



Prefazione

Dopo diverse versioni di dispense – prima dattiloscritte e poi a stampa – vengono ora pubblicate queste *Lezioni di Scienza delle finanze*, che raccolgono le lezioni tenute in questi ultimi anni presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre.

Si tratta, comunque, tuttora, di un *work in progress*, non solo per l'ovvia ragione che l'evoluzione della materia richiederà aggiornamenti e ripensamenti, ma anche per un'esigenza di affinamento dell'esposizione e di integrazione dei contenuti di diversi capitoli.

Ringrazio M. Alessandra Antonelli e Gianluca Laganà per le loro osservazioni su alcuni capitoli delle *Dispense* che hanno preceduto queste *Lezioni*; ed un ringraziamento devo anche agli studenti dei diversi corsi, che, con le loro domande e richieste di spiegazioni, mi hanno spinto a cercare di rendere l'esposizione degli argomenti la più chiara possibile.

Un pensiero riconoscente va, infine, al mio Maestro, il professor Cesare Cosciani, il cui insegnamento di rigore scientifico e morale, di indipendenza di pensiero, di passione per le tematiche studiate, di rispetto per gli studenti, di dovere civile non intaccato dal pessimismo sulla natura umana, è ancora in me molto vivo.

BRUNO BISES

Roma, gennaio 2005

Capitolo 1

Oggetto e metodologia dell'analisi

1. Campo di indagine

La Scienza delle finanze ha per oggetto l'analisi economica della finanza pubblica – cioè dell'attività dello Stato e degli altri enti pubblici che si realizza attraverso le entrate e le spese del bilancio pubblico – nonché di altre forme di intervento pubblico, come, in particolare, la regolamentazione di attività economiche e la gestione di imprese pubbliche.

Anche se lo studio delle fonti di finanziamento del settore pubblico, ed in particolare delle entrate tributarie – tradizionalmente il principale oggetto della Scienza delle finanze (e da cui essa trae il nome) – continua a costituirne parte essenziale, il campo di indagine della disciplina si è andato estendendo all'insieme delle scelte economiche pubbliche ed ai loro effetti sul sistema economico – sia dal punto di vista microeconomico¹ che da quello macroeconomico².

Attualmente, pertanto, si considerano oggetto della Scienza delle finanze:

- l'analisi dell'*intervento* pubblico nel sistema economico sotto i tre profili delle giustificazioni (e degli obiettivi da perseguire), degli strumenti e degli effetti;
- l'analisi del *comportamento* dell'“operatore pubblico” – Stato ed altri enti pubblici³ – in quanto *operatore*, sotto il duplice profilo della determinazione delle scelte pubbliche e della loro realizzazione.

¹ L'ambito microeconomico concerne le decisioni dei singoli individui nelle loro funzioni di consumatori, risparmiatori, lavoratori, produttori, ecc.

² Gli aspetti macroeconomici riguardano le grandezze economiche considerate nell'aggregato (reddito nazionale, spesa complessiva per consumi o per investimenti, occupazione, ...).

³ Diversi sono i soggetti che svolgono le funzioni di “operatore pubblico”: per l'Italia ve-

L'estendersi del campo di indagine della disciplina oltre lo studio esclusivo dell'attività finanziaria dello Stato ha portato ad affiancare alla denominazione di "Scienza delle finanze" anche quelle di "Economia del settore pubblico" e di "Economia pubblica".

Rispetto alle altre discipline economiche – accomunate dalla medesima metodologia di analisi – la Scienza delle finanze pone pertanto l'enfasi sull'agire dell'operatore pubblico e sugli effetti che esso ha sui comportamenti economici degli operatori privati, lo studio dei quali (oggetto, in particolare, dell'Economia politica) è evidentemente presupposto necessario.

D'altro canto, l'analisi dell'intervento pubblico può essere affrontata avvalendosi di diverse metodologie: giuridica, politologica, sociologica, storica, oltre che economica. Il rapporto della Scienza delle finanze con le discipline che studiano il medesimo fenomeno sotto diverse prospettive è di interrelazione. L'analisi economica dell'attività economico-finanziaria dello Stato, infatti, se non può prescindere – date le caratteristiche dell'operatore pubblico e delle sue modalità di azione e le possibili reazioni degli operatori privati – dai fattori non economici – giuridici, politici, sociali, psicologici – che influiscono sul fenomeno analizzato, può, a sua volta, offrire elementi di conoscenza e di interpretazione alle altre discipline⁴.

2. Metodologia di analisi

2.1. *L'analisi economica*

La scienza economica è primariamente diretta a studiare come gli individui, singolarmente e collettivamente, ripartiscono fra i possibili impieghi alternativi risorse disponibili in quantità limitata e utilizzabili per più di una finalità⁵.

dere il Cap. 10, par. 1. Essendo lo Stato il principale soggetto avente le caratteristiche di operatore pubblico, tale termine viene spesso utilizzato, nel prosieguo del volume, per indicare genericamente l'operatore pubblico.

⁴Sulle interazioni fra economia pubblica e diritto, in particolare, si veda il successivo par. 3.

⁵Questa definizione di scienza economica ricalca quella data da Robbins (1932, Cap. I, par. 3) – "L'economia è la scienza che studia il comportamento umano come una relazione fra fini e mezzi scarsi che hanno usi alternativi" – e corrisponde alla visione tuttora prevalente fra gli economisti, anche se esistono definizioni alternative che privilegiano altri aspetti dell'attività economica studiati dagli economisti.

Essenziale, in tale definizione, è l'attività di *scelta* compiuta dagli individui⁶. L'economia viene, perciò, da alcuni, considerata come la “scienza delle scelte”.

Con tale definizione vengono ricomprese nel campo dell'analisi non solo le decisioni compiute dai singoli individui in relazione alle risorse (scarse) di cui hanno diretta disponibilità (il loro tempo, il loro reddito, ...) e ai relativi impieghi (il lavoro, il riposo o le attività ricreative; l'acquisto di quantità di uno o di un altro bene di consumo; ecc.), ma anche le attività dello Stato, per un duplice motivo: perché l'intervento pubblico influisce sulle scelte degli individui, e perché lo Stato stesso deve decidere come impiegare le risorse (anch'esse limitate) di cui ha la disponibilità.

Si deve, per altro, tenere presente che la scelta degli operatori privati e pubblici di utilizzare le risorse disponibili per una o un'altra finalità modifica la distribuzione delle risorse fra i componenti la collettività, ed influisce, perciò, sui livelli di benessere di ciascuno di essi.

L'*allocazione* delle risorse – l'impiego delle risorse disponibili tra i possibili utilizzi alternativi – ha perciò conseguenze distributive, e, d'altro canto, la *distribuzione* delle risorse – cioè la ripartizione di quelle risorse (o del prodotto che dal loro utilizzo deriva) tra gli individui che compongono la collettività – influenza la loro allocazione.

L'allocazione delle risorse e la distribuzione delle risorse costituiscono, perciò, i due fondamentali aspetti – teoricamente distinguibili ma fra loro interrelati – oggetto dell'analisi economica.

2.2. I principali assunti

Dato che l'analisi dei comportamenti dell'operatore pubblico e degli effetti provocati dall'intervento pubblico nel sistema economico viene condotta seguendo la metodologia economica, richiamiamo tre assunti che – secondo le opinioni più diffuse fra gli economisti – rappresentano i principali fondamenti su cui tale metodologia si basa.

Primo: gli operatori che prendono le decisioni economiche – gli “agenti

⁶Non si ha, infatti, scelta – e quindi non sussiste un problema economico – nel caso di una risorsa disponibile in quantità superiori alle richieste di impiego, oppure utilizzabile per un'unica finalità.

economici” – sono gli individui, sia che agiscano come singoli che all’interno (o per conto) di organizzazioni (*individualismo metodologico*). Le decisioni e le azioni delle organizzazioni che raccolgono più individui (ad esempio: un governo, uno Stato, una società per azioni, un’associazione, un ente pubblico, un’istituzione internazionale, come pure un ufficio di un’amministrazione pubblica, un reparto di un’impresa; ma anche una famiglia; o ancora: un partito, un sindacato, un’associazione di categoria, ecc.), infatti, sono comunque riconducibili ai comportamenti degli individui che ne fanno parte e che al loro interno detengono poteri decisionali – di diritto o di fatto, singolarmente o in concorso con altri – o che comunque al loro interno operano.

Incompatibili con la premessa metodologica individualistica sono, in particolare, le concezioni organicistiche dello Stato (e le loro possibili implicazioni, quali il concetto di “Stato etico”). Lo Stato non è un’entità avente “propri” obiettivi che trascendono quelli degli individui che compongono la collettività nazionale, e quindi una “propria” volontà. La “volontà” dello Stato è il risultato dell’aggregazione – in diverse forme – di decisioni individuali. Gli obiettivi, i valori e gli interessi manifestati dallo Stato derivano dalla composizione di obiettivi, valori e interessi degli individui che – direttamente o tramite aggregazioni intermedie (quali partiti, sindacati, gruppi di interesse, ...) – concorrono alla formazione delle decisioni dello Stato – dove, evidentemente, anche la volontà di quelle organizzazioni dirette ad influire sulle scelte dell’operatore pubblico è vista come il risultato delle decisioni degli individui che in esse operano. Si esclude pertanto che esistano fini dello Stato che non possano essere ricondotti a fini di individui. Ciò implica che bisogna rifarsi ai moventi delle azioni individuali per comprendere i comportamenti dell’operatore pubblico.

All’interno di questa logica, lo Stato è visto come lo strumento che gli individui che compongono una collettività si sono dati per realizzare alcune delle loro finalità – la soddisfazione di esigenze che senza un’azione collettiva non potrebbero essere realizzate o che attraverso l’operare collettivo possono essere realizzate con risultati preferibili a quelli raggiungibili mediante scambi di mercato. È evidente, per altro, che fra i componenti di una collettività vi saranno divergenze più o meno profonde su ciò che è bene per l’intera collettività, e quindi su quali finalità debbano essere soddisfatte attraverso l’operare dello Stato ed in quale misura.

Secondo: l’obiettivo di ciascun agente economico è il raggiungimento del più alto livello possibile di *benessere*. Gli elementi che influiscono sul be-

nessere di un individuo possono essere di tipo economico – il reddito e il patrimonio di cui dispone, gli specifici beni che può utilizzare, ... – ma anche di tipo psicologico, quali, ad esempio, l'affermazione professionale, il potere, lo *status* sociale; o il godimento di un'opera d'arte, di una passeggiata in un ambiente naturale o dell'aria pulita; come pure il bene altrui, se l'individuo è animato da motivazioni altruistiche, o ancora l'espressione della propria identità personale o sociale, l'amor proprio o la propria reputazione. Si ipotizza perciò che l'individuo sia spinto, nei propri comportamenti, dall'interesse personale – inteso, per altro, in senso estremamente ampio (fino ad includere anche le cosiddette “preferenze sociali”) ⁷.

Ciò viene espresso, analiticamente, ricorrendo al concetto di *funzione di utilità*:

$$(1.1) \quad U^A = f(X_A, Y_A, Z_A, \dots).$$

L'utilità (cioè il benessere) di un individuo A – la variabile dipendente, rappresentata dal simbolo U^A – è funzione di (cioè, dipende da) diversi fattori – quali quelli sopra citati – rappresentati dalle variabili indipendenti X_A , Y_A , Z_A , ecc. (chiamate gli “argomenti” della funzione) ^{8,9}. È evidente che alcuni di questi fattori influiscono positivamente sul benessere dell'individuo (e pertanto sono “beni”), mentre altri influiscono negativamente (i “mali”, come, ad esempio, l'inquinamento atmosferico) ¹⁰.

⁷ L'inclusione nella funzione di utilità individuale delle preferenze sociali è il frutto degli studi di *economia comportamentale*, dai quali risulta l'importanza, tra i fattori che determinano il benessere degli individui e influiscono sui loro comportamenti, di elementi psicologici personali e di condizionamenti sociali – positivi e negativi – quali l'altruismo, l'onestà, la reputazione, l'identità sociale. Da notare che la rilevanza per ciascun individuo di alcuni dei fattori inclusi nella funzione di utilità individuale può mutare con il tempo e le circostanze. In particolare sul ruolo, nelle funzioni di utilità individuali, dei modelli sociali identitari si veda Akerlof (premio Nobel per l'economia nel 2001) e Kranton (2000).

⁸ Una *funzione* è una relazione che lega una variabile ad un'altra variabile (se, ad esempio, U^A dipendesse solo da X_A) o a più altre variabili (come nell'equazione (1.1)): il valore assunto dalla variabile dipendente muta al variare di quello di una o più delle variabili indipendenti.

⁹ La lettera *A* applicata come pedice ai simboli che rappresentano le variabili indipendenti indica che i valori rilevanti sono quelli che tali variabili assumono con riferimento all'individuo A.

¹⁰ Nel primo caso, perciò, i valori della variabile dipendente mutano nella medesima direzione di quelli della variabile indipendente (con riferimento all'equazione (1.1), al crescere, ad esempio, del “bene” X_A , cresce anche U^A), mentre nel secondo caso in direzioni opposte (se, ad esempio, Z_A è un “male” il suo incremento determina una riduzione in U^A).

Terzo: i comportamenti individuali sono il frutto di *decisioni razionali*. Il procedimento decisionale implica cioè che ciascun individuo esamini gli effetti positivi e negativi delle diverse alternative disponibili, li confronti e scelga l'alternativa che permetta di realizzare i propri obiettivi al livello più alto. Si ipotizza, pertanto, che ogni agente economico scelga razionalmente, tra le diverse alternative, quella che massimizza il proprio benessere, e cioè, matematicamente, quella che presenti la combinazione di valori delle variabili indipendenti che rende massimo il valore della funzione di utilità.

Ciò comporta, in linea generale, che una data azione venga compiuta da un individuo se il beneficio aggiuntivo che ne ricava (il beneficio marginale) sia, e fintanto che si mantenga, superiore (fino ad arrivare ad essere uguale) al costo aggiuntivo che per tale azione egli deve sopportare (il costo marginale) – e cioè nel caso in cui il beneficio marginale netto, dato dalla differenza fra beneficio marginale e costo marginale, sia positivo (o comunque non-negativo).

Gli elementi che determinano le scelte sono:

- le *preferenze individuali* (ossia i gusti personali) rappresentate analiticamente dalla forma funzionale della funzione di utilità (che esprime la “sensibilità” dell'utilità dell'individuo a variazioni in ciascuna delle variabili che entrano come argomenti nella funzione di utilità);
- gli “*stati del mondo*”, cioè le situazioni che potrebbero verificarsi e che, per le loro caratteristiche (i valori delle variabili indipendenti che esse comportano), potrebbero incidere diversamente sul benessere individuale, e rispetto alle quali quindi l'individuo manifesta diverse preferenze;
- le *probabilità* di verificarsi – a giudizio dell'individuo – dei diversi stati del mondo (data l'incertezza sul futuro) ¹¹;

¹¹ L'ipotesi di comportamenti perfettamente razionali è stata oggetto di critiche sotto diversi aspetti. Un primo fondamentale aspetto riguarda la possibilità che gli individui siano effettivamente in grado di compiere il processo decisionale ipotizzato (ed in particolare di calcolare le probabilità del verificarsi degli eventi), considerati i loro limiti cognitivi, il ridotto insieme di informazioni disponibili o acquisibili, e la limitatezza delle risorse disponibili, in particolare il tempo (limiti conoscitivi), e non ricorrano invece, nei fatti, a meccanismi decisionali meno rigorosi e più semplici – elementi, questi, alla base della teoria della *razionalità limitata* di Herbert Simon (premio Nobel per l'economia nel 1978), di cui si veda specialmente Simon (1982). Un secondo gruppo di critiche emerge dagli studi sperimentali di economia comportamentale – a partire da quelli di Daniel Kahneman (premio Nobel per l'economia nel 2002) e Amos Tversky (sulla cui “teoria del prospetto” si veda in particolare l'articolo del 1979) – che rivelano come nei processi decisionali individuali spesso intervengano elementi psicologici che non appaiono coerenti con quell'ipotesi di razionalità.

- i *vincoli economici* cui l'individuo è soggetto, come le risorse a sua disposizione (il reddito, il patrimonio, il tempo disponibile), i prezzi relativi dei beni, ...;
- i *vincoli istituzionali*, ossia le condizioni che determinano l'"ambiente" giuridico-economico-sociale entro cui l'individuo agisce.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, ci si riferisce a norme giuridicamente o moralmente cogenti (leggi civili o religiose, regole di condotta sociale, consuetudini, usi, tradizioni, ecc.) – e come tali riconosciute – che regolano la vita degli individui, singolarmente o come parti di organizzazioni (un'impresa, un'amministrazione pubblica, un'associazione, ...). L'importanza delle "istituzioni" – nel significato di *insiemi sistemici di regole* – sta nel fatto che esse danno "forma" all'ambiente in cui gli individui operano. Sono infatti le istituzioni che delimitano l'insieme delle alternative che un individuo si trova *effettivamente* a disposizione: a ciascun complesso di vincoli istituzionali (o "assetto" istituzionale) corrisponde perciò un diverso insieme di alternative fra le quali poter scegliere.

Modificazioni nei comportamenti degli individui possono pertanto essere attribuite a mutamenti nelle preferenze – che, per altro, avvengono, in genere, con una certa lentezza (e richiedono, inoltre, del tempo prima che risultino osservabili) – a variazioni negli elementi che caratterizzano i diversi stati del mondo o nella probabilità di verificarsi che l'individuo assegna a ciascuno di essi, o, infine, a modificazioni nei vincoli economici o istituzionali. Mentre i mutamenti nei vincoli economici *inducono* l'individuo a modificare le proprie decisioni (*incentivando* o *disincentivando* alcuni comportamenti), quelle nei vincoli istituzionali *costringono* l'individuo a tali modificazioni (salvo non rispettare le nuove regole, mettendosi – sotto uno od un altro profilo – di fatto "fuori" dall'organizzazione che le ha poste).

2.3. Allocazione e distribuzione delle risorse: criteri di valutazione

È possibile dare giudizi riguardanti l'allocazione e la distribuzione delle risorse ricorrendo, rispettivamente, a criteri di *efficienza* e a principi di *equità*.

Seguendo la definizione data da Vilfredo Pareto (1896), un'allocazione delle risorse è *efficiente* se, modificando tale allocazione, non è possibile

umentare il benessere di uno degli individui che compongono la collettività, senza che sia diminuito il benessere di almeno un altro individuo. Di converso, un'allocazione non è efficiente se, impiegando in modo diverso le risorse disponibili, si può ottenere una quantità maggiore di uno o più beni così da permettere ad almeno un individuo di raggiungere un più elevato livello di benessere senza che ciò comporti un danno per qualunque altro individuo. Ne consegue che l'*inefficienza* implica uno spreco di risorse.

L'*equità* distributiva, invece, si raggiunge per quella distribuzione delle risorse che rende massimo il benessere collettivo; ma tale distribuzione è diversa a seconda della definizione di benessere sociale che viene adottata, e questa, a sua volta, è diversa a seconda dell'insieme dei giudizi di valore che ne viene posto a fondamento.

2.4. Modalità di analisi: approccio positivo e approccio normativo

Sia l'analisi dell'allocazione che quella della distribuzione delle risorse possono essere compiute seguendo un approccio "positivo" oppure un approccio "normativo".

L'*analisi positiva* è diretta a *descrivere* i fenomeni economici e a darne una *spiegazione*, individuando cioè i fattori che li determinano (e la loro importanza relativa) e le connessioni causali che legano gli uni agli altri. Con l'analisi positiva ci si propone, quindi, di conoscere la realtà economica, senza che ciò implichi un giudizio su di essa o l'obiettivo di modificarla.

L'*analisi normativa* si propone, invece, di *valutare* i fenomeni economici. Questo tipo di analisi si basa perciò su giudizi di valore. Dal momento che interpretando un fenomeno sulla base di un dato insieme di giudizi di valore si può arrivare ad una valutazione, e ad una differente valutazione partendo da un diverso insieme di giudizi di valore, è essenziale per la correttezza dell'analisi – e per la corretta interpretazione dei risultati – che si rendano espliciti i giudizi di valore su cui ciascuna valutazione si fonda.

Dall'attività di valutazione deriva un ulteriore compito dell'analisi normativa: la *proposizione di regole di condotta*. L'analisi normativa si prefigge infatti anche di indicare le scelte appropriate a realizzare gli obiettivi che si intendono perseguire – obiettivi la cui desiderabilità dipende, evidentemente, dall'accettabilità dei giudizi di valore dai quali essi traggono origine. Anche per questo aspetto dell'analisi normativa è quindi essenziale il riconoscimento dei giudizi di valore messi a fondamento delle prescrizioni di

politica economica; e, per l'accettabilità di tali prescrizioni, è necessario il riscontro della condivisione delle relative premesse di valore.

Dato che l'appropriata conoscenza della realtà economica è premessa indispensabile per formulare fondate valutazioni e corrette proposte di politica economica, i due approcci, pur essendo teoricamente alternativi, sono tra loro complementari al fine di un'analisi completa dei fenomeni economici.

3. Interazioni fra economia pubblica e diritto

Tra economia pubblica (e scienza economica in generale) e diritto, come si è accennato, esistono importanti interazioni e reciproca influenza.

Per quanto riguarda l'importanza del diritto per l'economia, il diritto, in primo luogo, fornisce il sistema di regole che costituisce il *quadro istituzionale* entro cui si esercitano le attività economiche, essenziale – come si vedrà – per il funzionamento del mercato (si pensi innanzi tutto al diritto di proprietà, che rende possibile lo scambio dei beni, alle regole del diritto commerciale su impresa e titoli di credito, alle norme di tutela della concorrenza) come pure per la realizzazione delle azioni dell'operatore pubblico (anch'esso tenuto al rispetto di regole).

In secondo luogo, il diritto conferisce una “*forma*”, attraverso il ricorso ai diversi istituti giuridici privatistici e pubblicistici, ai rapporti economici – sia di mercato che non di mercato – che si instaurano tra gli operatori (privati e pubblici), ne permette la qualificazione, la realizzazione e lo sviluppo – si pensi alle diverse tipologie di contratti previsti dal codice civile e alle relative specifiche caratteristiche e regole – e ne prevede la tutela in caso di inadempimento. Inoltre, attraverso l'organizzazione ed il funzionamento del sistema giudiziario, garantisce l'esercizio di tale tutela.

Con particolare riferimento all'economia pubblica è attraverso il funzionamento delle istituzioni politico-costituzionali ed amministrative (assemblee legislative, governo centrale, altri organi costituzionali, organi di governo locali, pubbliche amministrazioni centrali e locali, ...) e secondo le regole per esse fissate – istituzioni e regole disegnate e definite dal diritto (diritto pubblico, costituzionale e amministrativo in particolare) – che vengono prese le decisioni dell'“operatore pubblico”, ed è attraverso una varietà di forme giuridiche (leggi statali e regionali, decreti legge e legislativi, decreti ministeriali e interministeriali, regolamenti, altri provvedimenti di or-

ganismi di decisione politica ed atti amministrativi) – ognuna con le sue caratteristiche e la sua efficacia – che si realizza l'intervento pubblico nel sistema economico e si dà attuazione alle decisioni di politica economica¹². Ed a seconda delle forme e dei contenuti di tali interventi diverso potrà essere l'effetto economico.

Simmetrica è l'importanza dell'economia – e specificamente dell'economia pubblica – per il diritto. Rapporti economici sottostanno – direttamente o indirettamente, ed in misura più o meno rilevante – a gran parte degli istituti e dei rapporti giuridici¹³, costituendone in molti casi il *contenuto esclusivo o principale* (anche in questo caso basta pensare ai contratti di compravendita, di locazione, di appalto, di mutuo, di mandato, di assicurazione; ai contratti bancari; alla funzione economica della registrazione dei relativi atti; alle norme sull'impresa e sulle società di capitali¹⁴, alle norme sui brevetti).

Pertanto lo studio e la comprensione dei fenomeni economici sono essenziali per capire se le norme giuridiche affrontano e regolano in maniera efficiente tali fenomeni, ed in particolare se offrono gli *appropriati incentivi e disincentivi* ai comportamenti degli operatori – tenendo conto non solo degli effetti diretti e di impatto, ma anche di quelli indiretti e di più lungo periodo (e cioè determinati dall'insieme delle possibili reazioni degli operatori anche in archi temporali non brevi)¹⁵.

L'economia pubblica, in particolare, fornisce la *base concettuale ed analitica*

- per la scelta consapevole da parte delle autorità di governo dei più ap-

¹² Si pensi in particolare alla legge di bilancio (su cui si veda il Cap. 10, par. 3), e alle relative norme anche di carattere costituzionale (come l'art. 81 della Costituzione italiana).

¹³ Nonché a importanti norme costituzionali, quali, in particolare, gli articoli da 41 a 47, 53, 117, 119, 120 della Costituzione italiana.

¹⁴ In relazione, ad esempio, al calcolo degli ammortamenti dei beni strumentali e alla distribuzione di utili, al trattamento degli investimenti in ricerca e sviluppo (su cui si veda il Cap. 8, parr. 3.3 e 3.4) o ai fenomeni di concentrazione di imprese (con i relativi effetti sulla concorrenza nel mercato).

¹⁵ Si pensi, ad esempio, alle normative in tema di tutela dei consumatori (in relazione ai problemi di informazione imperfetta, su cui si veda il Cap. 6, par. 4) e di immissioni (in relazione al concetto economico di effetti esterni, su cui si veda il Cap. 6, par. 5), nonché alle normative *anti-trust* (in relazione ai mercati non perfettamente concorrenziali, ed in particolare monopolistici ed oligopolistici, su cui si veda il Cap. 6, par. 2).

propriati strumenti – specie nell'ambito delle spese pubbliche e del sistema fiscale ¹⁶ – per il raggiungimento dei risultati desiderati;

- per la ripartizione sia delle funzioni (e delle relative competenze di spesa) che delle competenze in ordine alle entrate tributarie fra governo centrale ed enti territoriali sub-centrali ¹⁷;

- per le azioni delle agenzie di regolamentazione delle attività economiche e di alcuni servizi pubblici ¹⁸;

- per l'individuazione dell'equilibrio nella tutela di interessi di analogo rilevanza ¹⁹;

- per la definizione di alcune delle principali regole di funzionamento di un'organizzazione economica e monetaria sovra-nazionale ²⁰.

In conclusione, la scienza economica offre al diritto una *metodologia di analisi e di valutazione* degli istituti giuridici e di specifiche normative basata su criteri di efficienza e di efficacia, permettendo la comparazione dei risultati di interventi legislativi alternativi – in relazione sia agli istituti di diritto sostanziale (civile, penale, amministrativo, tributario, ...), che ai percorsi procedurali che, ancora, all'organizzazione dell'amministrazione della giustizia ²¹.

¹⁶ Un esempio è la scelta, nel campo dell'istruzione o della sanità, tra diverse alternative di politiche pubbliche, quali la fornitura diretta di servizi pubblici (e alla scelta inoltre tra produzione da parte di un ente pubblico o di un'organizzazione privata), la contribuzione alle spese sostenute privatamente dagli individui e la deducibilità (oppure detraibilità) di tali spese ai fini dell'imposta sul reddito da essi dovuta. Altri esempi sono le scelte in campo fiscale, relative alle diverse imposte – ed alle loro possibili strutture – in funzione dei loro effetti (sui consumi, sugli incentivi al risparmio, sull'incentivo al lavoro, ...) (su cui si veda la Parte II di queste *Lezioni*), o agli strumenti di contrasto all'evasione fiscale, in ragione della loro efficacia.

¹⁷ Su cui si veda il Cap. 11 della Parte II di queste *Lezioni*.

¹⁸ Riguardo, in particolare, ai servizi pubblici "a rete" (su cui si veda il Cap. 6, par. 3).

¹⁹ Come nel caso delle attività delle imprese commerciali e degli enti non a scopo di lucro – entrambe tutelate, in Italia, da norme di rango costituzionale.

²⁰ Su cui si veda il Cap. 9.

²¹ Su alcune delle interazioni fra economia e diritto si veda Ciocca e Musu (2006).

Capitolo 2

L'intervento pubblico nel sistema economico: questioni fondamentali

1. Azioni individuali, azioni collettive e azione pubblica in un'economia di mercato

La soddisfazione delle esigenze e la realizzazione degli obiettivi di ciascun individuo in una collettività richiedono normalmente l'interazione con altri individui, e quindi l'instaurazione di rapporti che implicano la cooperazione degli individui coinvolti.

Ci sono casi in cui più individui hanno un medesimo *obiettivo finale* (ad esempio: garantire la difesa da un eventuale nemico esterno, la costruzione o l'illuminazione di una strada, un servizio anti-incendio) e ciascun individuo potrebbe realizzare l'obiettivo anche senza l'intervento di altri, ma la cooperazione è vantaggiosa in quanto permette la realizzazione dell'obiettivo ad un livello più elevato o ad un costo individuale più basso. Se poi l'azione di un individuo singolarmente non è in grado di realizzare l'obiettivo neppure al livello minimo – perché comporta un costo per lui non sostenibile o il costo è superiore al beneficio che egli ne può trarre (come potrebbe accadere nel caso della costruzione di una diga e della realizzazione di altre opere complesse dirette ad impedire le inondazioni del proprio terreno e di quelli di altri soggetti da parte di un fiume) – e quindi non viene intrapresa dal singolo, la cooperazione è necessaria per la stessa realizzazione dell'obiettivo. Per altro, pur in presenza di un obiettivo comune, altri interessi possono essere divergenti (ad esempio, la distribuzione tra gli individui del costo dell'azione collettiva).

In altri casi, l'obiettivo finale degli individui è diverso (per alcuni la disponibilità di un bene; per altri la disponibilità di un altro bene, quale il de-

naro) ma l'*obiettivo intermedio* è comune: la cooperazione per addivenire allo scambio dei due beni. Divergenti, di nuovo, possono essere alcuni altri interessi individuali, quali i termini dello scambio (prezzo, tempo, luogo, condizioni). In ogni caso gli individui possono avere un interesse comune a che gli scambi avvengano in condizioni di reciproca affidabilità, e quindi obiettivo comune può essere la creazione di istituzioni che garantiscano tale affidabilità (attraverso meccanismi di fissazione di regole condivise, nonché azioni di sorveglianza ed accertamento della loro applicazione e di prevenzione, repressione e punizione dei comportamenti ad essa contrari).

I rapporti economici tra gli individui hanno quindi sempre implicato livelli più o meno elevati di cooperazione – per la realizzazione di obiettivi finali o intermedi comuni – in campi più o meno ampi dell'attività umana diretta ad un miglioramento delle condizioni di vita.

La cooperazione si realizza in azioni collettive. Di queste azioni collettive una parte assai rilevante è costituita da azioni compiute attraverso (e quindi, da) organismi pubblici – organismi ai quali, per “patto sociale” fra i partecipanti, vengono demandati poteri di coazione e di esercizio della forza, al fine di rendere operative e vincolanti le decisioni comuni.

Se, quindi, da un lato, alcuni obiettivi non possono che essere realizzati attraverso la cooperazione fra individui, ben poche sono, d'altro canto, le azioni individuali che non richiedano qualche azione collettiva – o, più specificamente, pubblica – almeno come pre-condizione (ad esempio: il riconoscimento dei diritti di proprietà sui beni oggetto di scambio, con i relativi sistemi di tutela).

Un sistema economico in cui si realizzino esclusivamente rapporti economici fra singoli, senza azioni collettive, e, ancora, fra agenti privati (individuali o collettivi), senza azioni pubbliche, non è quindi realistico.

Sarebbe pertanto improprio parlare di *intervento* pubblico nel sistema economico, come se quest'ultimo potesse esistere e funzionare senza qualsivoglia azione collettiva pubblica, e quindi come luogo di svolgimento delle sole azioni individuali (o collettive private). L'azione collettiva pubblica realizza infatti alcune fondamentali funzioni senza le quali un sistema economico complesso non potrebbe neppure esistere (come la definizione e la salvaguardia del quadro normativo entro il quale si svolgono le attività economiche), o comunque sarebbe privo della capacità di soddisfare alcune essenziali esigenze degli individui (come la difesa da nemici esterni, e, in generale, la fruizione di alcuni servizi comuni – i beni pubblici puri, su cui si veda il Cap. 6). Istituzioni pubbliche – nel duplice significato di insiemi di

regole dirette a far funzionare nella maniera desiderata il sistema economico e di organismi che tali regole definiscono ed applicano e che garantiscono che vengano rispettate – sono quindi necessariamente presenti in un sistema economico.

D'altra parte, l'azione pubblica può essere più o meno ampia, aggiungendosi o sostituendosi in misura più o meno estesa alle azioni private (singole e collettive). Si può allora parlare di *intervento* pubblico con riferimento alle dimensioni e alle direzioni di tale azione pubblica.

Pertanto, un modello che intenda rappresentare il funzionamento di un sistema economico nel quale avvengano esclusivamente relazioni economiche fra individui è, ovviamente, irrealistico. Pur tuttavia, rilevandone risultati e limiti, esso può essere utile per identificare le funzioni che le azioni collettive, ed in particolare le azioni pubbliche, svolgono in un sistema economico. A fini di analisi, quindi, si ricorrerà a tale modello astratto (esposto nei Capitoli 3 e 4), esaminandone le implicazioni, per poi introdurre in esso elementi di maggiore realismo, compresa la presenza di istituzioni ed organismi pubblici¹.

Inoltre, nell'analisi che segue verrà utilizzata la dicotomia mercato-Stato (o, con termine più generale, operatore pubblico) – ancorché non esaustiva delle forme di relazioni economiche fra individui – in quanto essi rappresentano le due istituzioni polari a cui è demandata la soluzione dei problemi economici di allocazione e distribuzione delle risorse. Le più rilevanti caratteristiche e differenze fra le due istituzioni vengono espone nel par. 3.2.2 di questo capitolo.

Partiamo però da alcune considerazioni generali relative all'operare dello Stato (e degli altri enti pubblici) all'interno di un sistema economico.

2. Le questioni fondamentali relative all'agire dell'operatore pubblico

I diversi problemi relativi all'azione dell'operatore pubblico possono essere ricondotti a tre questioni fondamentali, riguardanti:

- i compiti dell'operatore pubblico;
- gli strumenti a disposizione ed i loro effetti economici;
- le modalità di formazione e di realizzazione delle decisioni pubbliche.

¹ Cfr. i Capp. 6 e seguenti.

3. I compiti dell'operatore pubblico

3.1. I modelli di Stato

È possibile delineare tre “modelli” di Stato, a ciascuno dei quali corrisponde un insieme di compiti che configura un intervento pubblico di diverse intensità ed ampiezza. Ad un estremo si pone lo Stato esclusivamente *regolatore e garante*, che fissa, cioè, le regole del gioco economico e ne garantisce l'applicazione, lasciando poi al mercato le funzioni di allocazione e distribuzione delle risorse. All'altro estremo vi è lo Stato *pianificatore*, che svolge entrambe le suddette funzioni. Intermedio fra questi è lo Stato che *interviene* nel sistema economico per modificare alcuni dei risultati allocativi e distributivi del mercato.

Al ruolo di regolazione e garanzia, pertanto, può aggiungersi un intervento attivo nell'economia, e tale intervento può assumere caratteristiche diverse quanto a obiettivi, dimensioni e forme. I compiti assegnati all'operatore pubblico, infatti, possono essere più o meno ampi – con una funzione sostitutiva oppure aggiuntiva-integrativa rispetto all'azione dei privati – e gli strumenti utilizzati più o meno pervasivi – tali, cioè, da lasciare minore o maggiore autonomia agli individui – sia nel loro complesso che rispetto a singoli aspetti o settori. A seconda dei campi lo Stato può infatti essere mero regolatore oppure agire attivamente (e con forme più o meno incisive). Ad esempio, lo Stato può intervenire in campo sociale – ed in grado minore (se introduce incentivi agli accantonamenti previdenziali individuali presso strutture private) o maggiore (se gestisce il complesso sistema previdenziale di contributi e prestazioni) – e limitarsi ad un ruolo di regolatore in campo industriale.

L'analisi che segue riguarda un sistema capitalistico, basato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione (a cui corrisponde, per il proprietario, il diritto di appropriarsi del risultato economico dell'impiego di tali mezzi), in cui le funzioni allocative e distributive sono prioritariamente svolte dal mercato, ma in cui il ruolo dello Stato nell'allocazione e nella distribuzione delle risorse può comunque essere molto rilevante.

3.2. I compiti dell'operatore pubblico: fattori determinanti

3.2.1. Inquadramento

All'interno dell'ambito istituzionale di cui si è detto, quali compiti svolge (analisi positiva) o dovrebbe svolgere (analisi normativa) l'operatore pubblico? E pertanto: quali obiettivi persegue (analisi positiva) o dovrebbe perseguire (analisi normativa)? Domande queste, che, sotto il profilo normativo, possono essere poste anche sotto altra forma: quali sono le giustificazioni economiche per l'intervento pubblico nel sistema economico?

I compiti che vengono assegnati allo Stato variano nel tempo e nello spazio. In epoche e Paesi diversi, infatti, diversi sono la dimensione dell'intervento richiesto allo Stato e gli specifici compiti ad esso assegnati.

Nel nostro paese, ad esempio, si è assistito al variare, nel tempo, dell'ampiezza e dell'accento dell'intervento pubblico. Per grosse linee: protezione dell'industria privata, grandi opere pubbliche (ferrovie, strade, ecc.) e istruzione di base (dalla costituzione dello stato unitario alla prima guerra mondiale); sostegno all'occupazione e proprietà pubblica di imprese produttive (con la crisi economica iniziata nel 1929), e *welfare state* (crescita delle spese per istruzione, previdenza, sanità), con forte espansione del bilancio pubblico (specialmente tra il 1950 ed il 1990 circa); deregolamentazione, privatizzazioni, riduzione dei bilanci pubblici, più ampia compartecipazione dei beneficiari alle spese di *welfare* (a partire dall'ultimo decennio del XX secolo).

D'altra parte, le tendenze politico-economiche dominanti hanno avuto un'accentuazione più o meno marcata a seconda dei Paesi. Ad esempio, le politiche di sostegno della domanda e quelle di *welfare* del secondo dopoguerra sono state comunque meno pervasive negli Stati Uniti che nei Paesi europei occidentali, come, d'altra parte, la *deregulation* è iniziata prima (negli anni '80 del secolo scorso) ed è stata più accentuata in Usa e Gran Bretagna che nei paesi dell'Europa continentale.

Malgrado le ovvie differenze spazio-temporali, una certa regolarità storica nelle dimensioni e nei settori dell'intervento pubblico è comunque riscontrabile.

La specifica definizione dei compiti dell'operatore pubblico dipende da diverse cause, che si possono ricondurre essenzialmente a tre fattori: i risultati delle analisi degli economisti riguardo al funzionamento del sistema economico – in generale ed in un dato paese –, il grado di sviluppo economico di un paese, il clima politico-culturale dominante (in un paese o in un'area geo-politica).

3.2.2. *L'analisi del funzionamento del sistema economico: risultati allocativi e distributivi del mercato e dello Stato*

L'allocazione delle risorse – la decisione, cioè, sulla destinazione che le risorse disponibili devono avere tra le diverse alternative di impiego – e la sua distribuzione – la ripartizione, cioè, tra gli individui che compongono la collettività dei risultati economici dell'impiego di quelle risorse – avvengono con modalità diverse e danno luogo a risultati diversi a seconda che a compierle sia il mercato o lo Stato. La domanda che ci si deve porre è allora: quali sono le capacità rispettive delle due istituzioni citate di realizzare un'efficiente allocazione delle risorse e la desiderata distribuzione delle risorse?

La risposta a questo quesito richiede un'analisi del funzionamento del sistema economico in assenza ed in presenza – ed in relazione alle diverse modalità – di intervento pubblico (analisi positiva) e della desiderabilità dei relativi risultati (analisi normativa), sotto i due profili dell'efficienza e dell'equità.

È quindi necessaria un'analisi comparata dei meccanismi allocativi e distributivi delle due istituzioni poste a confronto – Stato e mercato – al fine di valutare quale, tra i due assetti istituzionali, sia maggiormente in grado di realizzare un'efficiente allocazione – in generale e con riferimento a specifici mercati – ed un'equa distribuzione delle risorse.

Mentre nell'assetto istituzionale di mercato è il meccanismo dei prezzi (relativi) dei beni e dei fattori produttivi che, insieme alla dotazione di risorse di ciascun individuo, determina l'allocazione e la distribuzione delle risorse – elemento cardine su cui gli operatori si basano per prendere le loro decisioni è infatti la convenienza relativa delle diverse alternative – il meccanismo tipico di allocazione tramite lo Stato è rappresentato dall'applicazione di “regole” fissate dall'operatore pubblico attraverso una varietà di atti normativi (leggi, regolamenti, ...) da cui discendono diritti e obblighi, benefici e oneri per gli individui facenti parte della collettività. Ad esempio: l'attribuzione del diritto ad una data prestazione sanitaria in base non al suo costo o al prezzo che l'ammalato è disposto a pagare ma al tipo e alla gravità della patologia medica riscontrata; la copertura del costo dei servizi di difesa nazionale o di illuminazione stradale tramite il pagamento di un'imposta il cui ammontare individuale sia funzione di indicatori di capacità contributiva quali il reddito o il patrimonio; l'attribuzione del diritto ad un contributo monetario, come gli assegni familiari, di entità variabile con il reddito individuale e la composizione del nucleo familiare. Com'è evidente, i due meccanismi allocativi implicano risultati allocativi e distributivi potenzialmente diversi.

Inoltre, il sistema di mercato si basa sulle decisioni di tutti gli operatori che

intervengono sui due lati di ciascun mercato – si tratta quindi di *decisioni decentrate* – che si realizzano attraverso azioni volontarie che danno luogo a rapporti contrattuali, mentre il meccanismo di allocazione e distribuzione tramite lo Stato è fondato sulla *centralizzazione* dei poteri decisionali (assegnati all'operatore pubblico) e sulla *coattività* delle decisioni da esso prese.

Aspetti qualificanti dei meccanismi allocativi e distributivi propri dello Stato sono perciò, da un lato, i criteri di allocazione e di distribuzione delle risorse – frutto di rapporti di tipo politico – e le modalità della loro determinazione (nelle appropriate sedi politico-amministrative), e, dall'altro, l'esercizio della coazione, necessario per far rispettare tali regole dai componenti la collettività.

Sono le caratteristiche di questi due aspetti che hanno dato luogo alle diverse interpretazioni del fenomeno finanziario (su cui si veda il successivo par. 5).

Dall'analisi comparata dei meccanismi allocativi e distributivi di mercato e Stato² emergono i meriti relativi delle due istituzioni poste a confronto, che vengono sintetizzati nella Tabella 2.1.

Tabella 2.1

FUNZIONE	ISTITUZIONE	POSSIBILI RISULTATI	
		Soddisfacenti	Insoddisfacenti
Allocazione	Mercato	Si autoregola (teoria della “mano invisibile”)	“Fallimenti”
	Stato	Riequilibratore	“Fallimenti”
Distribuzione	Mercato	Secondo i criteri della titolarità e della produttività delle risorse	Secondo altri criteri di equità
	Stato	Conforme ai desideri della collettività	Non conforme ai desideri della collettività

² Il mercato e lo Stato non esauriscono, per altro, il novero delle istituzioni che determinano l'allocazione e la distribuzione delle risorse. In un sistema economico convivono, infatti, una molteplicità di altre istituzioni – famiglie, imprese, associazioni, organizzazioni produttive senza scopo di lucro, relazioni sociali, gruppi sociali, ecc. – caratterizzate da alcuni elementi tipici del meccanismo di mercato e da altri tipici di quello dello Stato (volontarietà o coercitività dell'azione, modalità di fissazione delle regole, meccanismi decisionali, ...), i quali le qualificano come intermedie fra le due istituzioni estreme, e le avvicinano, a seconda dei casi più all'una o più all'altra.

Per quanto attiene all'*allocazione* delle risorse, la teoria economica liberista, che si fa risalire al pensiero di Adam Smith (1776), sottolinea la capacità autoregolatrice del mercato nel realizzare un'efficiente allocazione delle risorse (la teoria della "mano invisibile").

Le condizioni poste dalla moderna teoria dell'equilibrio economico generale per l'efficienza allocativa sono, in via generale:

1. esistenza di mercati per tutti i beni desiderati dagli individui e per tutti i fattori produttivi necessari alla produzione dei beni;

2. regimi perfettamente concorrenziali in tutti i mercati – il che richiede che in ciascun mercato gli operatori, sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta, siano *price taker*, le imprese abbiano libertà di entrata e di uscita dal mercato, i beni e i fattori produttivi scambiati siano omogenei (o siano irrilevanti le eventuali differenze, così che vi sia perfetta sostituibilità tra prodotti di imprese diverse e tra fattori forniti da operatori diversi), perfettamente mobili e perfettamente divisibili – nonché perfetta informazione da parte degli operatori economici su tutti gli elementi che influiscono sulle loro decisioni;

3. comportamenti dei produttori e dei consumatori tali da rendere i più elevati possibile, rispettivamente, il profitto e l'utilità (come se essi, cioè, massimizassero, rispettivamente, una funzione di profitto e una funzione di utilità).

La mancanza di una di tali condizioni inficia la capacità del mercato di garantire un'efficiente allocazione delle risorse. È in questo contesto di "fallimenti del mercato" individuati dalla teoria economica che si giustifica – sul piano normativo – l'intervento dello Stato nel sistema economico, con lo scopo di modificare i risultati allocativi (inefficienti) generati dal mercato.

Anche il meccanismo allocativo fondato sull'azione dell'operatore pubblico può, per altro, non essere in grado di raggiungere un'allocazione efficiente delle risorse ("fallimenti dello Stato"): ciò può essere dovuto alle caratteristiche degli strumenti a disposizione dell'operatore pubblico, il cui impiego genera inefficienze (su cui si veda il par. 4) e ad imperfezioni nelle modalità di formazione e realizzazione delle decisioni pubbliche (su cui si veda il par. 5).

D'altro canto, anche se il mercato avesse la capacità di realizzare un'efficiente allocazione delle risorse, lo Stato avrebbe comunque il ruolo (minimo) di fissare le "regole del gioco" concorrenziale e di garantire il rispetto di tali regole (il che richiede, evidentemente, l'esercizio di poteri di coazione).

Sotto il profilo *distributivo* si ripropone l'analisi comparata dei due assetti istituzionali.