassa in via di massima non coincide con quello risultante per competenza. L'analisi degli effetti macroeconomici di variazioni di spesa, per l'una e per l'altra ipotesi, può giungere a risultati drammaticamente diversi.

B) L'“economia pubblica” ha, in secondo luogo, un contenuto più ampio, rispetto a quella della “finanza pubblica”. Quest'ultima si occupa, infatti, delle sole questioni di contenuto economico (economia della finanza pubblica) concernenti la “finanza”. La “finanza pubblica” consiste nell'insieme dei movimenti di entrata e di spesa pubblica, di cui si esaminano le implicazioni economiche. Vi sono, tuttavia, scelte pubbliche che rientrano nell'oggetto dell'economia pubblica che non hanno contenuto finanziario: si pensi allo studio degli effetti economici di una scelta urbanistica, o di regolazione diretta di grandezze (ad esempio, in materia di inquinamento). Si giunge, per questa via, ad una definizione più rigorosa (più circoscritta), rispetto a quella proposta in § 1.1:

La scienza delle finanze ha ad oggetto i problemi economici riferiti all'attività finanziaria dello Stato. Questa consiste nell'insieme di scelte attraverso le quali le entrate e le spese pubbliche sono decise e concretamente poste in atto.

1.6. Compendio

Nell'ambito delle scienze economiche hanno rilievo gli studi di “economia pubblica”. Essi hanno ad oggetto i problemi economici concernenti le attività dello “Stato”, cioè delle articolazioni del sistema pubblico in Enti di diverso livello (nel caso della Repubblica d'Italia, per come è scritto nell'art. 114 della Costituzione, in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato).

L'orientamento degli studi è in via prevalente “normativo”: per mezzo di essi, cioè, si intende fornire al “*policy maker*” (al decisore pubblico; al governo) suggerimenti riferiti a ciò che sarebbe appropriato decidere. Anche gli studi “positivi” – che siano riferiti a ciò che è, piuttosto che a ciò che dovrebbe essere – hanno interesse, in ultima analisi, in quanto orientino in ordine ai contenuti delle scelte pubbliche.

Gli studi di economia pubblica si avvalgono delle tecniche della teoria economica. L'orientamento normativo di essi induce a privilegiare le nozioni di *sistema* (ad esempio, sistema tributario; sistema previdenziale; sistema degli Enti territoriali).

SOMMARIO: 2.1. Insieme, sistema, struttura. – 2.2. La nozione di “modello”. I modelli della scienza delle finanze. – 2.3. I contenuti e le tecniche dell’analisi economica. – 2.4. Compendio.

2.1. Insieme, sistema, struttura

L’impostazione proposta in § 1.1 conduce ad alcune questioni di carattere generale, il cui contenuto va oltre lo specifico della teoria economica.

Una prima analisi di esse consente di introdurre concetti che sono di generale utilità per le discipline sociali.

Il primo di questi concetti è quello di *insieme*. Per *insieme* si intende una pluralità di *elementi*. Questa definizione implica due contenuti. Anzitutto, una *regola*, un criterio, che consente di stabilire se un certo oggetto faccia o non faccia parte dell’insieme in questione.

Nella prima ipotesi, l’oggetto viene definito *elemento* dell’insieme.

In secondo luogo, occorre precisare che *per pluralità* non si intende, in senso stretto, che gli elementi stessi debbano essere più di uno. Ciò che conta è che gli elementi stessi siano numerabili: il numero che corrisponde ad essi può anche essere uno (ad esempio, il soggetto pubblico che, nel nostro ordinamento, prima della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, aveva il potere di istituire nuovi tributi è lo Stato: l’insieme dei soggetti pubblici cui la Costituzione attribuiva il potere anzidetto era composto da un solo elemento), o addirittura zero (l’insieme degli Enti locali che, in Italia, hanno autonomo potere tributario è un insieme *vuoto*, perché nessun Ente locale, per effetto dell’art. 23 della nostra Costituzione ha, nel campo anzidetto, un potere autonomo).

A partire da queste notazioni, è possibile definire che il concetto di *sistema* nella scienza economica ha la più grande importanza. Si intende per *sistema* un insieme di elementi cui viene attribuita la funzione di raggiungere una, o più finalità. Così, il sistema di intermediazione bancaria, nel nostro Paese, consiste nell’insieme di

aziende che accettano in deposito mezzi di pagamento ed offrono prestiti; il sistema di distribuzione, nell'insieme delle imprese che acquistano merci presso i produttori e le offrono agli acquirenti, ecc.

Ciò che caratterizza il sistema pubblico è il fatto che esso stabilisce da sé i suoi propri fini. Esso stabilisce, inoltre, le "regole del gioco" che ne definiscono i nessi con l'ambiente economico e sociale in cui è inserito. Questi nessi risultano da complicate dinamiche ed incorporano meccanismi e procedure di varia natura (economici, giuridici, in senso lato sociali).

Un sistema può essere descritto nella sua costituzione individuandone la struttura. Per *struttura* di un sistema si intende l'insieme delle relazioni che si stabiliscono tra gli elementi di esso. Tra queste relazioni hanno ai nostri fini il maggiore interesse la relazione da forte a debole e quella da grande a piccolo: da vari punti di vista può risultare che taluni elementi di un sistema siano, rispetto ad altri, in una posizione di forza, o di debolezza (nel sistema produttivo italiano, ad esempio, le imprese del settore agricolo, o quelle meridionali, sono in posizione debole rispetto a quelle industriali, o settentrionali); inoltre, in via generale alcune variabili possono essere misurate o almeno comparate e questa misura può costituire un indice rilevante, in riferimento ai caratteri che il sistema presenta.

Rispetto ad un sistema pubblico, può intendersi per struttura la posizione relativa dei diversi Enti pubblici che di esso facciano parte. Un carattere di questa struttura consiste nel grado di decentramento che essa consenta.

Si noti che, rispetto ad altri sistemi, il sistema pubblico mostra una notevole permanenza dei caratteri che lo contraddistinguono. Almeno per quanto concerne l'esperienza italiana, le leggi di cambiamento della struttura del sistema pubblico hanno tempi estremamente lunghi: i suoi elementi difendono, cioè, con efficacia la loro presenza e il loro peso relativo.

2.2. La nozione di "modello". I modelli della scienza delle finanze

Un *sistema scientifico* consiste in un insieme di proposizioni che formano uno schema deduttivo, nel senso che, assunte alcune di esse come ipotesi, le altre con-

seguono logicamente. A schemi di questa natura si fa riferimento, nella teoria economica, con l'espressione "modello economico".

Un esempio di modello economico riferito alla finanza pubblica può essere assai agevolmente costruito sulla base di quanto lo studente ha appreso dallo studio della microeconomia.

Si assuma che la quantità domandata della merce x dipenda, oltre che dal prezzo di essa, p_x , dalla quantità della merce y che il consumatore acquista; che la quantità della merce y dipenda dal prezzo, p_y ; che il prezzo p_y , dipenda da un'imposta applicata dallo Stato t_y . Il sistema di proposizioni in oggetto può essere rappresentato nella forma che segue:

$$x = x(p_x, y)$$

la quantità della merce x acquistata dipende dal – è funzione del – prezzo p_x e dalla quantità acquistata della merce y ;

$$y = y(p_y)$$

la quantità acquistata della merce y dipende dal prezzo p_y

$$p_y = p_y(t_y)$$

il prezzo p_y , dipende dall'imposta t_y .

Supponiamo ora che lo Stato modifichi l'imposta in questione. Accadrà che

$$\Delta t_y \rightarrow \Delta p_y \rightarrow \Delta y \rightarrow \Delta x \rightarrow \Delta p_x$$

La variazione dell'imposta produce una variazione del prezzo della merce y , che produce una variazione della quantità y , che produce una variazione della funzione di domanda merce x , che produce una variazione del relativo prezzo.

Ad esempio, una variazione dell'imposta sulla benzina produce una variazione del prezzo di questa merce, che a sua volta produce una variazione della quantità di benzina consumata, che produce una variazione del numero delle automobili in circolazione.

Se l'effetto si verifica, le variazioni proposte sono diverse da zero, il che è d'altra parte implicito nella nozione di funzione; la *direzione* dell'effetto dipende dal segno della variazione. Il *modello* proposto (il sistema di proposizioni attraverso le quali si intende proporre un'analisi di una certa situazione concreta, semplificandola radicalmente) conduce alla conclusione che un'imposta applicata su una merce riduce la quantità domandata delle merci che sono rispetto ad essa complementari ($\Delta x < 0$) ed accresce quella delle merci rispetto ad essa alternative ($\Delta x > 0$). Le ipo-

tesi usuali relative alla forma delle funzioni di domanda e di offerta della merce x comportano che, nel primo caso, l'imposta ne riduca il prezzo, mentre nel secondo caso l'accresca.

$$t_y \rightarrow \Delta p_x < 0; \quad \text{oppure} \quad t_y \rightarrow \Delta p_x > 0.$$

Tra le nozioni rilevanti nella economia pubblica e, più in generale, nella teoria economica, va menzionata la nozione di *regime*. Si intende per regime un dato strutturale nella composizione di un sistema, che ne spiega i comportamenti. Lo studente già conosce la nozione di regime di monopolio. Per lo specifico di questo testo rileva la nozione di regime democratico.

2.3. I contenuti e le tecniche dell'analisi economica

La scienza delle finanze studia i problemi economici; valgono, evidentemente, le questioni e le tecniche d'analisi della teoria economica. L'oggetto di essa consiste nello studio dei modi di funzionamento del sistema economico. Questa indicazione di per sé comporta che al sistema economico sia attribuita una, o più finalità. Ciò vale per i "classici" (cfr. i Capitoli da 4 a 8) e vale per i "neoclassici" (cfr. i Capitoli 9 e 10). Per gli uni, come più diffusamente si dirà in prosieguo, il sistema economico è il mezzo attraverso il quale si realizza l'accumulazione del capitale; questa accumulazione consente agli uomini di liberarsi dalla schiavitù del bisogno. Per i "neoclassici", fine dell'economia è la massimizzazione del benessere degli uomini, cioè del risultato che può conseguirsi gestendo in modo razionale le risorse che sono disponibili.

Nell'una e nell'altra impostazione contano i meccanismi che siano in atto nel sistema. L'analisi economica ha ad oggetto lo studio di questi meccanismi. Un principale strumento, a questo riguardo, è la nozione di funzione.

Ci riferiamo ad un concetto molto usato nella teoria economica, mutuato ovviamente dall'analisi matematica. Siano oggetto di studio due grandezze – x ed y –. Supponiamo che esista un procedimento che ci permette di associare ad ogni valore x , appartenente all'insieme X , un valore di y appartenente all'insieme Y : si dice, allora, che la "variabile y dipende dalla variabile x ", oppure che " y è funzione di x ".

La funzione è, dunque, una relazione tra gli elementi di X e gli elementi di Y per cui ad un elemento x di X è associato – al più – un elemento y di Y . L'insieme X viene detto "insieme di definizione"; l'insieme Y , "insieme dei valori".

L'oggetto della teoria economica consiste nell'ipotizzare "regole" di questo tipo che consentono di individuare un nesso tra grandezze economiche; nel verificare che questa presenza si riscontra in concreto; nell'approfondire le implicazioni che si collegano alle regole anzidette.

L'individuazione di una funzione che pone in una relazione precisa due variabili può essere, anche sul piano operativo importante. Un monopolista, ad esempio, sa che il livello del suo profitto dipende dal prezzo che egli pratica per la merce da lui prodotta. Se è in grado di passare da questa generica affermazione ad una "regola" precisa che connette ad ogni possibile livello del prezzo un valore unico del livello di profitto netto egli potrà agire meglio nel perseguimento del proprio obiettivo: si tratterà, quindi, di esprimere il profitto come "funzione" del prezzo.

2.4. Compendio

La scienza delle finanze impiega componenti e tecniche di analisi della teoria economica. Hanno la maggiore importanza le nozioni di funzione e di sistema.

