

Andrea Delogu

**CONCETTI INTRODUTTIVI ALLA
SCIENZA DELLE FINANZE:
GOVERNO, POTERE ED ECONOMIA.
TEORIE TRADIZIONALI**

INDICE

CAPITOLO I - Governo, potere ed economia

1.1 - Concetto di scienza delle finanze	5
1.2 - Assenza di metodo proprio, interdisciplinarietà, dimensioni e monopolio di produzione	11
1.3 - Monopolio del potere di coercizione	12
1.4 - Definizione del Cun	16

CAPITOLO II - Concetto di scienza delle finanze

2.1 - Approccio descrittivo e prescrittivo	14
2.2 - Effetti economici e finanziari	15
2.3 - Area pubblica, Amministrazione pubblica e altri concetti	15
2.4 - Economia di mercato ed economia amministrata. Economia mista	22
2.5 - Pubblico e privato: differenze nella gestione	24

CAPITOLO III - Intersezioni con le scuole di economia

3.1 - Classici	26
3.2 - Marginalisti e neoclassici	29
3.3 - Keynesiani	30
3.4 - Neoclassical synthesis	32
3.5 - Scuola di Chicago. Monetarismo. New Classical Macroeconomics (NCM)	33
3.6 - Nuova economia istituzionale (NIE)	35
3.7 - Welfare Economics (economia del benessere). Fallimento	

del mercato	36
3.8 - Public Choice. Fallimento dello Stato. Political economy	37
3.9 - Behavioral Economics. Experimental economics. Cognitive Science. Scuola della Carnegie-Mellon University di Pittsburgh	40

CAPITOLO IV - L'area pubblica

4.1 - Articolazione	42
4.2 - Nozione di Amministrazioni pubbliche secondo la contabilità nazionale	42
4.3 - Settore statale, settore pubblico, settore pubblico allargato	44
4.4 - Public utilities e altri servizi pubblici industriali	45
4.5 - Imprese-enti e società con partecipazione pubblica non gestori di servizi pubblici	46
4.6 - Organizzazioni internazionali e organizzazioni finanziarie bilaterali	47

CAPITOLO V - Dimensioni dell'area pubblica

5.1 - Note preliminari sulle informazioni disponibili sull'area pubblica	52
5.2 - Quanto è grande l'area pubblica in Italia?	56
5.3 - Composizione delle entrate e delle spese e centralizzazione fiscale	64
5.4 - Confronti internazionali per le Amministrazioni pubbliche	98

CAPITOLO VI - Approfondimento: dottrine tradizionali nella scienza delle finanze

6.1 - Teoria organica dello Stato	81
6.2 - Dottrine individualiste	84
6.3 - Contrattualismo	85

6.4 - Teorie economiche. Teoria del beneficio. Teoria dello scambio volontario. Teoria dello Stato cooperativo	88
6.5 - Teorie conflittuali, politiche e sociologiche. Teoria della illusione finanziaria	96

BIBLIOGRAFIA

Andrea Delogu

**CONCETTI INTRODUTTIVI ALLA
SCIENZA DELLE FINANZE:
GOVERNO, POTERE ED ECONOMIA.
TEORIE TRADIZIONALI**

CAPITOLO I

GOVERNO, POTERE ED ECONOMIA

*1.1 - Concetto di scienza delle finanze. 1.2 - Assenza di metodo proprio, interdisciplinarietà, dimensioni e monopolio di produzione. 1.3 - Monopolio del potere di coercizione. 1.4 - Definizione del *Cun**

1.1 - Concetto di scienza delle finanze

1 - In Germania e nel nostro Paese prevalevano, in passato, due famiglie di definizioni ideologicamente impegnate: l'una fatta discendere dalla *dottrina organica dello Stato*, l'altra denominabile genericamente dell'individualismo, in contrapposizione

alla prima.¹ Sono ispirate dalla dottrina organica le definizioni che tendono ad assimilare la scienza delle finanze a un'economia di un organismo separato e superiore ai privati. Esse sono ben rappresentate da quella del WAGNER per il quale la scienza delle finanze "si può definire come la scienza dell'economia di cui lo Stato si serve per conseguire ed impiegare i beni materiali (e più specialmente il denaro) che gli occorrono per la sua funzione *come forma suprema degli enti economici, collettivi ed obbligatori* (ossia come economia collettiva: *Gesamtwirtschaft*)."² Nella seconda famiglia si identificano due grandi indirizzi: quello della *teoria dello scambio volontario* e quello delle *teorie conflittuali*. Un buon esempio del primo indirizzo è la definizione del DE VITI DE MARCO, secondo cui "l'economia pubblica o finanziaria studia l'attività produttrice dello Stato, diretta al soddisfacimento di bisogni collettivi",³ del secondo quella del COSCIANI, secondo cui "... la scienza delle finanze può venire concepita ... come la disciplina che studia l'attività economica dell'assetto coercitivo, rivolta a modificare le scelte individuali con il prelievo e la spesa pubblica, nel senso preferito dalla classe dominante".⁴

2 - Nella letteratura americana, dove è dominante l'indirizzo neoclassico, si sono imposte nozioni neutrali non ideologicamente impegnate, che si limitano indicare i campi di interesse e a precisare che sono possibili due approcci: positivo e normativo. AUERBACH e FELDSTEIN, p.e., riassumono in questi termini il

¹ Su queste dottrine, tradizionali nelle scuole italiane, v. l'ultimo capitolo.

² WAGNER, *Finanzwissenschaft*, tr. it., pag. 11.

³ DE VITI DE MARCO, *Principi*, 1939, pag. 4.

⁴ COSCIANI, *Scienza delle finanze*, 1977, pag. 17.

loro modo di vedere: “*Public Economics is the positive and normative study of government’s effect on the economy*”, aggiungendo: “*We attempt to explain why government behaves as it does, how its behavior influences the behavior of private firms and households, and what the welfare effects of such changes in behavior are.*”⁵ Un po’ diversa è la definizione di STIGLITZ, autore di un fortunato testo di *public economics*, per il quale l’economia pubblica si occupa di *descrivere* le attività dei Governi, il modo in cui esse sono organizzate e le loro *conseguenze*, di *valutare* le politiche alternative e di *interpretare* il comportamento delle forze politiche che determinano le decisioni del Governo.⁶ Generiche le indicazioni contenute nelle *Lectures*, che STIGLITZ ha scritto insieme ad ATKINSON,⁷ divise significativamente in due parti per lo studio positivo e normativo dei fenomeni finanziari.

1.2 - Assenza di metodo proprio, interdisciplinarietà, dimensioni e monopolio di produzione

1 - Ci sono diversi motivi di questa varietà di modi di vedere: assenza di metodo proprio, interdisciplinarietà, dimensioni e monopolio di produzione, potere di governo e di coercizione. A differenza di altre discipline, la scienza delle finanze non è definita da un metodo o da strumenti di ricerca particolari e nemmeno da temi di indagine riservati. Le novità negli studi finanziari sono rappresentate, di regola, dal frutto dell’applicazione di nuove teorie e di nuovi metodi, elaborati in altre scienze sociali, a pro-

⁵ AUERBACH and FELDSTEIN, *Handbook of Public Economics, Editors’ Introduction*, 1985, vol. I, p. XV.

⁶ STIGLITZ, *Economics of the Public Sector*, 3rd ed. 2000, pag. 16.

⁷ ATKINSON and STIGLITZ, *Lectures on Public Economics*, 1980.

blemi tradizionalmente affrontati nel corso degli ultimi tre secoli a più riprese con approcci diversi. Le ricerche di scienza delle finanze, inoltre, sono interdisciplinari in quanto coinvolgono elementi economici, giuridici, politico-sociologici, manageriali e filosofici e devono rifarsi ai precedenti storici, per capire le ragioni dello stato attuale, spiegare il comportamento, dare un senso alle pratiche finanziarie e alle norme di diritto che le regolano.

La scienza delle finanze si adatta alle molte facce dei problemi dell'amministrazione pubblica. Il materiale di studio, infine, riguarda il maggior operatore, di gran lunga il più grande nell'economia dei Paesi moderni, dotato in certe sue attività di monopolio di produzione, molte operanti, di regola, al di fuori dei meccanismi di mercato.

1.3 - Monopolio del potere di coercizione

1 - Un terzo motivo, il più importante, risiede nella peculiarità dei presupposti politici che sovrastano le decisioni e i comportamenti economici studiati: il *potere di governo* (legislativo, esecutivo, giudiziario) di cui fanno parte il supremo comando militare, il *potere di coercizione*, cioè all'uso in proprio della forza e una serie di altri poteri meno intensi, o *potestà* (potere amministrativo, regolamentare, impositivo e di imposizione, gerarchico, disciplinare) che sono attribuiti a politici, burocrati e altri componenti dello Stato nei suoi vari ordini e che discendono per i rami in tutte le organizzazioni che in qualche modo da esso derivano la propria ragion d'essere. Anche nelle buone costituzioni, il pubblico è in una posizione (teorica) di superiorità e, comunque, di potere che condiziona la libertà dei privati. I limiti del potere politico, delle burocrazie e degli ordini dello Stato sono un problema cruciale per le democrazie mai risolto in modo gene-

ralmente accettato (teoricamente non si pongono problemi in proposito per i regimi assoluti).

2 - Lo Stato moderno ha il monopolio del potere di coercizione. Tutti siamo soggetti alla legge, ma lo siamo con un'importante vincolo, specialmente forte nel nostro Paese. Tra i privati il comportamento è lasciato, in linea di principio, all'autonomia delle parti, tutte in posizione concettualmente paritaria e, in generale, a ciascuno dovrebbe essere permesso di fare, nella forma che vuole, tutto ciò che non è espressamente vietato, o regolamentato per legge. Per le amministrazioni pubbliche predominano, al contrario, i principi sia di fare solo ciò che la legge espressamente prevede che si faccia, sia di seguire le procedure di decisione e di esecuzione fissate dalla legge. Inoltre, ovunque le amministrazioni pubbliche si avvantaggiano in qualche misura di poteri e di privilegi nei rapporti con i privati preclusi a questi ultimi. Si può dire (anche se non è sempre del tutto così) che l'essere un'amministrazione pubblica, o parteciparne i poteri, attribuisce una posizione dominante con poteri esercibili direttamente con la forza. Per il privato, invece, la posizione dominante di una parte è vista con sfavore dalla legge (in molti casi configura un illecito, come nel monopolio, o un reato come per la camorra, la mafia ecc.) e nessuno può avvalersi della forza per far valere le sue ragioni, se non per decisione del giudice (divieto dell'esercizio arbitrario delle proprie ragioni, eccezionalmente consentito nelle situazioni di legittima difesa in cui per pericolo attuale è impossibile il ricorso al giudice: artt. 392 e 393 c.p.).⁸

⁸ Il concetto non è così assoluto. Chiesa, partiti, sindacati, imprese e le altre organizzazioni hanno poteri abbastanza ampi di governo e di coercizione, non assoluti, ma efficaci quanto quelli statali o di fatto talvolta su questi prevalenti. La differenza è data dalla circostanza che questi poteri hanno estensione limitata e di regola si esercitano solo su chi volontariamente aderisce

3 - Il potere dei politici, delle burocrazie pubbliche e degli ordini dello Stato è rafforzato da limiti e impedimenti cui va incontro il cittadino nel contrastarlo. In Italia essi sono molto forti, più che negli altri Paesi occidentali. Uno di questi impedimenti è il *vincolo di cittadinanza*. Lo Stato non è un club né un mercato dove si entra e si esce a piacere. L'uscita dallo Stato è un mezzo per manifestare l'insoddisfazione verso i politici, ma è anche un'opzione di regola onerosa (esilio, condizione di apolide, emigrazione). Voto, protesta, rivoluzione sono i modi normali per la gente di manifestare le scelte politiche e sono anche modi talvolta rischiosi e di solito inefficienti per i singoli. Costosa, lenta, incerta è la tutela della magistratura.

4 - All'interno di uno Stato il “*votare con i piedi*”,⁹ spostandosi in una città con un'amministrazione gradita, ha costi ed è praticabile ed efficace solo nei Paesi con devoluzione abbastanza estesa per differenziare lo stile di gestione dei Governi locali. Essa, inoltre, diventa tanto più difficile quanto minore è la mobilità del lavoro e quanto maggiori sono i condizionamenti dell'ambiente e della mentalità.

5 - Un altro mezzo per contrastare il potere dei politici è il *referendum*, specialmente sulle leggi tributarie e sulle leggi di spesa. Nel nostro Paese questo strumento non è consentito per le leggi tributarie e di bilancio (art. 75, comma 2 Cost.) e negli altri casi le decisioni del voto sono disattese dal Parlamento (come è

all'autorità delle organizzazioni, mentre nessuno può sottrarsi all'autorità dello Stato.

⁹ L'espressione (“*voting with your feet*”) è di TIEBOUT, “A Pure Theory of Local Public Expenditures”, 1956.

avvenuto, p.e., nel caso della legge sul finanziamento dei partiti e per quello di abolizione del Ministero dell'agricoltura).

6 - Se un'impresa privata mette in atto espedienti per ridurre agli occhi della gente il deficit o non pubblica il bilancio di fine anno (come hanno fatto invece il Comune di Bologna, di Napoli e di Palermo dalla seconda guerra mondiale al 1978) si commettono reati. Tutto ciò è invece tollerato per le amministrazioni pubbliche e ratificato dai Parlamenti e dagli organi di controllo.

7 - Da ricordare, infine, è il *vincolo ideologico* che svia l'elettore da una corretta scelta del voto per dissonanza cognitiva.

8 - Per questi motivi, di fronte all'incertezza per la varietà di metodi, temi e soluzioni delle questioni di principio che la distinguono, molti manuali preferiscono non dare una definizione di scienza delle finanze e lasciare che questa emerga indirettamente attraverso l'ordine dei problemi trattati.

1.4 - Definizione del CUN

1 - Per l'insegnamento universitario nel nostro Paese valgono le indicazioni del Consiglio Universitario Nazionale che nel 2000 ha dato questa definizione del settore scientifico-disciplinare della scienza delle finanze: *“il settore ha come ambito di ricerca lo studio del settore pubblico dell'economia e delle sue interazioni con quello privato, condotto soprattutto mediante l'applicazione dell'analisi economica, anche in chiave comparatistica. Tematiche d'indagine sono la formazione delle scelte collettive, la giustificazione dell'intervento pubblico, l'organizzazione della produzione di beni pubblici e collettivi, la struttura territoriale del settore pubblico, nonché gli aspetti ma-*

cro e micro-economici dell'intervento pubblico nell'economia, mediante politiche di bilancio e/o di regolamentazione (politica fiscale, ambientale, sanitaria, previdenziale), l'imposizione tributaria e lo studio della sua incidenza, la fornitura, produzione e finanziamento dei servizi pubblici.” Con ciò il CUN ha mutuato dalla manualistica americana il concetto di *public economics* sinonimo di *economics of public sector*. Va notato, però, che *public sector* e *settore pubblico* sono falsi amici: *public sector* è dizione informale e comprende negli USA organizzazioni di un ambito più vasto della dizione italiana, che è tecnica e delimitata.¹⁰

2 - *Area pubblica*. È sufficiente sostituire “settore pubblico” con “area pubblica” per estendere la definizione del CUN all'intero ambito della letteratura che solitamente si considera attinente alla scienza delle finanze. *Area pubblica* è espressione non utilizzata dai documenti ufficiali né da quelli statistici, ma di facile comprensione. Comun denominatore delle organizzazioni dell'*area pubblica* è di essere connesse a decisioni e ad attività di agenti pubblici. Rientrano perciò nell'area pubblica i centri di decisione del Governo e degli altri enti pubblici, territoriali e non, imprese pubbliche e altre organizzazioni formalmente private (imprese, quali le partecipazioni pubbliche e le società pri-

¹⁰ *Public sector* negli Stati Uniti è un'ampia dizione informale per indicare “the area of the nation's affairs under governmental control rather than private control” (RANDOM) che si avvicina alla nozione di “area pubblica” nel senso sopra indicato. In lingua italiana, invece, “settore pubblico” è una nozione tecnica meno ampia, definita per soddisfare esigenze di analisi finanziarie e monetarie (ISTAT, *Nuova contabilità nazionale*, 1990, pag. 154) e di cui esistono, inoltre, due definizioni con ambiti diversi (☞ § 4.2). Il *settore pubblico* raccoglie per convenzione statistica solo i flussi finanziari di *alcuni* dei centri di decisione che rientrano nell'“area pubblica”, mentre quelli dei restanti centri (tra i quali quasi tutte le imprese pubbliche) sono attribuiti al “settore privato”.

vate concessionarie di pubblici servizi; imprese, p.e. le banche, operanti in settori regolamentati, anche se non dichiarati servizi pubblici; organizzazioni *non profit*), organizzazioni internazionali e, per certi aspetti, partiti, sindacati, Chiese e organizzazioni religiose e altre da individuare caso per caso.¹¹ L'insieme comprende dunque organizzazioni che sono titolari dei poteri di governo e di coercizione e organizzazioni che con le precedenti sono in relazioni di dipendenza o di preminenza tali da rendere i poteri e il comportamento dei loro agenti diverso da quelli di chi agisce con autonomia privata nell'economia di mercato. La scienza delle finanze è lo studio *descrittivo e prescrittivo* a) dell'organizzazione, dei mezzi e dei processi con cui si giunge alle decisioni e con cui si svolgono le attività dei Governi e delle altre organizzazioni dell'area pubblica, b) dei relativi effetti *economici e finanziari* e c) dei relativi comportamenti degli agenti, pubblici e privati, che vi sono coinvolti.

¹¹ L'attinenza all'area finanziaria pubblica di queste organizzazioni diventa evidente se si capovolge il punto di vista e si guarda dove nascono e donde si propagano effettivamente i progetti, le decisioni e i veti che, poi, sono dichiarati o promulgati formalmente dal Parlamento e dagli uffici delle amministrazioni pubbliche. Ci sono altre ragioni che spiegano come mai centri di decisione come partiti, sindacati, Chiese ecc. possono, o dovrebbero interessare gli studi finanziari per un verso o per un altro: devoluzione di fondi pubblici importanti e continuativi; compiti pubblici; potere e ruolo politico, economico e sociale e anche impositivo (ritenute sindacali, tributi ecclesiastici e delle Comunità israelitiche) attribuiti ed esercitati per legge, o di fatto, anche *contra legem*; organizzazione che ricalca quella dei Governi e degli enti pubblici, cooptazione ai livelli di direzione per scelta politica. Questa categoria di organizzazioni è sempre esistita, ma sembra oggi dilatarsi alquanto per quel fenomeno di istituzionalizzazione di gruppi vecchi e nuovi che sottraggono attività allo Stato, tendono a costituirsi in "enti esponenziali" dei loro interessi e chiedono e ottengono dal legislatore riconoscimenti, vantaggi e garanzie di non intervento dello Stato (il punto è stato rilevato e commentato decenni fa da M.S. GIANNINI, in *Diritto amministrativo*, 1970, pag. 57).

CAPITOLO II

CONCETTO DI SCIENZA DELLE FINANZE

2.1 - Approccio descrittivo e prescrittivo. 2.2 - Effetti economici e finanziari. 2.3 - Area pubblica Amministrazione pubblica e altri concetti. 2.4 - Economia di mercato ed economia amministrata. Economia mista. 2.5 - Pubblico e privato: differenze nella gestione

2.1 - Approccio descrittivo e prescrittivo

I due aggettivi si riferiscono al proposito con cui si mette mano allo studio in una scienza sociale e divergono dalla separazione usuale delle scienze in positive e normative. Una *scienza descrittiva* (positiva) spiega come effettivamente gli agenti sono motivati, decidono e operano, mentre una *scienza prescrittiva* è elaborata per aiutare gli agenti a trovare *soluzioni soddisfacenti* dei problemi ed è prevalentemente euristica, dovendosi ammettere che non esistono soluzioni ottime in assoluto, o, se esistono, sono spesso non conoscibili. Cosa diversa sono le *teorie normative* che costruiscono o modelli di come gli agenti potrebbero, o dovrebbero risolvere i problemi *in modo ottimo* in condizioni ideali di scelta (p.e. la microeconomia), o regole assolute di comportamento (p.e.: morale dogmatica, diritto positivo). La definizione di scienza delle finanze quale *studio descrittivo e prescrittivo* riguarda l'indirizzo che dovrebbe assumere la ricerca, in modo da lasciare gli aspetti normativi alla politica, alla morale,

al diritto. La tripartizione descrittiva-prescrittiva-normativa è mutuata dalla teoria della decisione. La preferenza per questa o per la bipartizione tradizionale positiva-normativa dipende dal modo di concepire le capacità della ragione umana.

2.2 - Effetti economici e finanziari

“Economico” è tutto ciò che incide sul valore dei redditi e dei patrimoni pubblici e privati. Questi possono appartenere a società, istituzioni e altre organizzazioni collettive, ma alla fine coloro che realmente ne sono percossi o ne beneficiano sono sempre e soltanto individui persone fisiche. L’aspetto finanziario di un fenomeno economico è ciò che, in tempi ragionevoli, si traduce per la cassa in entrate o in uscite di moneta. Non tutti i fenomeni economici si traducono sempre in movimenti effettivi di denaro.

Un apprezzamento o un minor valore del corso di borsa di un titolo non determinano entrate o uscite di cassa se il titolo non è venduto e lo stesso avviene per gli ammortamenti tecnici e le perdite per distruzione, abbandono, furto dei beni. Tutto ciò si traduce in aumento o diminuzione del patrimonio, ma non in movimento di cassa. L’aggettivo “finanziario” non significa che gli effetti economici non finanziari non riguardano la scienza delle finanze, ma serve a precisare il canale preminente e continuativo con cui l’area pubblica preme sull’economia: la finanza, ossia la gestione di bilancio e di tesoreria e il debito pubblico.

2.3 - Area pubblica, Amministrazione pubblica e altri concetti

1 - “Area pubblica” è nozione contingente, nel senso che ogni Paese la articola e la estende a suo modo, secondo le tradizioni e

secondo il regime politico dominante. Nei regimi del *socialismo reale*¹² l'area pubblica si estende a ogni attività produttiva e distributiva. Nei Paesi occidentali l'area pubblica si asteneva di regola nel corso dell'Ottocento dall'esercizio di attività industriali ed era ristretta per lo più ai pochi compiti fondamentali che, pur avendo economicamente la natura di *servizi*, sono chiamati dagli amministrativisti *funzioni pubbliche* (principalmente legislativo, giustizia, difesa, polizia di sicurezza e giudiziaria, imposizione fiscale, potere di ordinanza in genere). Attività industriali di produzione di beni e servizi sono state poi assunte e sviluppate alquanto un po' ovunque nel Novecento, per poi ridursi sullo scorcio del secolo. Di fatto nelle molte organizzazioni dell'area pubblica in Italia e negli altri Paesi occidentali si producono beni materiali e servizi. La gamma dei beni materiali fino agli anni Ottanta del secolo scorso era molto estesa ma si è ristretta in seguito alle privatizzazioni degli anni Novanta (le partecipazioni statali hanno prodotto panettoni, armi, automobili, materiali ferroviario, aerei, televisori, navi e in buona parte continuano a produrli). Quella dei servizi si differenzia in Italia in funzioni pubbliche, servizi pubblici non industriali (p.e.: istruzione, sanità), servizi pubblici industriali (p.e. trasporti, telecomunicazioni, radio-televisione) e servizi che pubblici non sono (p.e. il Banco-posta).

2 - In ogni Paese dell'Occidente esiste un nucleo centrale di riferimento, prevalentemente fornitore di servizi, che in Europa continentale viene chiamato "Stato" (fr. *État*, ingl. *State*, ted. *der Staat*, l'italiano *Stato*, sp. e port. *Estado*, russo ИТат) e corren-

¹² *Socialismo reale* è la denominazione del regime politico, economico e sociale dei Paesi in cui sono state applicate le istituzioni dell'URSS.

temente “Governo”, contrapposto agli enti locali che Governo non sono. I Paesi anglosassoni, al contrario, impiegano collettivamente “Government” (l’uso di *State* è piuttosto lasciato al linguaggio della dottrina). Si distingue nel Regno Unito un *Central Government* dal *Local Government*, negli USA *Federal Government*, *States* e *Local Government*. Non si tratta di convenzioni linguistiche, ma del prodotto di due diverse concezioni politiche: di quella organica di HEGEL (1770-1831) in Europa continentale, per cui lo Stato esiste di per sé con fini indipendenti e superiori a quelli dei cittadini e di quella di LOCKE (1632-1704) nei Paesi anglosassoni, per cui lo Stato esiste *for the sake of the citizens*.

La contrapposizione si riflette anche nell’organizzazione costituzionale rispettivamente unitaria e centralizzata piuttosto che federalista e devolutiva (§ 5.3.6). Si noti che *government* è riferito al solo esecutivo, mentre *Stato* è nozione generica, che include anche il legislativo e l’ordine giudiziario.

3 - *Amministrazione*. Nel linguaggio amministrativo e del legislatore, Stato (con l’esclusione del legislativo) ed enti locali sono detti in Italia anche *Amministrazioni pubbliche*, dove “amministrazione” ha il significato di “organizzazione” comune anche al di fuori del settore pubblico, come avviene, o avveniva, in Amministrazione dello Stato, Amministrazione della giustizia, Amministrazione comunale o provinciale e altre simili (Amministrazione finanziaria, Amministrazione dei Monopoli, Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, Administratio Patrimonii Sedis Apostolicae-APSA, Pontificia Amministrazione della Patriarcale Basilica di San Paolo, Amministrazione delle Isole Borromee ecc.). La dizione è passata nel linguaggio della contabilità nazionale, dove peraltro include anche gli enti di previden-

za. Si noti però che “amministrazione” è impiegato anche in altre accezioni che è opportuno descrivere.

3.1 - ”Amministrare”, dal lt. *administrare* (gestire attraverso un *minister*, schiavo o liberto) ha come significato originario quello di gestione e controllo e, per estensione, di governo. Per questo concetto la lingua americana impiega il termine *management*, valido per ogni tipo di organizzazione, quantunque sia stato applicato inizialmente per l’impresa (*business management*). Va inoltre ricordato che *management* denomina in americano collettivamente anche l’insieme degli *executives*, ossia dei funzionari incaricati della direzione e si contrappone a *labor*, che indica l’insieme dei dipendenti a salario o a stipendio. *Management* è gestione e controllo: prevedere, decidere come strutturare il lavoro, pianificare l’impiego delle risorse, governare con comandi e controlli. La lingua francese esprime il concetto indifferentemente con *gestion*, *administration* e *management*, separando però *gestion* da *contrôle*, mentre *administration* comprende entrambi. La stessa separazione si ritrova solitamente anche nella letteratura italiana tra “gestione” e “controllo”.

3.2 - Il passaggio di “amministrazione” a sinonimo di “organizzazione” è metonimico e sembra avvenuto casualmente nel Seicento in Inghilterra, quando, col nuovo ordinamento costituzionale seguito alla Rivoluzione del 1688 e fondato sulla divisione dei poteri, si è preso a chiamare *administration* il potere esecutivo di cui è investito il Sovrano e, per esso, il Governo.

Nel mondo anglosassone, il termine è rimasto di uso generico, in concorrenza con *Government* e con *Executive* (in Gran Bretagna anche con *Crown*, in senso specifico e ristretto; peraltro i tre termini si riferiscono solo all’amministrazione centrale dello Stato, di cui indicano più l’alta direzione che l’insieme della struttu-

ra burocratica). Solo negli Stati Uniti *Administration* indica il governo federale (Amministrazione REAGAN, Amministrazione BUSH ecc.) e, nel diritto internazionale, per imitazione dell'uso statunitense, talvolta il governo di un Paese.

3.3 - *Alta amministrazione*, o *alta direzione*, detta in inglese *top management* (o *general management*), indica l'insieme degli individui che al vertice di un'organizzazione detengono le massime responsabilità di comando. Essa è rappresentata in Italia nel Governo centrale dal Consiglio dei Ministri, nei ministeri, dai ministri e dai dirigenti preposti ai Dipartimenti, alle Direzioni generali e alle Agenzie e negli enti locali dai collegi e dalle persone che svolgono compiti analoghi.

3.4 - In un terzo significato la parola *amministrazione* è impiegata per indicare nelle organizzazioni in genere gli uffici che svolgono lavoro di supporto e di documentazione all'alta direzione per amministrare i beni mobili e immobili e il personale, dare pareri legali e curare le controversie, giudicare, compiere ricerche e realizzare piani e progetti, stipulare contratti, curare rapporti con i dipendenti e con i terzi, liquidare, pagare, incassare, valutare, spiegare e comunicare le azioni intraprese dal management e quelle da intraprendere, monitorarne esecutivamente l'evoluzione, provvedere alla sicurezza e, inoltre, documentare il tutto a futura memoria. I processi attraverso cui si svolge l'amministrazione sono assimilabili alla produzione, se producono qualcosa di utile e apprezzabile per qualcuno, ma nell'opinione corrente "amministrazione" si contrappone a "produzione" ed è circondata da un certo sospetto polemico che ne mette in dubbio l'efficienza e la stessa utilità.

3.5 - Il termine “amministrazione” è stato preceduto nel tempo da *police*, entrata nell’uso nel Cinquecento in Francia ed estesa all’insieme delle attività che, oggi, sono dette “amministrazione”, nelle tre forme di amministrazione in senso stretto (ma escluso giustizia, guerra, finanza e affari esteri), repressione del crimine al servizio della giustizia e prevenzione e mantenimento dell’ordine pubblico. Con questi tre significati *police* si era diffuso in Europa ed è stata assimilata in tutte le lingue civili. A metà del Settecento *police* perde, sempre in Francia, il significato di amministrazione in senso stretto, restringendosi alla seconda e alla terza accezione (di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza) e subentra, al suo posto e forse preso a prestito dall’Inghilterra, il termine *administration*. Nell’uso moderno e continentale¹³ di diritto pubblico, esteso a tutta l’organizzazione e all’attività dello Stato, il termine *amministrazione* è il prodotto del rinnovamento del vocabolario politico-giuridico compiuto dalla Rivoluzione del 1789 e dalla struttura burocratica statale creata da NAPOLEONE, all’inizio dell’Ottocento. Ne ha facilitato il successo la divisione dei compiti per cui il Principe e, poi, il Governo abbandonavano l’esercizio di attività di produzione agricola, industriale e commerciale, lasciandole ai privati e i loro apparati evolvevano in burocrazie specializzate prevalentemente nei compiti amministrativi descritti nel punto che precede.

3.6 - Anche l’accezione odierna di “management” (entrato nel XVI secolo in inglese dal francese *ménagement*, da *maison*: amministrazione della casa e del patrimonio familiare) è acquisita in Inghilterra nel XVIII secolo. L’invenzione del termine “organiz-

¹³ It. amministrazione, sp. *administración*, port. *administração*, ted. *die Administration*, russo Администрация есс.

zazione” è francese, risale all’Ottocento ed è stato derivato dal latino *organum* (*strumento*) come nome astratto per indicare la struttura di legami morali e giuridici correnti in gruppi di individui che, sotto la direzione di qualcuno, concorrono a realizzare certi obiettivi. Dalla struttura il termine è passato a designare l’insieme sul finire del XIX secolo con i primi studi di teoria dell’organizzazione industriale e amministrativa.

3.7 - *Azienda*. Un altro concetto da definire è quello di *azienda*, per certi versi prossimo a quello di “amministrazione”. *Azienda* deriva dal catalano *haziènda*, o dal castigliano *hacienda* ed è parola verosimilmente importata durante l’occupazione spagnola della Lombardia (XVI-XVII secolo). L’origine remota è il latino *facienda*, cioè, in castigliano, “*las cosas que han de hacerse*” e, per traslato, *finca agrícola o ganadera, bienes y riquezas que tiene una persona*, donde *hacienda pública*, sinonimo di *finanzas públicas* che indica originariamente *los bienes o rentas del estado*. Prossimo al significato spagnolo è la definizione del codice civile italiano, per cui *l’azienda* “è il complesso dei beni organizzati dall’imprenditore per l’esercizio dell’impresa” (art. 2555).¹⁴ Nelle scuole italiane di economia aziendale si ha, però, rispetto alla matrice originale una nozione alquanto estesa, che giunge a essere sinonimo qualsiasi organizzazione: tanto *l’azienda di produzione* agricola, industriale, commerciale e cioè le imprese, quanto *l’azienda di erogazione*. *L’azienda di erogazione* è quella che impiega un reddito acquisi-

¹⁴ Il linguaggio amministrativo correttamente distingueva, fino a pochi anni fa, l’“Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni”, cui spettava l’alta direzione, dall’“Azienda delle Poste e Telegrafi” e dall’“Azienda di Stato dei Servizi telefonici” che operavano al suo interno. La stessa distinzione era fatta tra l’“Amministrazione dei Monopoli” e, al suo interno, l’“Azienda Tabacchi” e le altre.

to da processi produttivi non suoi per soddisfare bisogni, fisici e morali, individuali o di gruppo (vale a dire in ciò che in economia si chiamano consumi finali e investimenti), anche estranei ai soggetti che operano nell'azienda. Si indicano come aziende di erogazione le famiglie (queste limitatamente alla fase del consumo) e le amministrazioni pubbliche.

2.4 - Economia di mercato ed economia amministrata. Economia mista

1 - L'estensione dell'area pubblica si riflette sul regime dell'economia, oltre che su quello delle libertà politiche di un Paese. Nella concezione radicale immaginata dai liberisti dell'Ottocento di un Governo che si limita a svolgere ciò che abbiamo definito le funzioni pubbliche e che conduce una politica di *finanza neutrale*, si configura il regime di *economia di libero mercato*, in cui sono le decisioni liberamente prese dagli individui a determinare prezzi, offerta, domanda, distribuzione del reddito e la proprietà dei mezzi di produzione è in mano ai privati. Al di là si hanno le economie amministrate. P.e., nelle *economie socialiste*, o *di tipo sovietico*, centralmente più o meno pianificate,¹⁵ prezzi, offerta e distribuzione del reddito sono decisi da-

¹⁵ Si tratta dei regimi di *socialismo reale*, del tipo attuato in URSS dal 1928 al 1989 ed esportato dopo la seconda guerra mondiale nei Paesi satelliti dell'Europa dell'Est e in quelli del Terzo Mondo dove il partito comunista è andato al potere (in specie in Cina, Corea del Nord, Cuba e Vietnam). Diverse economie di tipo sovietico già prima del 1989, pur restando sulla carta socialiste, avevano sostituito parzialmente i processi allocativi del mercato a quelli della pianificazione (*economie socialiste riformate*). Avevano così fatto la Jugoslavia negli anni Cinquanta, l'Ungheria sul finire degli anni Sessanta, la Polonia negli anni Ottanta. Anche la Cina sullo scorcio del secolo scorso si è avviata su questa strada. Attualmente tutti i Paesi dell'Est europeo e dell'Asia centrale hanno abbandonato anche formalmente il socialismo reale e sono impegnati nella progressiva adozione di istituzioni proprie delle economie di mercato. I regimi di questi Paesi sono detti *economie in transi-*

gli organi politici, controllati dal partito unico e i mezzi di produzione sono collettivizzati. Nelle economie socialiste resta libera la domanda dei consumatori, peraltro ristretta ai beni disponibili nei negozi e priva di ogni potere di indirizzo dell'offerta. All'estremo si ha l'*economia concentrazionaria*, dove il consumatore non è libero di scegliere e *deve* consumare quello che passa la collettività. Oltre a fenomeni di collettivismo politico molto spinto e alle società patriarcali molto autoritarie, si avvicinano all'economia concentrazionaria comunità come prigionieri, ospedali, conventi, collegi, manicomi, sette religiose deviate. Nuclei di economia concentrazionaria esistono, dunque, all'interno di ogni altro tipo di economia, anche di quella di mercato, sia pure come fenomeno eccezionale e circoscritto. Altre forme di economia amministrata sono l'economia del tempo di guerra e l'economia mista.

2 - L'*economia mista* è il regime in cui operano imprese private e imprese di proprietà pubblica, sotto un'estesa regolamentazione amministrativa. Di fatto tutte le economie occidentali sono oggi *economie miste*. Ciò che le differenzia l'una dall'altra e ciascuna nel tempo sono *a)* la quota nazionale di produzione e di distribuzione di beni materiali e servizi detenuta dalle imprese pubbliche, *b)* l'estensione e la profondità più o meno pervasive della regolamentazione amministrativa e *c)* l'assenza o la presenza in vario grado di controlli diretti e di programmazione centralizzata da parte del Governo sul reperimento, sull'impiego e sulla distribuzione delle risorse. Una quarta caratteristica, non necessaria per caratterizzare l'economia mista e che manca, p.e. negli USA, è il *monopolio dei mezzi di produzione*, esistente nei

zione e sono supportati in ciò da programmi di aiuto dell'Unione europea.

regimi dei servizi pubblici di tipo europeo continentale. Si va, dunque, da *economie miste* che si avvicinano alle economie di tipo sovietico, p.e. quelle dei regimi fascisti, a *economie miste* del tipo statunitense. Il regime politico non sembra caratterizzante. Nel nostro Paese, p.e., l'economia mista fortemente centralizzata e controllata da Roma, ereditata dal periodo fascista, è stata rafforzata dai Governi del dopoguerra fino agli anni Ottanta, aumentando la presenza delle imprese pubbliche e accrescendo regolamentazione amministrativa, controlli diretti e monopoli dei mezzi di produzione. Negli ultimi vent'anni si è avuto un processo inverso di privatizzazione e di deregulation, indotto dall'indirizzo new-con statunitense e fatto proprio di necessità dalla politica comunitaria.

2.5 - Pubblico e privato: differenze nella gestione

La tab. 1, a pagina seguente, mette a confronto le differenze dal punto di vista della gestione tra organizzazioni private e organizzazioni pubbliche. Nelle colonne che riguardano le organizzazioni private sono elencate le configurazioni teoriche ideali dei fattori di eccellenza cui ci si riferisce quando si vuole esemplificare i pregi del "privato" e i difetti del "pubblico". L'impeto furioso di riforma del settore pubblico del nostro Paese compiuta nell'ultimo decennio del secolo scorso ha argomentato su questo contrasto per sostenere che il passaggio a modelli privati di organizzazione, gestione e controllo e la privatizzazione di imprese e servizi pubblici era una panacea per i problemi accumulati nei decenni precedenti. Le caratteristiche dei fattori descritte nella colonna delle organizzazioni pubbliche sono quelle reali, assai diverse da quelle previste dal diritto che fissa linee gerarchiche, punti di decisione, missioni, oggetti e obiettivi, criteri di selezio-

FATTORI	ORGANIZZAZIONI		
	private		pubbliche
	profit oriented	nonprofit	
Motivazione dominante	<i>economica</i>	<i>economico-sociale</i>	<i>politica</i>
Punto di decisione	<i>unico centralizzato interno</i>		<i>pluralista, soggetto a pressioni esterne di interessi corporativi e al lobbismo</i>
Missione, oggetto, obiettivi	<i>ben definiti concreti, pratici, quantitativi, stabili a medio-lungo termine</i>		<i>molto generica distorti da ideologie, non misurabili, volatili a breve termine</i>
Fattori prevalenti di distorsione della decisione	<i>conflitti di interesse difetti dell'informazione cultura dei managers ambiente sociale e politico</i>		<i>ideologie conflitti di interesse cultura dei politici</i>
Criteri di selezione dei progetti	<i>indici economici precisi: ROI ecc. quota di mercato utili per linea di prodotto ecc. profitto d'impresa</i>	<i>indici economici precisi: pareggio del bilancio costo di produzione dei servizi prestazioni per utente ecc.</i>	<i>equivoci, non misurabili, distorti dalle ideologie; sono generalmente invocati: * interesse pubblico * valori socio-politici * efficienza politica * costi e benefici sociali</i>
Linea di trasmissione delle informazioni e dei comandi	<i>prescritta e palese</i>		<i>non chiara</i>
Orizzonte temporale del management	<i>medio-lungo termine (2-6 anni)</i>		<i>breve-brevissimo termine</i>

Tab. 1.-Organizzazioni private e pubbliche: differenze dal punto di vista della gestione

ne dei progetti che si vogliono di interesse pubblico. Beninteso, nella realtà le organizzazioni private non sono tutte campioni di efficienza né tutti gli uffici pubblici sono malconci così come la descrizione dei fattori elencati fanno immaginare.

CAPITOLO III

INTERSEZIONI CON LE SCUOLE DI ECONOMIA

3.1 - Classici. 3.2 - Marginalisti e neoclassici. 3.3 - Keynesiani. 3.4 - Neo-classical synthesis. 3.5 - Scuola di Chicago. Monetarismo. New Classical Macroeconomics (NCM). 3.6 -Nuova economia istituzionale (NIE). 3.7 - Welfare Economics (economia del benessere). Fallimento del mercato. 3.8 - Public Choice. Fallimento dello Stato. Political economy. 3.9 - Behavioral Economic e Cognitive Science. Scuola della Carnegie-Mellon University di Pittsburgh

3.1 - Classici

1 - Si intendono per *classici* la maggior parte degli economisti, specialmente inglesi, attivi grosso modo fino al 1870. Caratteristica comune dei classici è aver fatto di Adam SMITH (1723-1790) e del suo metodo in un modo o nell'altro un punto di riferimento per la ricerca scientifica. RICARDO (1772-1823), MALTHUS (1766-1834), Jean-Baptiste SAY (1767-1832), i due MILL (James, 1773-1836 e John Stuart, 1806-1873), SENIOR (1790-1864), BASTIAT (1801-1850) sono i più noti, facendo però torto agli altri. Per affinità di interessi e di esposizione si fanno sovente rientrare nell'ambito dei classici anche autori del Settecento come il fisiocratico QUESNAY (1694-1774), PETTY (1623-1687), Pietro VERRI (1728-1797) e BECCARIA (1738-1794). In generale i classici seguono l'empirismo di HUME (1711-1776) e vedono nel *selfishness*, l'interesse genetico alla difesa di sé, il motore

dell'ordine sociale e della giustizia. I classici credono, come i fisiocratici, che nei rapporti sociali esiste un ordine naturale, simile a quello celeste (*armonia degli interessi individuali e dell'interesse comune*, stato finale che non esclude, s'intende, contrasti nel processo di formazione.), confidano nel *laissez faire, laissez passer*, che definiscono come il regime economico della libera concorrenza e nel libero scambio. Ciò in quanto la forza e la difesa dell'interesse individuale, se lasciate liberamente operare, attivano una mano invisibile che realizza un equilibrio ottimale, allo stesso modo che la forza della gravitazione mantiene in equilibrio l'ordine celeste. Con John Stuart MILL l'economia è definita scienza deduttiva analitica a priori (teoria pura), positiva e normativa. Risale anche a J.S.MILL il concetto di *homo oeconomicus*, singolare ipotetico perfetto calcolatore che in ogni circostanza realizza sapientemente la scelta economica migliore.

2 - I contributi innovativi dei classici che hanno influito sulla cultura politica e finanziaria sono la teoria della rendita differenziale di RICARDO, la convinzione che sono possibili solo crisi transitorie settoriali di assestamento, non crisi generali di sovrapproduzione e la teoria del valore con la distinzione tra lavoro produttivo e lavoro improduttivo. Quest'ultima era in relazione a un (pre)giudizio diffuso sulle Amministrazioni pubbliche. Per questa via ha influenzato la formazione della dottrina della Scienza delle finanze e merita quindi una breve descrizione.

3 - Nella *teoria del valore* i classici si perdono nella distinzione tra lavoro produttivo e improduttivo. Per essi il valore della produzione consegue solo dall'impiego di lavoro e di beni materiali (capitale fisso o circolante) ed è il processo che restituisce con nuovi beni materiali un prodotto netto che si aggiunge al va-

lore consumato per il mantenimento del lavoratore e per i beni immessi in lavorazione. Il percettore può destinare il prodotto netto ad accumulare altro capitale, oppure può impiegarlo in consumo proprio diretto, o indiretto di chi lavora per prestargli dei servizi. Solo se accumula capitale, mette in moto un altro ciclo produttivo. Il consumo non restituisce nemmeno il valore dei beni consumati. Dunque è produttivo il lavoro impiegato in agricoltura e industria e, con qualche riserva, trasporti e commercio, finché si incorpora in beni materiali. Il lavoro impiegato nella prestazione di servizi, che beni non sono, è solo manifestazione di scambio di utilità che si conclude in puro consumo e, come tale, è improduttivo, non dà prodotto netto, diminuisce il reddito a disposizione dei produttori, diminuisce l'accumulazione di capitale e riduce la capacità di produzione di reddito futuro. Per i classici il *valore di scambio* di un bene è determinato dai capitali (circolanti e fissi) impiegati e dal valore che il lavoro vi aggiunge e questo si ripartisce in salari, profitti e rendite (le porzioni del reddito appropriate dalle tre classi in cui era divisa la società dell'epoca: salariati, imprenditori, proprietari fondiari), ma il lavoro per produrre servizi, quindi anche quello di un'amministrazione pubblica, in quanto composta esclusivamente di servizi, è improduttivo e apporta solo *faux frais de production*, uno spreco che è conveniente eliminare fin dove possibile. Questo punto di vista giustificava da un lato il disdegno che i classici nutrivano per l'amministrazione pubblica e i suoi funzionari e dall'altro la conclusione che le *imposte* dovevano essere prelevate da tutti i settori dell'economia (e non solo dall'agricoltura, come predicavano i fisiocratici). Per contro la fiducia nel libero mercato ha prodotto la politica della *finanza neutrale*.

3.2 - *Marginalisti e neoclassici*

1 - *Marginalisti*, o *neoclassici*, sono detti la maggioranza degli economisti grosso modo del periodo 1870-1930, che adottano il metodo dell'analisi marginale, estensione all'economia dei procedimenti matematici in uso nella meccanica razionale già dal Settecento. Per questo motivo erano detti anche *economisti matematici*. Il marginalismo si fa iniziare con gli anni Settanta del XIX secolo, in cui comparvero le prime tre opere fondamentali: i *Grundsätze* di Carl MENGGER (1871), la *Theory of Political Economy* di JEVONS (1871), gli *Éléments* di WALRAS (1874). Si distingue nel marginalismo una *scuola austriaca*, detta anche *scuola psicologica*, con molte peculiarità rispetto alle altre: Carl MENGGER (1840-1921), von WIESER (1851-1926), SAX (1845-1927), SCHUMPETER (1883-1950); una *scuola di Losanna*: WALRAS (1834-1910) e PARETO (1848-1923); una *scuola inglese*: JEVONS (1835-1882), EDGEWORTH (1845-1926), Alfred MARSHALL (1842-1924), PIGOU (1877-1959); una *scuola italiana*: FERRARA (1810-1900), PANTALEONI (1857-1924), BARONE (1859-1924), DE VITI DE MARCO (1858-1943), i due COSSA (Luigi, 1831-1896 ed Emilio, 1863-1908, padre e figlio, prossimi però ai socialisti della cattedra); una *scuola americana*: i due CLARK (John Bates, 1847-1938 e John Maurice, 1884-1963, padre e figlio), Irving FISHER (1867-1947), KNIGHT (1885-1972), SELIGMAN (1861-1939), VINER (1892-1970); una *scuola svedese* con WICKSELL (1851-1926) e LINDAHL (1891-1960). Le citazioni sono solo alcune di quelle meritevoli e sono limitate ad autori già viventi e attivi anteriormente agli anni Trenta-Quaranta del XX secolo.

2 - Talvolta questi autori sono definiti neoclassici neoclassici, ma la denominazione è lungi dall'essere accettata da tutti. MARSHALL, p.e., presentava il marginalismo come uno sviluppo consistente delle teorizzazioni di RICARDO e KEYNES definiva "classici" gli economisti da RICARDO a quelli dei suoi tempi. *Neoclassici* sono propriamente gli autori attivi dal 1945 in avanti, come Paul SAMUELSON (nato nel 1915, vivente), ARROW, (nato nel 1921, vivente), MODIGLIANI (1918-2003), per citare alcuni dei veterani.

3 - I *marginalisti* (e i neoclassici) accettano l'ipotesi dell'*homo œconomicus*, l'empirismo di HUME, la credenza di un equilibrio unico e stabile, l'impostazione deduttiva analitica a priori, nutrono ancora fiducia nel regime di concorrenza e nel libero scambio, confidano generalmente nella politica di finanza neutrale. Dei classici essi abbandonano la teoria del valore fondata sul lavoro incorporato e spiegano il valore di scambio come il punto in cui utilità e sacrificio marginali si eguagliano. Poiché l'*utilità* è l'attitudine di qualunque cosa a soddisfare un bisogno, il motore del comportamento economico non è più limitato al *selfishness* e si allarga a qualsiasi motivazione dell'individuo, fisica o morale, nobile o abietta. Altra intersezione del marginalismo con la Scienza delle finanze è stata l'economia del benessere, i cui primordi sono dovuti a PIGOU.

3.3 – *Keynesiani*

Keynesiano è detto l'approccio agli studi economici avviato da John Maynard KEYNES (1883-1946), con la *General Theory*¹⁶

¹⁶ KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London, 1936.

apparsa nel 1936 e scritto durante la grande depressione in polemica con le visioni classiche e neoclassiche dell'impossibilità delle crisi generali. È però opinione diffusa che la dottrina keynesiana (meglio detto: le molte dottrine che si vogliono keynesiane) sono soprattutto una costruzione dei seguaci e degli oppositori di KEYNES, a cominciare dalla rielaborazione del 1937 di HICKS. Non ci sono stati keynesiani ortodossi, se si eccettuano pochi contemporanei di Keynes: HANSEN (1887-1975), LERNER (1905-1982) e, con sue peculiarità, HARROD (1900-1978), che di KEYNES ha scritto la biografia. I keynesiani in genere si interessano degli aspetti macroeconomici (la macroeconomia nasce con KEYNES), in specie di quelli normativi di politica economica, non credono nella spontanea tendenza alla stabilità, rifiutano la finanza neutrale e confidano nella gestione attiva della politica fiscale e monetaria e nei controlli amministrativi per regolare il ciclo economico e favorire la crescita dell'economia. Le loro teorizzazioni hanno supportato la politica economica dei Governi dell'Occidente dal 1945 agli anni Ottanta, ma con impostazioni ideologiche e conseguenze pratiche diverse. In Inghilterra tra il 1940 e il 1980 è stata attiva una scuola *post-keynesiana*, così detta piuttosto impropriamente dal momento che faceva un'accettazione molto critica di KEYNES. Ideologicamente di estrema sinistra, rifiutava il marginalismo, si rifaceva ai classici, in specie a RICARDO, MALTHUS e MARX, era incline a mischiare l'economia con temi sociologici, storici e politici e ha avuto forti propaggini in USA e in Italia. Gli economisti di scuola post-keynesiana hanno guidato la politica laburista inglese (da ricordare: KALDOR, 1908-1986, *ghost-writer* di Lord BEVERIDGE, R.F.KAHN, 1905-1989) e dei partiti e sindacati europei (gli italiani in particolare), cattolici e non, fino agli inizi degli anni Ottanta, oltre che partecipare attivamente dal 1970 come consulenti

dei Democratici statunitensi (GALBRAITH, BOULDING, WEINTRAUB).

3.4 - *Neoclassical synthesis*

Negli Stati Uniti l'opera di KEYNES è stata assimilata dai neoclassici delle nuove generazioni, e ha portato all'inserimento dell'economia keynesiana in quella neoclassica di WALRAS e di MARSHALL. La fusione, avviata già da HICKS (1904-1989) nel 1937, è stata compiuta da Paul SAMUELSON del MIT di Cambridge (Massachusetts) nella teorizzazione denominata sintesi neoclassica (*neoclassical synthesis*).¹⁷ L'aspetto politico di rilievo sta nel modo di vedere la possibilità del pieno impiego delle risorse: per realizzarlo, gli economisti della sintesi non credono più che mercati di concorrenza e *laissez-faire* siano sufficienti, come i vecchi neoclassici affermavano fino a KEYNES (e contro KEYNES); l'obiettivo può tuttavia essere comunque raggiunto con politiche fiscali e monetarie appropriate (pur variando opinione sui dettagli col tempo e con l'alternarsi di Democratici e Repubblicani alla Casa Bianca). Ciò significa legittimare economia mista e manovre attive e discrezionali da parte del Ministro dell'economia. I keynesiani ortodossi e gli economisti della sintesi neoclassica hanno ispirato la politica economica dei Governi statunitensi fino agli anni Sessanta (specialmente l'Amministrazione EISENHOWER).

¹⁷ La sintesi neoclassica è l'asse portante dell'opera di SAMUELSON *Economics: An Introductory Analysis* (1a ed. 1948), un classico dell'istruzione universitaria sul quale si sono formate diverse generazioni di studenti in USA e fuori, riedito e clonato tantissime volte (17 edizioni fino al 2001, dalla 12^o del 1985 insieme a William D. NORDHAUS), con forse più di quattro milioni di copie vendute in totale oltre alle numerose traduzioni.

3.5 - *Scuola di Chicago. Monetarismo. New Classical Macroeconomics (NCM)*

1 - Occorre infine parlare della *Scuola di Chicago*, che risale (intesa come continuità di indirizzo) agli anni Trenta del secolo scorso con KNIGHT e VINER, che ha dominato, in dottrina, a partire dagli anni Sessanta e che ispira la politica economica dei Governi e delle grandi organizzazioni economiche internazionali dal 1970, a cominciare dagli Stati Uniti. La Scuola è costituita dagli economisti dell'*Economic Department* e della *Graduate School of Business*, da quelli della nuova disciplina dell'economia del diritto con l'apporto dei giuristi della *Law School* e dai molti cresciuti a Chicago e inseriti in altre Università, nelle amministrazioni pubbliche, nell'ordine giudiziario e nelle imprese private, tutti intellettualmente leali all'Alma mater, tutti rigorosamente neoclassici e non-keynesiani, formati alle dottrine dell'utilitarismo e dell'evoluzione.¹⁸ I tre filoni principali sono il monetarismo, la macroeconomia neoclassica e la nuova economia istituzionale.

2 - *Monetarismo*. Col monetarismo inizia la produzione scientifica che ha fatto emergere la Scuola di Chicago. Il *monetarismo* è il prodotto dei lavori con cui Milton FRIEDMAN (nato nel 1912) tra il 1956 e il 1963 ha riformulato la teoria quantitativa della moneta.¹⁹ Secondo il monetarismo l'offerta di moneta è il principale determinante delle variazioni del PIL reali e nominali nel breve periodo e di quelle nominali nel lungo periodo. I monetari-

¹⁸ REDER, "Chicago Economics: Permanence and Change", 1982; ID., *Chicago School*, 1987.

¹⁹ FRIEDMAN (ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, 1956; FRIEDMAN, *A Program for Monetary Stability*, 1960; FRIEDMAN and SCHWARTZ, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. 1963.

sti sostenevano generalmente il *laissez faire*, erano contro la politica discrezionale del Governo in materia economica e contro i grossi interventi pubblici, credevano nella naturale stabilità del settore privato e proponevano, perciò, una politica di aumento dell'offerta di moneta in misura fissa intorno al 3%-5% annuo. Il monetarismo ha ispirato la politica monetaria degli Stati Uniti e dei Paesi europei tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo.

3 - *New Classical Macroeconomics*. Il monetarismo di FRIEDMAN è stato il primo attacco all'egemonia keynesiana. La costruzione di un modello alternativo è avvenuta più tardi, per opera principalmente di Robert LUCAS (nato nel 1937, docente a Chicago, premio Nobel nel 1996), Thomas J. SARGENT (nato nel 1943, formatosi a Chicago, docente alla Stanford University), Robert BARRO (nato nel 1944, docente a Harvard), cui si deve l'elaborazione della nuova macroeconomia classica (*new classical macroeconomics*, in sigla: NCM). Una conclusione di rilievo della NCM è il teorema dell'inefficacia di qualsiasi politica fiscale o monetaria per combattere la disoccupazione e aumentare il reddito in termini reali. La gente, infatti, costruisce le sue aspettative in modo efficiente e razionale (*rational expectations hypothesis*, in sigla: REH)²⁰ e, poiché prezzi e salari sono flessibili e la disoccupazione volontaria, anticipa gli effetti voluti da una prevedibile politica del Governo e li vanifica adattando il proprio comportamento. Se il Governo, poi, persegue una politica discrezionale e imprevedibile lanciando segnali ingannevoli, confonde gli agenti, altera il loro comportamento economico e sper-

²⁰ LUCAS and SARGENT, *Rational Expectations and Econometric Practice*, 1981.

pera risorse. Le politiche economiche discrezionali, se non possono migliorare le cose, possono però renderle alla fine peggiori.²¹ La NCM ha ispirato la politica economica statunitense specialmente nelle Amministrazioni repubblicane, quella inglese del primo ministro TATCHER e, col Trattato di Maastricht (1992), quella dei Paesi dell'area euro.

3.6 - Nuova economia istituzionale (NIE)

1 - Sempre da Chicago ha avuto inizio la scuola della nuova economia istituzionale (*new institutional economics*, NIE),²² di cui STIGLER (1911-1991), COASE (nato nel 1910), REDER (nato nel 1919), POSNER (nato nel 1939), DEMSETZ (nato nel 1930) sono i principali iniziatori. *Property rights school*, *economic analysis of law*, *law and economics*, *transaction costs economics*, *new comparative economic systems*, *new industrial organization*, *new economic history* sono solo alcune delle denominazioni dovute in parte a differenze di approccio e di interessi, in parte, ma soprattutto, allo stato di transizione verso la maturità di scienza normale che la nuova economia istituzionale non ha ancora raggiunto. Un cenno particolare va fatto a STIGLER, della *Graduate School*, che è da considerarsi caposcuola dell'indirizzo che si è occupato di economia, organizzazione e politica industriale, teoria economica della *regulation* e teoria economica dell'informazione. L'approccio di STIGLER ha cambiato radical-

²¹ Gli elementi della NCM sono esposti in: BARRO, *Macroeconomics*, 1984 (5th ed. 1997); LUCAS, *Studies in Business-cycle Theory*, 1981 (una raccolta di saggi scritti in vari anni precedenti); Sargent, *Macroeconomic Theory*, 1987.

²² La NIE è detta "nuova" per segnare la cesura culturale con l'anti-neoclassica "vecchia scuola istituzionalista" americana di VEBLEN (1857-1929), COMMONS (1862-1945), AYRES (1891-1972).

mente il modo con cui gli economisti intendono la *regulation* e si avvicinano ai processi politici della democrazia. Le dottrine di questi autori hanno supportato la politica di deregolamentazione che l'Amministrazione REAGAN ha imposto prima agli Stati Uniti e, poi, al mondo.

2 - La nuova economia istituzionale resta nell'ambito della scuola neoclassica e, senza toccarne il nucleo, si limita a modificare alcuni elementi, principalmente introducendo i concetti dei costi di transazione, dei *property rights* e della relazione di agenzia. Questi concetti sono utili per spiegare in modo nuovo e non ideologico i processi che portano alle organizzazioni e che ne regolano la vita e a essi si ricorrerà nei prossimi capitoli.

3.7 - Welfare Economics (economia del benessere). Fallimento del mercato

È una specializzazione disciplinare dell'economia che si occupa del se e del come si può aumentare il benessere di un Paese (o del Mondo) mediante interventi pubblici di impiego delle risorse più efficiente di quello reso possibile dal mercato e a una redistribuzione del reddito equa. Un concetto fondamentale dell'economia del benessere è quello di "fallimento del mercato", vale a dire l'incapacità del mercato di conseguire sempre equilibri efficienti ed equi. Nell'ambito di *welfare economics* sono più o meno attratte le teorie su programmazione economica, regolamentazione dei mercati e dei servizi pubblici, economia ambientale, impresa pubblica, beni pubblici e meritori, ottima tassazione. In ciò la teorica della *welfare economics* è una microeconomia tipicamente normativa e poco empirica, talvolta denominata impropriamente "economia pubblica". Le applicazioni riguardano tutte le politiche di attuazione. Quelle di ridi-

stribuzione mirano a realizzare un sistema sociale di *welfare State* (tradotto in italiano “Stato sociale”).

3.8 - Public Choice. Fallimento dello Stato. Political economy

1 - *Public Choice* nasce negli anni Cinquanta e Sessanta nell’University of Virginia sotto la guida di J.M. BUCHANAN (nato nel 1919, premio Nobel 1986 per l’economia) e si afferma col concorso di diversi colleghi ed allievi (TULLOCK, nato nel 1922, TOLLISON, GOETZ, ROWLEY ecc.). Per questo fatto la *Public Choice* è nota anche come *Virginia School* (oltre che *social choice School*), ma appartengono allo stesso indirizzo diversi altri studiosi non-Virginian, tra i quali Duncan BLACK (1908-1991), scozzese e docente all’University College of North Wales, cui si deve l’avvio nel 1951 degli studi sulle decisioni di comitato, Anthony DOWNS (nato nel 1930), della *Brookings Institution*, padre della teoria economica della democrazia (1957) e della burocrazia (1967) OLSON (1932-1998) dell’University of Maryland, MUELLER (Università del Maryland e di Vienna). Anche ARROW (premio Nobel 1972 per l’economia) fa parte di questa scuola in quanto è stato uno dei fondatori della nuova teoria del voto. Caratteristica di quanti si riconoscono nella Scuola di *Public Choice* è l’interdisciplinarietà della ricerca, la varietà di esperienze (TOLLISON e GOETZ sono giuristi di formazione e di professione, DOWNS nasce come manager, al di fuori del mondo accademico) e, in alcuni, una conoscenza diretta delle Scuole italiane di finanza pubblica.²³

²³ BUCHANAN, Fulbright Research Scholar in Italy nel 1955-1956, ha scritto sulle scuole italiane (*The Italian Tradition*, 1960). GOETZ ha svolto il postdottorato nel 1964-65 all’Università di Pavia.

2 - Gli interessi della scuola di *Public Choice* sono rivolti ai processi di decisione negli ambiti al di fuori del regime di mercato, come quelli politici nelle Amministrazioni pubbliche, nei parlamenti, nei comitati e in tutti gli altri centri di decisione collegiale. In questo campo tradizionalmente economia e scienza della politica hanno metodi diversi, se non opposti. Gli economisti si limitano allo studio dei mercati e dei precetti per risolvere i casi di loro fallimento, utilizzano il metodo ipotetico deduttivo e il postulato dell'*homo oeconomicus*, giudicano il comportamento politico non inquadrabile nei loro modelli e lo lasciano all'indagine di altre discipline. I politologi guardano tuttora al metodo degli economisti con sospetto, preferendogli un approccio idiografico e storicista, non matematico e non statistico. Gli economisti di *Public Choice* unificano la ricerca applicando agli agenti politici le stesse ipotesi di comportamento razionale degli agenti economici (razionalità neoclassica, s'intende, cioè i canoni della *rational choice theory*), interpretando le relazioni politiche secondo la visione del *contrattualismo* e sottolineando le relazioni tra il funzionamento dell'economia e le istituzioni politiche. Secondo gli interessi predominanti, si distinguono nell'area della *Public Choice* almeno quattro filoni di ricerca principali: teoria del voto (o teoria dell'economia costituzionale, di cui la teoria dei comitati è parte), teoria economica del Governo, teoria della burocrazia, teoria del ciclo politico-economico.

3 - *Fallimento dello Stato. New Public Choice. Political economy*. A differenza degli economisti tradizionali e, in specie, dei teorici dell'economia del benessere, gli economisti di *Public Choice* non credono affatto all'utilità dell'intervento pubblico nei casi di fallimento del mercato. Per essi il Governo ha altrettanta propensione, se non maggiore, a produrre sprechi (invece

di migliorare l'efficienza), a creare posizioni di rendita ed è incapace di correggere le esternalità, di minimizzare i costi e di determinare il livello migliore dei servizi di cui si arroga la produzione. Donde il concetto di fallimento dello Stato e l'insieme di principi teorici anarchico-liberisti che negli anni Ottanta hanno partecipato alla maturazione negli Stati Uniti della dottrina dei Nuovi conservatori (*new con, new right*).²⁴ I nuovi indirizzi della Scuola (*New Public Choice*) hanno rafforzato i legami e gli prestiti con Chicago e la NIE (STIGLER, COASE, Douglas NORTH) e anche con la Scuola austriaca (von HAYEK). Su questa strada la Scuola tende a confluire nella *Political economy*, un indirizzo disciplinare statunitense in formazione che tende a raggruppare gli studi comparativi dei diversi regimi delle istituzioni che regolano le economie occidentali (mercati finanziari e del lavoro, sistemi tributari e di welfare ecc.), la politica ambientale, quella dello sviluppo e quella internazionale. *Political economy* sembra essere stato la denominazione originaria del campo di interessi di Buchanan, quando ancora non si era imposta quella di *Public Choice*.²⁵

²⁴ Il concetto di fallimento dello Stato contrapposto a quello di fallimento del mercato è uno dei principali argomenti politici dei Repubblicani e ha supportato il programma anarchico-minimalista dell'Amministrazione REAGAN. La dottrina della *Public Choice* fatta propria dai neo conservatori americani, è stata fortemente osteggiata dalle sinistre e ciò spiega gli spostamenti cui BUCHANAN si è adattato per evitare conflitti: ha insegnato dal 1956 al 1968 all'University of Virginia a Charlottesville, è poi stato un anno all'University of California (UCLA) lasciata in seguito a una bomba per tornare in Virginia nel 1969 al Virginia Polytechnic Institute & State University, a Blacksburg ed è approdato, infine, sempre per gli stessi motivi, alla George Mason University, a Fairfax (sempre in Virginia). Con lui si sono spostati il collega TULLOCK e molti degli allievi. Alla George Mason University hanno ora sede due istituti legati a BUCHANAN: il *Center for Study of Public Choice* (costituito nel 1969) e il *James Buchanan Center for Political Economy*.

²⁵ *Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy* era il nome dell'istituto fondato nel 1957 da BUCHANAN all'University of Virginia. *Political Economy* è ripreso nella denominazione del *James Buchanan Center for*

3.9 - Behavioral Economics. Experimental economics. Cognitive Science. Scuola della Carnegie-Mellon University di Pittsburgh

Presso la Carnegie-Mellon University di Pittsburgh si è formato un gruppo numeroso di scienziati i cui interessi si estendono dall'economia sperimentale al comportamento amministrativo e all'organizzazione, all'intelligenza artificiale, all'euristica, alla teoria della decisione e alla teoria generale dei sistemi. La scuola si inserisce nel nuovo campo di ricerca interdisciplinare statunitense che, sotto il nome di *cognitive science* (talvolta accomunata in *cognitive and computer science*), unisce psicologia cognitiva, intelligenza artificiale, psicofisiologia, psicolinguistica, antropologia cognitiva e, più recentemente, tentativi di estensione alla storia. La scienza cognitiva usa linguaggio e modelli dell'informatica per descrivere e studiare come la conoscenza è prodotta e rappresentata dalla mente.²⁶ L'esponente più conosciuto della scuola di Pittsburgh è Herbert SIMON, premio Nobel 1978, l'unico Nobel per l'economia a non essere professore di questa materia, ma di *computer science and psychology*. SIMON si è anche occupato di finanza pubblica. Sua è la teoria della *razio-*

Political Economy.

²⁶ GARDNER, *The Mind's New Science*, 1985; ECKARDT, *What Is Cognitive Science?*, 1993; KOSSLYN, *Ghosts in the Mind's Machine*; LEVY, *Modelling Cognition: Some Current Issues*; NERSESSIAN, "Opening the Black Box: Cognitive Science and History of Science", 1995. La scienza cognitiva usa linguaggio e modelli dell'informatica per descrivere e studiare come la conoscenza è prodotta e rappresentata dalla mente. Esistono due approcci estremi alla scienza cognitiva: l'uno parte dall'assunto forte e riduzionista che cervello e *computer* sviluppino gli stessi processi elaborativi delle informazioni; l'altro da quello debole che sia possibile fare ipotesi e simulare modelli di ragionamento umano mediante modelli realizzati con *software* di *computers* (più o meno come gli astrofisici cercano di ricostruire il modello del cosmo con le simulazioni su *computer*).

nalità limitata (bounded rationality). Obiettivo dominante della scuola è di studiare il comportamento reale degli individui, di fatto incapaci di adattarsi alla complessità dell'ambiente come ottimizzatori perfetti, quindi in grado di produrre modelli e procedimenti che portino a decisioni soddisfacenti (*satisficing*), sapendo che l'ottimo non è di questo mondo. Merito della scuola behaviorista è di aver trattato come temi economici quelli della formazione della decisione (*decision-making*) e dell'amministrazione, che la maggior parte degli economisti non considerano.

CAPITOLO IV L'AREA PUBBLICA

4.1 - Articolazione. 4.2 - Nozione di Amministrazioni pubbliche secondo la contabilità nazionale. 4.3 - Settore statale, settore pubblico, settore pubblico allargato. 4.4 - Public utilities e altri servizi pubblici industriali. 4.5 - Imprese-enti e società con partecipazione pubblica non gestori di servizi pubblici. 4.6 - Organizzazioni internazionali e organizzazioni finanziarie bilaterali.

4.1 - Articolazione

Ogni Paese articola a suo modo le organizzazioni dell'area pubblica. Si descrivono qui di seguito le grandi suddivisioni correnti nel nostro Paese.

4.2 - Nozione di Amministrazioni pubbliche secondo la contabilità nazionale

1 - Il concetto di amministrazioni pubbliche (fr.: *administrations publiques*, sp.: *administraciones públicas*, port.: *administrações públicas*, ted. *Gesamtstaat*, ingl. *general Government*, *Government bodies* o semplicemente *Government*) è un'invenzione statistica a uso delle rilevazioni di contabilità nazionale.²⁷ Seguendo gli standards internazionali, le amministra-

²⁷ Viene anche impiegata la dizione collettiva di *operatore pubblico* per indi-

zioni pubbliche sono definite dall'ISTAT "il settore che raggruppa le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinati alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese." Le amministrazioni pubbliche costituiscono uno dei cinque grandi settori istituzionali²⁸ in cui vengono ripartiti i dati secondo il nuovo Sistema Europeo dei Conti Nazionali versione 1995 (SEC95; European System of Accounts-ESA 95) e si suddividono in:

- a) *Amministrazioni centrali* con competenza nazionale (Stato ed enti centrali come Cassa DDPP, ANAS, CONI, ISTAT, CNR, CNEN, ISAE, Croce Rossa e altri);
- b) *Amministrazioni locali* con competenza limitata a una parte del territorio nazionale: regioni, province, comuni, ASL, ospedali pubblici, università ed enti per il diritto allo studio universitario, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, enti provinciali per il turismo (EPT) ed Aziende di promozione turistica (APT), Comunità montane.
- c) *Enti di previdenza*, anche con competenza locale (INPS, INAIL, INPGI, INPDADP ecc.).

2 - La categoria delle Amministrazioni pubbliche secondo la contabilità nazionale è una costruzione artificiale degli istituti di

care più aggregazioni: amministrazioni pubbliche, settore statale, settore pubblico (BANCA D'ITALIA, *Appendice statistica alla Relazione annuale 2002*, pag. 105*). Il termine "operatore" è usato solo nel linguaggio della contabilità nazionale italiana dove traduce l'inglese *agent*.

²⁸ Nella contabilità nazionale gli agenti (denominati *unità istituzionali*) vengono classificati in base alla funzione principale e alla tipologia del produttore in grandi gruppi, detti *settori istituzionali*. Oltre alle amministrazioni pubbliche, il Sistema europeo dei conti (SEC95) considera i seguenti settori istituzionali: società non finanziarie, società finanziarie, famiglie e ISP (distinte in famiglie consumatrici e famiglie produttrici), resto del mondo.

statistica che non coincide con ciò che è correntemente inteso con questa denominazione. Le elaborazioni statistiche presentate sotto questo nome escludono infatti diverse organizzazioni che sono pubbliche di diritto e stralciano le attività che non appartengono, secondo certe convenzioni, alle “funzioni” istituzionali delle amministrazioni pubbliche.

4.3 - Settore statale, settore pubblico, settore pubblico allargato

1 - *Settore statale*. La Banca d'Italia include dal 1995 nel settore statale l'aggregato dei flussi di bilancio dello Stato, Tesoreria dello Stato, Cassa DDPP, l'ex Agenzia per il Mezzogiorno (soppressa dall'art. 2 della l. 19.12.1992 n. 488), ANAS e gestione delle ex Foreste demaniali. La definizione precedente includeva anche le Ferrovie dello Stato, le Poste, l'ASST (soppressa nel 1992; le attività sono state cedute alla SIP, oggi TELECOM). Essa si identifica grosso modo, oggi, con le *amministrazioni centrali* più la gestione di Tesoreria.

2 - *Settore pubblico*. Ne esistono due definizioni: secondo la Banca d'Italia e secondo il Tesoro. Nel settore pubblico Banca d'Italia fa rientrare le amministrazioni pubbliche secondo l'ISTAT, con alcune rettifiche, le Ferrovie dello Stato, le Poste, l'ASST (fin quando esistente), i Monopoli e, inoltre le aziende municipalizzate e regionalizzate. Si tratta di un'elaborazione dei flussi di cassa iniziata assai prima che la l. 5.8.1978, n. 468 introducesse la nozione di settore pubblico allargato. Lo scopo è la misura, a posteriori, del fabbisogno finanziario annuale e della sua copertura. Per il Tesoro il settore pubblico comprende i sottogruppi della definizione Banca d'Italia meno Ferrovie dello Stato, Poste, ASST, Monopoli, aziende municipalizzate e regionalizzate. Inoltre per alcuni enti minori, locali e previdenziali,

non vi è precisa corrispondenza dell'insieme Tesoro con quello delle Amministrazioni pubbliche definito dall'ISTAT. Un tempo si denominava "settore privato" l'insieme degli agenti che non erano amministrazioni pubbliche per la contabilità nazionale. L'accezione è oggi abbandonata e può essere utilizzata solo in senso colloquiale.

3 - *Settore pubblico allargato (SPA)*. È un aggregato introdotto dal 3° comma dell'art. 30 della l. 5.8.1978, n. 468 con l'obiettivo di raccogliere informazioni sull'andamento della spesa e del fabbisogno finanziario pubblico che appariva all'epoca fuori controllo. L'aggregato serviva alla stesura del conto consolidato di cassa e per la determinazione della stima del fabbisogno dell'intero settore pubblico che il Tesoro deve presentare con la sua *Relazione di cassa* il 20 febbraio di ogni anno e aggiornare in seguito trimestralmente. Esso comprendeva, oltre al *settore statale*, una serie di enti inizialmente fissato dalla l. 5.8.1978, n. 468 e successivamente allungato per decreto del presidente del consiglio. Concettualmente l'aggregato inglobava le amministrazioni pubbliche secondo la contabilità nazionale, tutte le imprese pubbliche organiche (IPO) e assimilate (amministrazioni autonome statali, aziende municipalizzate, FS e Poste) e l'ENEL. In seguito alle privatizzazioni la *Relazione di cassa* presenta solo dati consolidati per il *settore pubblico* e non utilizza più il concetto di settore pubblico allargato.

4.4 - *Public utilities e altri servizi pubblici industriali*

Un raggruppamento a parte riunisce gli enti e le imprese di *public utilities* o di altri servizi pubblici industriali, oggi gestiti, in Italia, in concessione a società effettivamente in mano privata o formalmente private e con partecipazioni pubbliche, ma in pas-

sato il gestore poteva assumere anche figure diverse (ente pubblico, amministrazione autonoma, azienda municipalizzata ecc.). Ciò che è rilevante per l'inclusione in questa categoria è la gestione di un servizio pubblico, non la natura giuridica del gestore. Le grandi imprese statali di servizi pubblici sono oggi principalmente ENEL, Ferrovie dello Stato e Poste Italiane, tutte società per azioni (v. tab. 2, a pagina seguente) detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze (il Tesoro). Più numerose sono le imprese di Regioni e altri enti locali, specialmente concentrate nei servizi di trasporto, di distribuzione di gas, acqua, energia elettrica e servizi ecologici.

4.5 - Imprese-enti e società con partecipazione pubblica non gestori di servizi pubblici

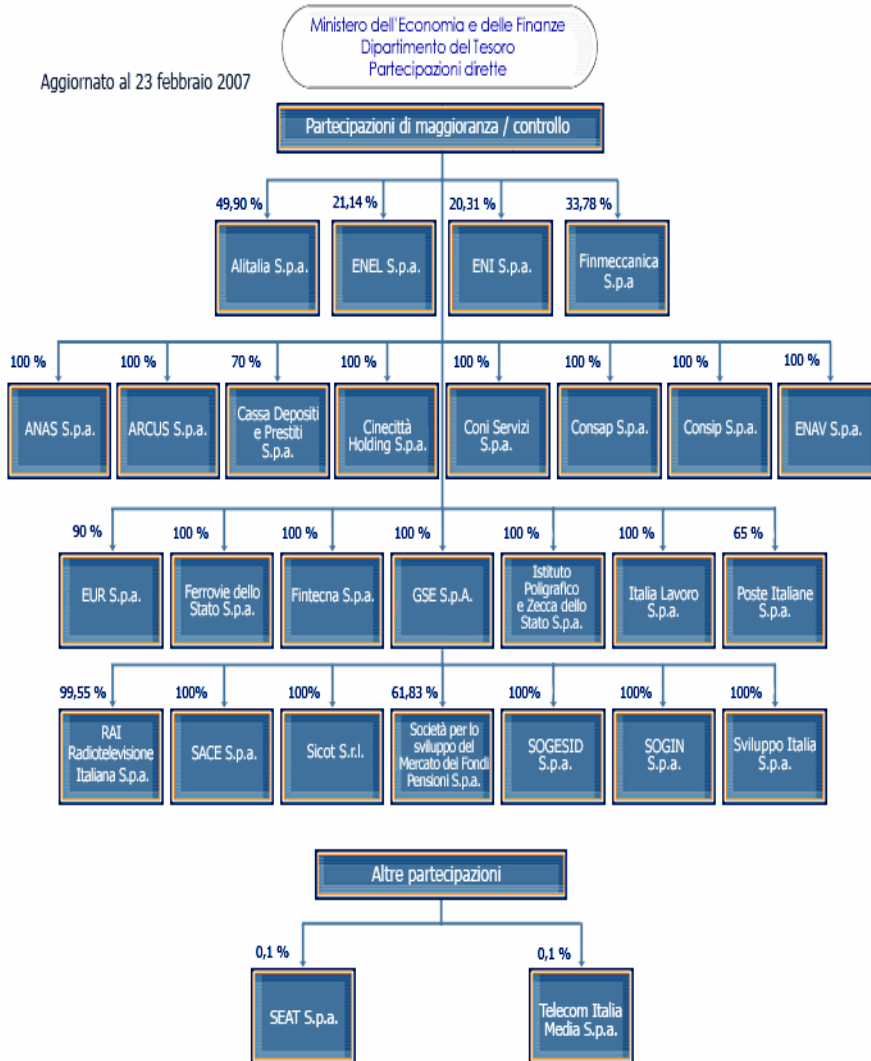
Gruppo in via di riduzione numerica in seguito alle privatizzazioni. In passato comprendeva un gran numero di enti, costituiti in varie forme. Quelli statali, che costituivano il gruppo più numeroso, erano rappresentati principalmente da società con partecipazione statale inserite nei grandi enti di gestione (IRI, ENI, EFIM e altri) con attività manifatturiere disparate (alimentare, meccanico, minerario, siderurgico, tessile ecc.) e da enti pubblici specialmente operanti nel settore del credito e delle assicurazioni (p.e.: BNL, INA, IMI). Questo grande demanio industriale è stato liquidato in gran parte negli anni Novanta. Attualmente le principali partecipazioni sono concentrate nelle due holding ENI e FINMECCANICA, mentre le partecipazioni bancarie e assicurative sono state quasi interamente cedute. Le partecipazioni delle Amministrazioni locali in società ed enti non fornitori di servizi pubblici sono nell'insieme trascurabili (v. tab.2).

4.6 - Organizzazioni internazionali e organizzazioni finanziarie bilaterali

1 - Sono organizzazioni costituite mediante trattati internazionali da più Governi per svolgere attività comuni (*organizzazioni internazionali*), oppure da un Governo per operare all'estero in sostegno delle imprese nazionali e per l'assistenza ai Paesi sottosviluppati (*organizzazioni finanziarie bilaterali*). La loro istituzione è cominciata nel XIX secolo e ha avuto un grande sviluppo negli ultimi quarant'anni. Hanno particolare rilevanza dal punto di vista della Scienza delle finanze le organizzazioni politiche e quelle economiche.

Tra le prime sono da ricordare l'ONU (*Organizzazione delle Nazioni Unite*), la NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), il *Council of Europe*. Tra le organizzazioni economiche internazionali hanno particolare rilievo la BRI, l'IMF, l'IBRD, la WTO, l'UE con le sue organizzazioni.

Tab. 2.-Partecipazioni dirette del Tesoro al 23.2.2007



2 - La BRI (*Banca dei regolamenti internazionali*) è una banca multilaterale, primo esempio di organizzazione finanziaria internazionale costituita nel 1930 in base agli accordi dell'Aja sulle riparazioni di guerra tedesche come società per azioni con sede a Basilea. I suoi compiti attuali sono quelli di banca delle banche centrali, agente o fiduciario in operazioni finanziarie internazio-

nali, centro di ricerche economiche e finanziarie (la BRI è famosa per le analisi economiche e finanziarie del suo *Dipartimento monetario ed economico* e per i suoi rapporti annuali), centro d'incontro, di discussione e di formazione di decisioni di politica monetaria e di vigilanza. In quest'ultimo settore la Banca ha costruito il suo prestigio e la sua ragione di esistere come grande istituto internazionale. La principale iniziativa bancario è stata la costituzione del *Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria*, costituito nel 1974 per sviluppare la collaborazione tra le banche centrali e le autorità di vigilanza.

3 - L'IMF (*International Monetary Fund, Fondo Monetario Internazionale-FMI*) è stato costituito nel 1944 dalla Conferenza di Bretton Woods (New Hampshire, USA), è operativo dal 1947 e ha sede a Washington. Unisce 183 Paesi, concede credito contro adeguate garanzie e assistenza tecnica e formativa agli Stati ma non è una banca internazionale e nemmeno un centro di clearing e non comporta né ha per obiettivo di creare un'unione monetaria tra i suoi membri.

4 - L'IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development, Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo-BIRS*) detta correntemente anche Banca mondiale (*World Bank*), costituita contemporaneamente al FMI è specializzata nel finanziamento dei Paesi in via di sviluppo.

5 - La WTO (*World Trade Organization, Organizzazione Mondiale del Commercio*), istituita nel 1994, ha il compito di disciplinare e liberalizzare il commercio internazionale.

6 - L'UE (Unione europea, più nota come *European Union-EU*) non è propriamente un'organizzazione internazionale non avendo personalità giuridica distinta dalle tre organizzazioni che

la compongono: Comunità europea, CECA ed EURATOM. Di particolare rilievo al riguardo sono i processi in tre fasi dal 1992 al 2001 dell'EMU (*Economic and Monetary Union, Unione Economica e Monetaria-UEM*) diretti ad armonizzare le politiche monetarie e fiscali dei Paesi UE. Fanno parte dell'UE l'ECB (European Central Bank, Banca Centrale Europea), l

7 - Le *organizzazioni finanziarie bilaterali* sono banche e altre organizzazioni finanziarie, per lo più costituite e possedute da un solo Paese, o comunque promosse dai Governi dei Paesi industrializzati per lo sviluppo delle esportazioni e gli insediamenti delle imprese nazionali all'estero, per l'assistenza e la consulenza finanziaria ai Paesi emergenti o più poveri. Le organizzazioni di questa categoria sono gli strumenti delle politiche di cooperazione allo sviluppo dei loro Governi e svolgono attività di promozione degli investimenti pubblici e privati con preferenza per le operazioni in cui sono coinvolti interessi di imprese nazionali. Operano finanziando progetti direttamente, o indirettamente con prestiti o partecipazione al capitale di rischio, concedendo prestiti agli importatori esteri di prodotti nazionali (specie nei settori strategici quali l'industria aeronautica), assicurazioni e garanzie, prestando assistenza manageriale, finanziaria e tecnica al settore pubblico e a quello privato (ma non tutte queste attività sono esercitate assieme). Il *credito all'esportazione* è uno strumento di sostegno pubblico all'industria nazionale e una fonte di finanziamento a medio-lungo termine per i Paesi sottosviluppati. È stato ed è una delle fonti principali di cofinanziamento dei progetti con la BIRS e le altre banche regionali di sviluppo. Potendo distorcere la concorrenza, è disciplinato da un *Arrangement* del 1978 stipulato in sede OECD che pone limiti massimi alla durata dei prestiti e limiti minimi ai tassi di interesse applicati.

L'Arrangement è un *Gentlemen's Agreement* e non è un atto dell'OECD, anche se riceve il supporto amministrativo del Segretariato dell'OECD. L'Italia ha costituito nel 1990 con la l. 24.4.1990 n. 100 la *Società Italiana per le Imprese Miste all'Estero* (SIMEST). Le grandi organizzazioni finanziarie bilaterali sono quelle di Francia (*Agence Française de Développement*-Afd), Germania (*Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mb-DEG* e *Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW*), Giappone (*Japan Bank for International Cooperation*-JBIC), Olanda (*Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV-FMO*), UK (*CDC Capital Partners*-CDC) e USA (*Export-Import Bank of the United States*-EXIM BANK e *Overseas Private Investment Corporation*-OPIC).

CAPITOLO V

DIMENSIONI DELL'AREA PUBBLICA

5.1 - Note preliminari sulle informazioni disponibili sull'area pubblica. 5.2 - Quanto è grande l'area pubblica in Italia? 5.3 - Composizione delle entrate e delle spese e centralizzazione fiscale. 5.4 - Confronti internazionali per le Amministrazioni pubbliche.

5.1 - Note preliminari sulle informazioni disponibili sull'area pubblica

1 - Da quanto esiste lo Stato moderno, l'area pubblica ha avuto sempre dimensioni economiche e finanziarie notevoli rispetto ai singoli privati. Anche nell'Ottocento, periodo della massima riduzione delle loro attività, i Governi conteggiavano quote importanti del reddito nazionale, attraverso il prelievo tributario e la spesa, specialmente le remunerazioni dei funzionari e degli altri dipendenti e gli acquisti per le forze armate. Per limitare l'esempio all'Italia, tra il 1862 e il 1900 i pagamenti compiuti a carico del bilancio dello Stato si sono aggirati intorno al 14% del PIL stimato per lo stesso periodo. I dati per i decenni più vicini a noi rivelano dimensioni ben maggiori con un andamento crescente in certi periodi che ha suggerito l'esistenza di una tendenza secolare (legge di WAGNER). Se ne danno qui di seguito i principali indicatori per le amministrazioni pubbliche. Tutte le informazioni vanno interpretate tenendo presente le note preli-

minari che seguono. Si tengano a mente le fonti delle statistiche sulla finanza pubblica.

2 - L'inclusione nelle amministrazioni pubbliche avviene in base al criterio istituzionale (essere un'istituzione pubblica o svolgere compiti di natura politica pubblica) congiuntamente al criterio di produrre servizi non destinabili alla vendita (*non market*) e di operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza. I dati di contabilità nazionale comprendono perciò solo in parte l'estensione economico-finanziaria dell'area pubblica e, anche per il nucleo delle Amministrazioni pubbliche, escludono diverse organizzazioni di diritto pubblico e altre sono rilevate solo parzialmente.

2.1 - Il criterio del *non-market* ha portato a escludere dal settore delle amministrazioni pubbliche della contabilità nazionale, in quanto considerati produttori di servizi considerati di tipo *market*, importanti categorie di enti che producono beni considerati meritevoli di produzione o di tutela pubblica (IACP, IPAB, ACI, enti portuali, Registro aeronautico, Registro navale, ISVAP, CONSOB,) e gli istituti di previdenza (principalmente casse aziendali) che gestiscono schemi previdenziali di tipo complementare.²⁹

2.2 - In base allo stesso criterio le attività agricole, industriali e commerciali che talvolta sono svolte direttamente all'interno delle amministrazioni pubbliche (p.e. acquedotti, aziende di tra-

²⁹ L'esclusione di questi enti, in più di un caso opinabile, è una novità conseguenza dell'applicazione rigida delle prescrizioni del SEC95 che distingue le unità produttive in base all'analisi di ricavi e costi di produzione. In precedenza il SEC79 seguiva un criterio convenzionale per cui alcune branche di attività economica erano convenzionalmente definite come *market*, altre come *non market*, indipendentemente dall'attività svolta.

sporti urbani, farmacie ecc.) vengono scorporate contabilmente e i relativi valori sono attribuiti ad altri settori istituzionali. Così pure sono escluse le imprese, anche se costituite come enti di diritto pubblico, o comunque possedute dallo Stato, dagli enti locali e dagli enti di previdenza. Ferrovie dello Stato, Poste, aziende municipalizzate (e dal 2004 anche la Cassa DDPP, se andrà in porto la trasformazione in s.p.a.), società con partecipazione pubblica in genere, sono statisticamente attribuite al settore privato e sono tutte incluse nei settori istituzionali delle “società non finanziarie” e delle “società finanziarie”. Nemmeno sono compresi, a maggior ragione, i concessionari privati di servizi pubblici industriali.

2.3 - Le attività delle organizzazioni *non profit*, dei partiti, dei sindacati, delle Chiese e le ONLUSS sono incluse nelle “istituzioni sociali private” (ISP).

3 - I dati di contabilità nazionale portano alla compilazione di un *conto economico consolidato* delle amministrazioni pubbliche. Il conto consolidato è steso con criteri e obiettivi diversi da quelli della compilazione di un bilancio di un'organizzazione: partono, bensì, dai dati contabili dei singoli enti, ma prendono in considerazione i dati di cassa e li modificano con rettifiche per tener conto di certe entrate e certe spese di competenza o non dell'esercizio e per escludere partite considerate finanziarie. Ciò è fatto in quanto per il calcolo del valore aggiunto e del PIL vengono rilevati solo le fonti e gli impieghi delle risorse in beni materiali e servizi.

3.1 - Il PIL è il *prodotto interno lordo*, che concettualmente è la somma dei valori delle produzioni di beni e servizi realizzate in dato periodo di tempo (correntemente in un anno) dalle unità

produttive di un Paese, meno i consumi intermedi impiegati (il che dà il *valore aggiunto*), più l'IVA e le imposte indirette sulle importazioni. Insieme alle importazioni, forma le risorse disponibili nell'anno, impiegate in consumi, investimenti ed esportazioni.

3.2 - La nozione di *conto economico consolidato* è cosa diversa dal “conto economico”, consolidato o non, di un'impresa secondo il codice civile. In contabilità nazionale il “conto economico consolidato” delle amministrazioni pubbliche non rispecchia tal quale il bilancio degli enti, ma è il risultato di una rielaborazione di certi dati di bilancio con eliminazioni e integrazione che lo portano a comprendere, in *entrata*, tutte le risorse prelevate sotto forma di imposte, tasse, contributi sociali, vendita di beni e servizi e trasferimenti e, a fronte, in *uscita* le spese “necessarie all'amministrazione per perseguire i propri scopi o fini istituzionali” sotto forma di personale, acquisti di beni e servizi, interessi passivi, prestazioni sociali, trasferimenti e anche investimenti.

L'aggettivo “consolidato” significa che le partite reciproche, cioè i flussi di risorse che corrono tra le unità incluse nell'aggregazione, sono eliminate dal lato delle spese e da quello delle entrate.

4 - Nulla si sa e nulla si può prevedere sull'andamento e circa le potenziali ricadute sui bilanci pubblici dei risultati economici e dei fabbisogni finanziari degli enti e delle imprese escluse dalle rilevazioni di contabilità nazionale (di cui si è detto poco sopra). Inoltre non valgono per le amministrazioni pubbliche le prescrizioni per le imprese private di raccogliere in un bilancio consolidato le informazioni contabili con le appendici di informazioni extracontabili sulla situazione e sull'andamento del gruppo. La costruzione dei raggruppamenti di “settore pubblico” e “settore

pubblico allargato” (§ 4.3) sono un tentativo per rimediare a questa lacuna.

5 - Una comoda misura delle grandezze economiche e finanziarie è quella di esprimerle in per cento del PIL. L’evidenza del confronto internazionale di queste percentuali è però inficiato dai dubbi sulla grandezza reale del PIL, che è calcolata col supporto di rilevazioni parziali integrate a stima ed è elaborata in base a molte convenzioni mutevoli nel tempo. Un punto molto delicato è l’integrazione delle poste che sfuggono alla rilevazione statistica diretta, p.e. l’*economia sommersa*. Il PIL può risultare, perciò, sottostimato in alcuni Paesi e sovrastimato in altri, secondo i procedimenti seguiti dagli uffici di statistica nazionali. Si tenga presente che, se il PIL di un Paese è sovrastimato rispetto ad altri (come è alquanto verosimile per l’Italia), allora le percentuali di incidenza della spesa e delle altre poste delle Amministrazioni pubbliche di cui si dice ai numeri seguenti (pressione fiscale, saldi finanziari, debito pubblico) sono sottostimate, in senso relativo nel confronto.³⁰

5.2 - Quanto è grande l’area pubblica in Italia?

1 - *Le Amministrazioni pubbliche*. Dell’insieme delle attività che rientrano nell’area pubblica non si hanno, in Italia, dati suffi-

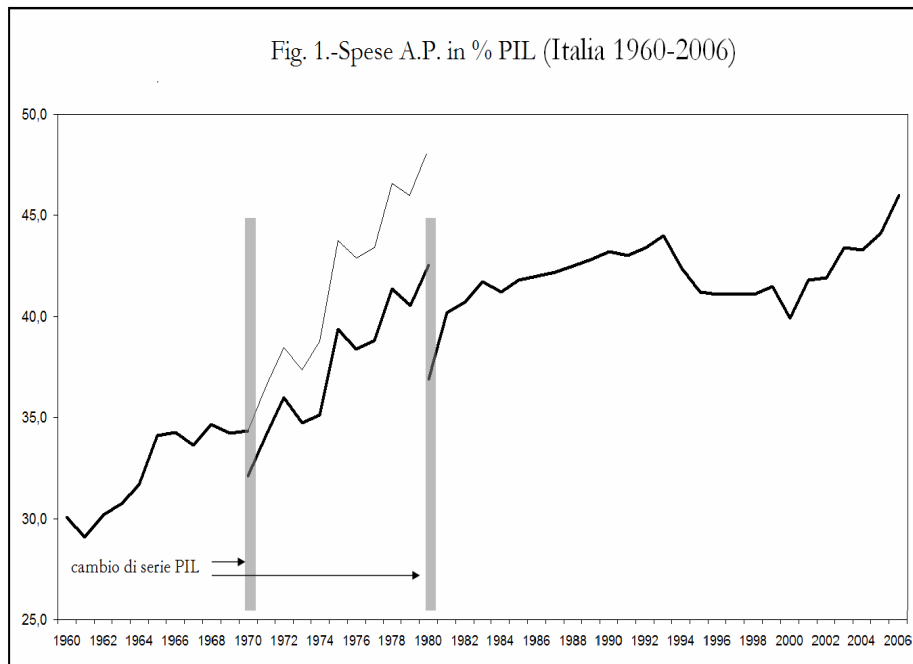
³⁰ In Italia, negli anni Ottanta è stata compiuta una revisione della contabilità nazionale principalmente per rilevare l’*economia sommersa*. La revisione ha portato ad aumentare intorno a un 7 %-15% secondo gli anni le stime precedenti del PIL. Qualcuno tra i politici aveva vantato che, con questa operazione, il PIL dell’Italia sorpassava quello del Regno Unito e più si avvicinava a quello di altri Paesi, ma sembra che all’estero si sia stati e si continui a essere più cauti nell’apprezzamento di grandezze che non sono per definizione misurabili direttamente. L’effetto della revisione è stato che il nostro Paese ha dovuto corrispondere alla CE contribuzioni maggiori di prima, per quei trasferimenti computati in base al PIL.

cienti per quantificarne bene le dimensioni, in assoluto e rispetto al PIL. Sono pubblicati e comparabili con i totali nazionali (valore aggiunto, PIL, risorse e impieghi ecc.) solo i dati sul conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT per le amministrazioni pubbliche. Le informazioni per gli altri gruppi (enti pubblici esclusi, imprese pubbliche, concessionari di servizi pubblici ecc.) non sono invece resi pubblici separatamente dalla categoria di attribuzione e devono essere ricavate una per una dai bilanci delle singole aziende, con tutte le difficoltà e le questioni che ciò comporta. Con i suoi limiti, il conto economico consolidato fa vedere in che misura questa componente stabile dell'area pubblica sovrasta i rispettivi termini di paragone delle organizzazioni private e delle persone fisiche del Paese. La tab. 3, a pagina seguente, riepiloga per grandi totali le entrate e le spese delle amministrazioni pubbliche nell'anno 2006 dando anche una suddivisione per i principali sottogruppi. Il totale delle entrate ha rappresentato nel 2002 il 45% circa del PIL e il totale delle spese il 47,2%. Queste percentuali misurano il peso delle amministrazioni pubbliche nella formazione della domanda globale attraverso il settore non-market, sia la quota di reddito sottratta agli individui e impiegata, *bon gré mal gré*, secondo preferenze diverse dalle loro particolari.

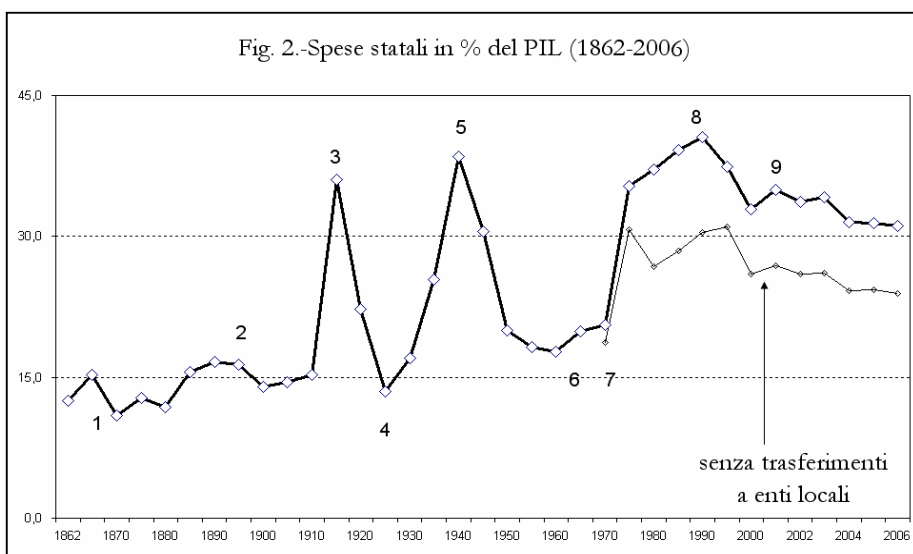
Tab. 3.-Dati sulle Amministrazioni pubbliche (2006)								
	Entrate		Spese		Totale		Saldo	
	correnti	conto capitale	correnti	conto capitale	Entrate	Spese	corrente	Indeb. netto
<i>(milioni di euro)</i>								
2006								
Amministrazioni centrali	366.330	1.102	363.914	61.300	367.432	425.214	2.416	-57.782
-di cui: Stato	360.545	338	357.714	61.074	360.883	418.788	2.831	-57.905
Amministrazioni locali	200.036	14.058	192.635	38.392	214.094	231.027	7.401	-16.933
-di cui: ASL e Ospedali pubblici	93.520	3.180	100.008	2.176	96.700	102.184	-6.488	-5.484
Enti di previdenza	264.866	-	255.678	-23	264.866	255.655	9.188	9.211
Totale	831.232	15.160	812.227	99.669	846.392	911.896	19.005	-65.504
Partite reciproche	155.650	10.688	155.650	10.688	166.338	166.338	0	0
Totale consolidato	675.582	4.472	656.577	88.981	680.054	745.558	19.005	-65.504

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2006

2 - *Spese consolidate*. Questi dati esprimono la parte recente di un'evoluzione composita della finanza pubblica, con un andamento comune ai Paesi occidentali. Negli anni 1960-2006 (v. fig. 1, a pagina seguente) la spesa complessiva (di parte corrente e in conto capitale), in Italia, delle amministrazioni pubbliche è salita in percento del PIL da un 30% circa iniziale (calcolato sulla serie del PIL per gli anni 1960-1970, prima della revisione compiuta negli anni Ottanta: nota 30) a un massimo del 57,6% nel 1993 per poi scendere al 47,2% nel 2002. Per mostrare l'effetto del cambiamento si serie a partire dal 1970 è riportato nella linea sottile un esercizio di calcolo dell'incidenza della spesa sulla base delle vecchie serie del PIL fino al 1980. Sono identificabili gli effetti della riforma tributaria del 1972-74 e della politica deflazionista che ha segnato la svolta del 1993.



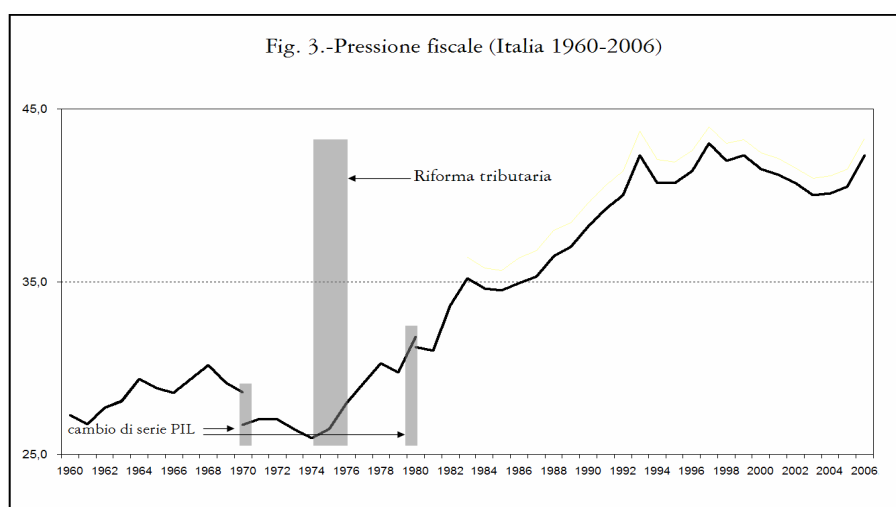
3 - *Spesa statale*. Gli effetti dei cambiamenti politici sono meglio avvertibili nell'andamento della spesa statale che riflette con prontezza le decisioni del governo dell'economia. Si veda



nella fig. 2 l'andamento in per cento del PIL a cadenza quinquennale delle spese del bilancio dello Stato italiano dal 1862 al 2006.

Nella figura sono numerati gli eventi principali che hanno accompagnato fluttuazioni significative dell'indice: la terza guerra d'indipendenza del 1866 (n. 1), le guerre coloniali crispine (n. 2), la guerra di Libia e la grande guerra 1915-18 (n. 3), la politica deflazionista mirata del primo Governo fascista (n. 4), il riarmo, la preparazione e lo svolgimento della guerra d'Etiopia e della seconda guerra mondiale (1930-1945, n. 5), i primi Governi di centro-sinistra del 1963-1966 (primo e secondo Governo MORO, n. 6), la riforma tributaria del 1972-74 (n. 7), l'applicazione dei criteri di convergenza del Trattato di Maastricht del 1992 col Governo CIAMPI che li resi operativi nel nostro Paese (n. 8) e il secondo Governo AMATO che ha determinato l'impennata della spesa in vista delle elezioni 2001 (n. 9).

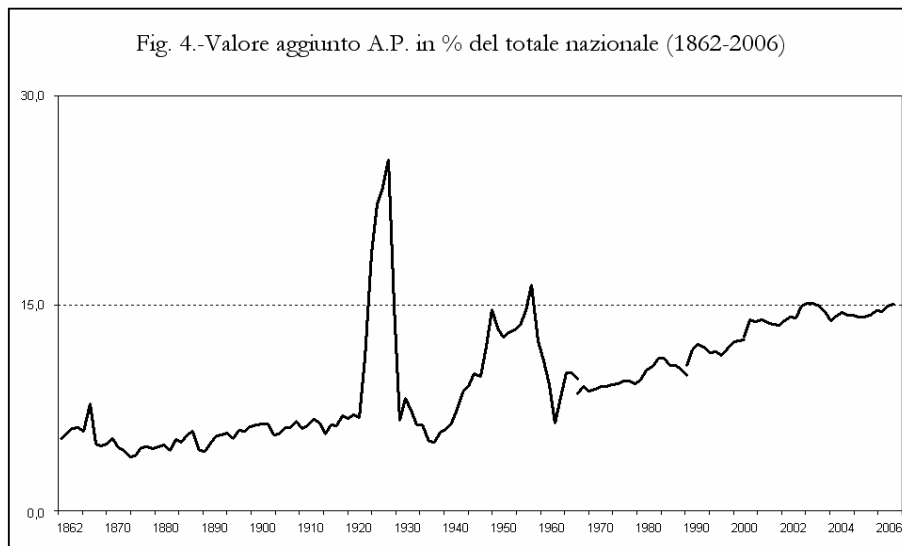
4 - *Pressione fiscale*. La *pressione fiscale* sull'economia di un Paese è rappresentata dal prelievo a titolo di imposte e tasse, correnti e in conto capitale e di contributi sociali, espresso in per cento del PIL. Lo stesso indice limitato a imposte e tasse è detto *pressione tributaria*. La caratteristica della finanza dei Paesi progrediti è di essere basata principalmente su entrate tributarie e su contributi sociali, che insieme si aggirano ovunque grosso modo intorno ai nove decimi e più del totale delle entrate (accensioni di prestiti escluse). Il complemento a 100 è costituito da entrate patrimoniali e da vendite di beni e servizi (entrambe queste voci erano invece predominanti nelle finanze dell'*Ancien Régime*), da trasferimenti dall'interno e dall'estero. La fig. 3 riporta l'andamento per l'Italia negli anni 1960-2006, escluse le imposte indirette comunitarie (costituite principalmente da IVA e dazi do-



ganali), che si aggirano negli ultimi anni sulla media sull'1% del PIL. Nel periodo considerato sono state fatte diverse revisioni della contabilità nazionale, tutte comportanti aumenti della massa stimata del PIL. I dati della figura sono calcolati su tre serie per tre periodi, 1960-1970, 1970-1980, 1980-2006, sulla base delle tre revisioni, tra le diverse compiute negli anni, che permettono una successione di serie abbastanza omogenee al loro interno.

5 - *Valore aggiunto*. Altro indicatore di dimensione è il valore aggiunto, di cui si rappresenta l'incidenza sul totale nazionale nella fig. 4, a pagina seguente. La percentuale misura il contributo dato annualmente, dal 1861 al 2006, alla formazione del valore aggiunto e, con buona approssimazione, del PIL, che è composto quasi per intero dal valore aggiunto. Si notano quattro picchi di rilievo, spiegabili con l'attraversamento di altrettanti periodi di guerra (terza guerra d'indipendenza, prima guerra mondiale, guerra d'Etiopia e seconda guerra mondiale) e oscillazioni cicliche intorno a certe linee di tendenza decrescenti o crescenti. Tutto ciò non evidenzia particolari politiche congiunturali com-

piute dal Governo. Il valore aggiunto delle amministrazioni pubbliche è calcolato convenzionalmente sommando alle retribuzioni al personale alcune voci di grandezza molto minore: gli ammortamenti, alcune imposte sulla produzione e un saldo residuale denominato “risultato netto di gestione” (che può essere anche di segno negativo e che generalmente è di importo trascurabile). Si tratta di un insieme di risorse normalmente stabile (tranne periodi eccezionali) e in lenta evoluzione, di modo che le loro fluttuazioni in percentuale sono soprattutto conseguenza delle fluttuazioni del valore aggiunto totale.



6 - I dati sul valore aggiunto permettono di avere un'idea delle dimensioni dell'area pubblica. Si sa, in base alle tavole intersettoriali, che il valore aggiunto dei settori regolamentati che non sono dichiarati servizi pubblici e dell'insieme dei servizi pubblici industriali, gestiti da imprese pubbliche o private in concessione³¹ rappresentavano nel 1992 il 15% circa del totale nazionale.

³¹ I settori regolamentati non servizi pubblici sono: banche, borsa, assicurazioni, fondi pensione ecc. Sono classificati in contabilità nazionale in tre

Questa percentuale dovrebbe essere leggermente aumentata nel frattempo a causa delle forti revisioni in aumento delle commissioni e delle tariffe. Le grandi industrie che non rientrano in settori regolamentati e che sono ancora con partecipazione statale dovrebbero rappresentare circa l'1%. Sommando questi dati alla percentuale delle amministrazioni pubbliche (circa il 14%) e ricordando l'esistenza di una quota incognita ma significativa, per enti e imprese non rilevate, si può concludere che la quota di valore aggiunto imputabile all'area pubblica in Italia è compresa tra oltre il 30% e meno del 35%. La percentuale era certamente maggiore quindici-venti anni fa.

7 - Si tenga presente che, a differenza delle imprese, non si traggono indicazioni di efficienza delle amministrazioni pubbliche dalle variazioni del loro valore aggiunto. Questo, infatti, è calcolato nel modo convenzionale di cui si è detto ed è, quindi una grandezza abbastanza stabile, *coeteris paribus*, qualunque sia l'andamento congiunturale e l'impegno e la capacità degli uffici. La grandezza finale del valore aggiunto delle imprese è, invece, determinato dal saldo tra costi e ricavi e la sua misura è un indice della loro efficienza, cioè della loro capacità di contrastare la selezione del mercato.

branche: intermediazione monetaria e finanziaria, assicurazioni e fondi pensione, attività ausiliarie intermediazione finanziaria. I servizi pubblici industriali sono: energia elettrica, vapore, acqua calda; gas naturale e manifatturato; acqua; trasporti ferroviari passeggeri e merci; altri trasporti passeggeri e merci interni (stradali, marittimi, aerei); poste e corrieri postali; telecomunicazioni. Sono escluse l'edilizia residenziale pubblica, le farmacie e l'igiene ambientale tipicamente gestiti da enti locali.

5.3 - Composizione delle entrate e delle spese e centralizzazione fiscale

1 - *Composizione. Gli oneri finanziari.* La seguente tab. n. 4 riporta la composizione delle spese correnti del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche per alcuni anni a partire dal 1960 (l'unico periodo per il quale la contabilità nazionale offre dati confrontabili).

Tab. 4.-Composizione % delle spese correnti delle A.P., esclusi interessi passivi											
	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Interessi passivi	186	574	10.577	64.115	75.333	79.570	71.519	68.350	65.694	64.213	67.552
Trasferimenti	1.428	4.759	33.960	136.927	250.665	263.400	278.383	292.274	306.886	316.368	328.924
Consumi	473	1.232	7.816	32.706	58.214	62.338	67.154	70.809	75.036	78.805	78.172
Personale	1.072	3.352	22.069	86.278	123.480	131.084	137.621	144.749	149.861	156.608	162.999
Altre spese	27	1	1.416	6.303	4.561	5.402	12.374	14.482	15.264	17.044	18.930
	3.186	9.918	75.837	326.329	512.253	541.794	567.051	590.664	612.741	633.038	656.577
<i>Int. passivi in % delle spese correnti</i>	5,8	5,8	13,9	19,6	14,7	14,7	12,6	11,6	10,7	10,1	10,3
<i>(composizione % senza interessi passivi)</i>											
Trasferimenti	44,8	48,0	44,8	0,0	48,9	48,6	49,1	49,5	50,1	50,0	50,1
Consumi	14,8	12,4	10,3	10,0	11,4	11,5	11,8	12,0	12,2	12,4	11,9
Personale	33,6	33,8	29,1	26,4	24,1	24,2	24,3	24,5	24,5	24,7	24,8
Altre spese	0,8	0,0	1,9	1,9	0,9	1,0	2,2	2,5	2,5	2,7	2,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Le spese correnti rappresentano oltre il 90% in media del totale delle spese delle amministrazioni pubbliche. Si noti, anzitutto, l'aumento dell'incidenza degli interessi passivi che negli oltre quarant'anni considerati passano dal 5,8% del 1960 al 19,6% nel 1990, per poi discendere al 14,7% nel 2000 e al 10,3% nel 2006. L'andamento è la conseguenza dell'aumento del debito pubblico necessario a coprire il disavanzo strutturale del bilancio, congiunto al lievitare dei tassi di interesse verificatosi tra il 1975 e il 1995 e al loro declino nel periodo successivo. La diminuzione dell'incidenza degli oneri nel 2001-2006 è dovuta alla diminuzione dei tassi e non a quella dell'ammontare del debito pubblico

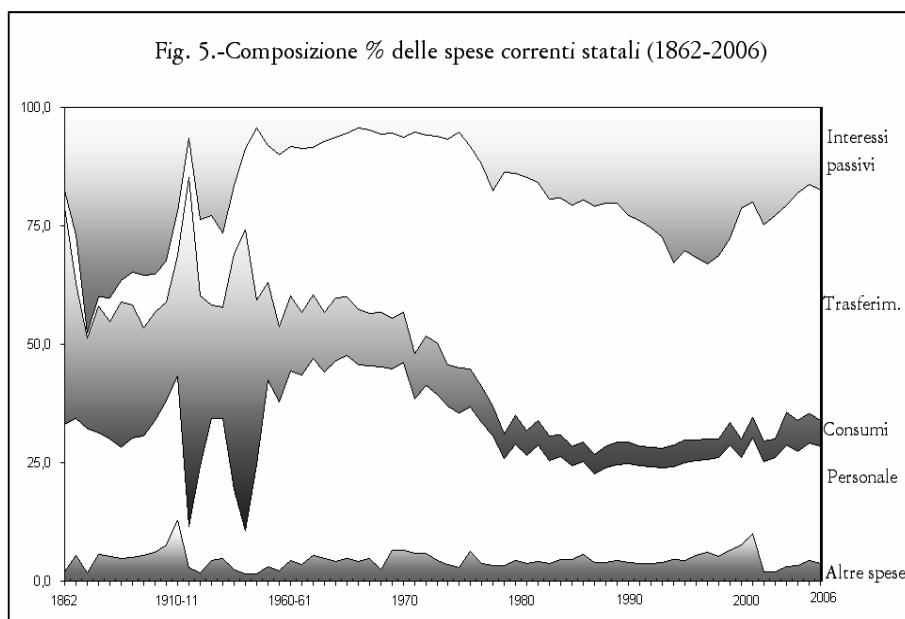
che, invece, ha continuato ad aumentare in valore assoluto, sia pure di poco (v. avanti fig. 11).

2 - Modificazioni strutturali della spesa corrente delle Amministrazioni pubbliche. Gli oneri finanziari non rappresentano il costo di un servizio pubblico reso. Per questo motivo i conti delle amministrazioni pubbliche rielaborati per fini di politica economica riportano tutte le spese correnti senza gli interessi passivi, dopo il loro totale parziale. In tal modo la composizione percentuale della spesa corrente senza gli interessi passivi rivela l'evoluzione di lungo periodo della politica fiscale. Osservando la tab. 4 (v. retro.) si noter  che nel quarantennio la spesa pubblica si   spostata di dieci punti percentuali (dal 44,8% al 50,1%) verso i trasferimenti (prestazioni previdenziali, contributi alle imprese, alle famiglie e ad altre organizzazioni) a scapito di quella relativa al personale e ai consumi intermedi. Le Amministrazioni pubbliche, insomma, si stanno trasformando in erogatori di sussidi prevalentemente assistenziali e riducono la loro presenza come fornitori di beni e servizi pubblici.

3 - I trasferimenti nel bilancio dello Stato. L'evolvere della composizione delle spese correnti dello Stato dal 1862   riportata nella fig. 5, a pagina seguente. I dati sono a cadenza quinquennale fino al 1960 e annuale successivamente. Per lo Stato si rivelano ampliati gli stessi fenomeni osservati nel paragrafo precedente: aumento dell'incidenza degli interessi passivi (ma non ai livelli verificatisi nel corso dell'Ottocento) e aumento delle spese per trasferimenti. L'andamento del peso degli interessi passivi sul bilancio dello Stato   derivato dall'aumento del debito pubblico e dall'andamento dei tassi e, dopo aver superato il 30% nella prima met  degli anni Novanta,   gradualmente disceso fino al 23% nel 2002. L'aumento della quota delle spese per trasferi-

menti è un fenomeno nuovo avviatosi a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Agli inizi esso si spiega con motivazioni assistenziali (assistenza ai reduci e alle famiglie, supporto della previdenza, in specie del sistema delle pensioni le cui riserve tecniche erano state dissolte dall'inflazione).

Successivamente (parlando sempre del bilancio dello Stato) esso è stato il prodotto delle politiche di sviluppo economico (fino agli anni Ottanta) basate su generosi sussidi alle imprese, del supporto della previdenza e dell'assistenza (in specie della sanità) e della trasformazione della finanza degli enti locali da finanza prevalentemente tributaria a finanza basata su trasferimenti del Governo centrale seguita alla riforma tributaria del 1972-74.



Negli ultimi anni la parte di spesa corrente dello Stato al netto degli interessi (oltre il 60%) destinata trasferimenti è costituita per più di cinque sesti da trasferimenti a enti pubblici divisa, questa, in quote più o meno uguali tra enti locali (in parte per il ripianamento del deficit della sanità) ed enti di previdenza.

4 - *Effetti della riforma tributaria del 1972-74*. Per la parte che è dipesa dalla riforma tributaria del 1972-74, l'allargamento dei trasferimenti nel confronto delle altre spese è conseguenza di una mutazione in senso centralista della finanza pubblica. Prima della riforma, gli enti locali erano gestiti in regime di autonomia finanziaria. Essi erano tenuti a fornire certi servizi fissati rigidamente dalla legge e a coprirne i costi con entrate tributarie ed extratributarie proprie. Di fatto le finanze di molti enti locali erano allora cronicamente in disavanzo, se non in dissesto e ciò spiega i molti interventi di ripianamento a carico del bilancio dello Stato in vario modo giustificati. Restava, tuttavia, fermo il principio che i contributi statali erano un'eccezione al principio che ogni ente doveva reggersi sulle proprie gambe. La riforma tributaria del 1972-74 ha accentrato nel Governo col potere impositivo il prelievo delle risorse e trasformato la finanza locale da prevalentemente tributaria a finanza basata principalmente sui trasferimenti statali. Ciò ha avuto due conseguenze importanti.

Gli amministratori locali, non più costretti a coprire i maggiori costi con un aumento della pressione fiscale sul loro territorio, sono stati deresponsabilizzati nei confronti dei cittadini e stimolati a spendere, tanto più che agli inizi i trasferimenti avvenivano a piè di lista e nel frattempo veniva soppresso il vincolo a limitarsi ai servizi previsti dalla legge comunale e provinciale e veniva attribuita ai Comuni e, poi, alle Regioni (cioè ai politici al potere *pro tempore*) la gestione della sanità. Buona parte dell'incremento della spesa delle Amministrazioni pubbliche nel periodo successivo alla riforma è dovuto alla prodigalità e alla corruzione degli amministratori degli enti territoriali. In secondo luogo l'accentramento ha attribuito a Roma (cioè ai politici e ai burocrati del Governo centrale) nuovi poteri attraverso la fissazione dei criteri di ripartizione.

5 - *Le entrate degli Enti locali.* Il centralismo fiscale è stato attenuato istituendo nuove imposte riservate agli enti locali (l'ICI introdotta nel 1992 ne è l'esempio più noto) e assegnando compartecipazioni a tributi erariali. Al 2006 la quota di entrate totali degli enti locali costituita dai tributi propri e dalle compartecipazioni a tributi erariali è più o meno pari a quella dei trasferimenti.

Tab. 5.-Composizione delle entrate degli enti locali (2006)		
	<i>(milioni di €)</i>	<i>%</i>
Imposte dirette	24.085	
Imposte indirette	70.596	
Contributi sociali	1.237	
Imposte in conto capitale	11	
Totale imposte	95.929	44,8
Trasferimenti dallo Stato	78.328	
Altri trasferimenti correnti	6.831	
Trasferimenti in conto capitale	14.047	
Totale trasferimenti	99.206	46,3
Altre entrate	18.959	8,9
Totale entrate	214.094	100,0

6 - *Centralizzazione fiscale. Un confronto con la devoluzione fiscale nei Paesi federali.* Una misura del grado di centralizzazione fiscale è data dall'incidenza dei flussi gestiti all'origine dalle Amministrazioni centrali sul totale consolidato composto da queste amministrazioni e dagli enti locali. La seguente tab. 6 mostra che negli ultimi otto anni tale incidenza è stata mediamente del 76% delle entrate e delle spese.

Sebbene presso il Ministero dell'economia e delle finanze sia stato istituito un ufficio per il federalismo fiscale, sembra difficile credere che l'Italia abbia almeno avviato una riforma costituzionale in questo senso, di fronte all'evidenza che oltre tre quarti delle risorse annualmente impiegate sono governate, raccolte e distribuite da Roma.

Tab. 6.-Grado di centralizzazione fiscale in Italia

		1.999	2.000	2.006
<i>(milioni di euro)</i>				
Entrate				
Amministrazioni centrali	a)	302.435	299.241	367.432
Amministrazioni locali	b)	145.326	160.523	214.094
Trasferimenti ad <u>Amm.ni</u> locali	c)	-65.316	-66.002	-99.206
	(d=a+b-c)	382.445	393.762	482.320
	a in % di d	79,1	76,0	76,2
Spese				
Amministrazioni centrali	e)	318.670	311.573	425.214
Trasferimenti ad <u>Amm.ni</u> locali	f)	-65.316	-66.002	-99.206
	(g=e-f)	253.354	245.571	326.008
Amministrazioni locali	h)	151.771	161.167	231.027
	(i=g+h)	405.125	406.738	557.035
	g in % di i	62,5	60,4	58,5
	h in % di i	37,5	39,6	41,5

La percentuale è lontana da quelle correnti nei Paesi a costituzione federale. Lo rivela il confronto con la Svizzera e gli Stati Uniti, due Paesi a costituzione veramente federale. Si v. la seguente tab. 7.

Tab. 7.-Federalismo fiscale: Svizzera e USA (2004)

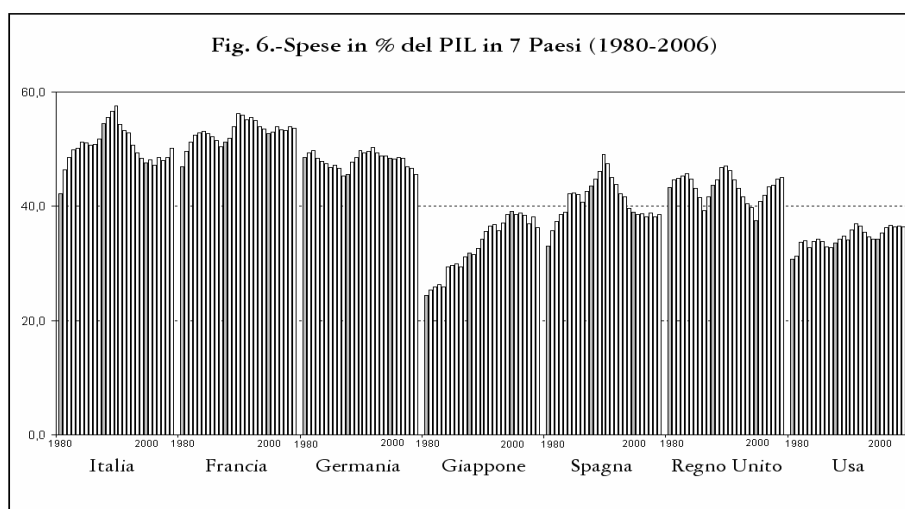
	Entrate		Spese	
	<i>10⁹ franchi</i>	%	<i>10⁹ franchi</i>	%
Svizzera				
Confédération	48,9	36,4	52,7	38,1
Cantons	67,9		68,9	
Communes	44,9		44,3	
Doubles imputations	-27,5		-27,5	
Totale consolidato	134,2	100,0	145,3	100,0
USA	<i>10⁹ dollari</i>	%	<i>10⁹ dollari</i>	%
Federal Government	1.880,3	48,3	2.293,0	55,6
State & Local Government	2.435,1		2.260,3	
from Federal Government	-425,7		-425,7	
Totale consolidato	3.889,7	100,0	4.127,6	100,0

5.4 - Confronti internazionali per le Amministrazioni pubbliche

1 - Alcuni confronti con gli indicatori significativi di finanza pubblica dei maggiori Paesi industrializzati sono utili per comprendere la posizione italiana, specie per ciò che riguarda il suo inserimento nell'EMU e il rispetto dei parametri di Maastricht. Il confronto è riportato per gli anni 1980-2006 nelle seguenti figure 6, 7, 10 e 11 esprimendo in per cento del PIL le spese, la pressione fiscale, il disavanzo e il debito pubblico per l'Italia e per sei grandi Paesi industrializzati (Francia, Germania, Giappone, Spagna, Regno Unito e Usa).³² Valgono le osservazioni fatte sulla sopravvalutazione del PIL italiano rispetto ad altri Paesi. Si ricordi, inoltre, che a seconda del modo con cui fiscalmente gli obiettivi sono realizzati si hanno effetti diversi sulle grandezze finanziarie e, di riflesso, sulle percentuali. Si può sussidiare una spesa delle famiglie quale, p.e., per i libri scolastici, con buoni d'acquisto, o con un abbattimento d'imposte. Nel primo caso si ha un aumento della spesa pubblica e, se la copertura è necessaria, anche della pressione fiscale, nel secondo caso non si ha aumento della spesa pubblica e può aversi una riduzione della pressione fiscale, se per coprire il minor gettito non è necessario aumentare il prelievo da un'altra parte.

2 - *Spese*. In passato, la spesa pubblica aveva manifestato una tendenza secolare all'aumento anche rispetto al PIL, pur con fluttuazioni contingenti dovuti alla congiuntura o a eventi straordinari, come la guerra. Questa evidenza, che si manifestava con

³² Fonti: Banca d'Italia, *Suppl. al Bollettino Statistico, Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea*, integrati da ISTAT, *Conti economici nazionali 1980-2006* e, per Giappone e USA, con i dati dell'OECD *Economic Outlook*.



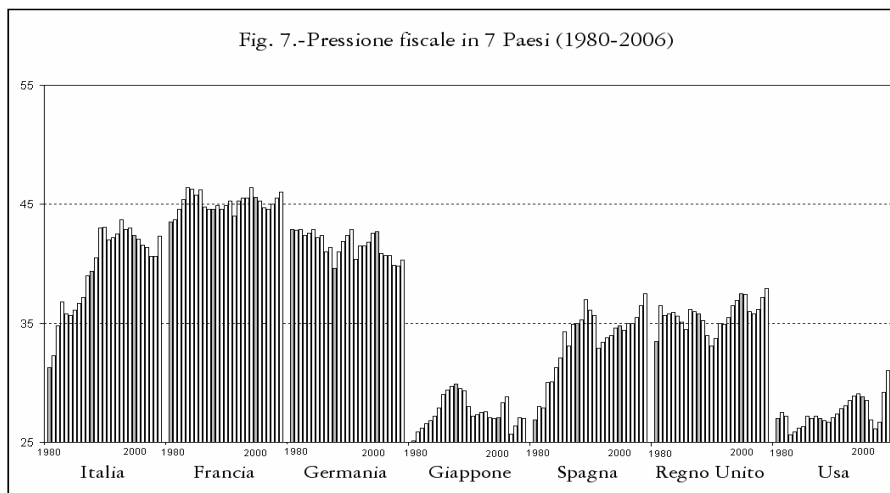
percentuali crescenti spesa/PIL e che va sotto il nome di “legge di Wagner”,³³ non trova generale conferma nel periodo 1980-2006, almeno nei sette Paesi considerati, dove si riscontrano incidenze e andamenti difforni. Si veda la fig. 6 che segue.

Per i sette, nei ventisette anni la spesa pubblica, corrente e di conto capitale, ha rappresentato da un terzo a oltre la metà del prodotto interno lordo (PIL) con picchi massimi nel 1993, quando in Francia è stato raggiunto il 56,2% e in Italia il 57,6% (massimo assoluto del gruppo). Per notizia, altri Paesi hanno registrato incidenze anche maggiori, in specie Svezia (72,5% nel 1973),

³³ Nozione abbastanza discussa, in passato, dalla letteratura finanziaria, elaborata da Adolph WAGNER (1835-1917) uno dei padri della scienza delle finanze tedesca. Sul finire dell'Ottocento il WAGNER aveva rilevato che la spesa pubblica della Germania di BISMARCK e dei Paesi consimili (secondo ciò che, a suo dire, si stava verificando “presso i paesi e popoli civili e progressivi almeno nel nostro periodo di civiltà”) aumentava più velocemente della popolazione (non esistevano allora rilevazioni sistematiche e ufficiali di contabilità nazionale). Più che di una legge, si tratta di un fenomeno storico, dovuto a ragioni strutturali (il bisogno di infrastrutture e servizi pubblici richiesti da società tecnologicamente avanzate) e a ragioni contingenti e mutevoli (ciò che i politici vogliono attribuire ai compiti del Governo).

Belgio (62,6% nel 1983) e Olanda (61,2% nel 1983). In generale l'incidenza delle spese sul PIL tende a diminuire col tempo nell'ultimo decennio in tutti i Paesi con l'eccezione del Giappone.

3 - *Pressione fiscale*. La fig. 7 rappresenta il corso della pressione fiscale dei sette Paesi. Per quelli UE sono escluse le imposte indirette comunitarie.



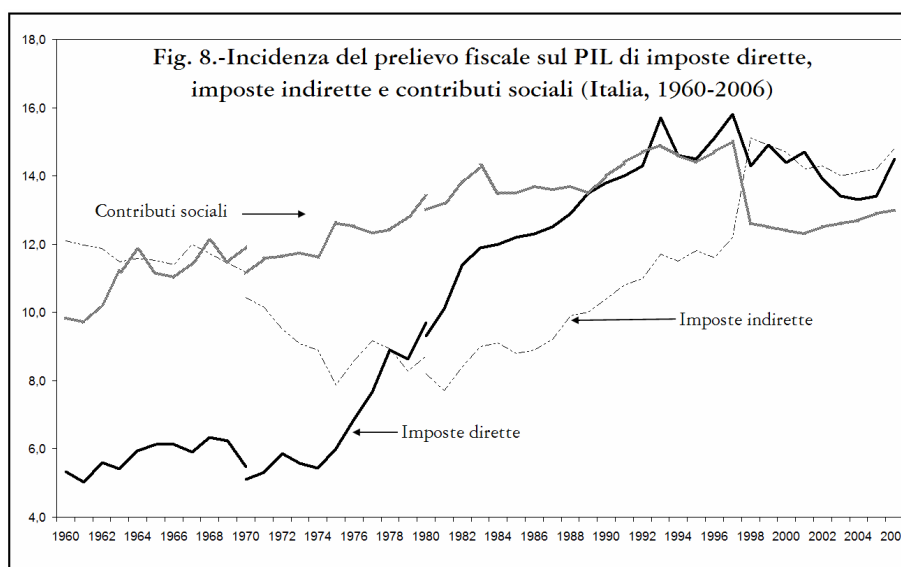
Il diverso andamento da un Paese all'altro e secondo il periodo dipendono dalla struttura delle aliquote (la maggior parte dei tributi è calcolato con aliquote proporzionali o progressive), in rapporto all'andamento della base imponibile e dalla politica fiscale dei Governi. Aliquote proporzionali all'imponibile fanno variare il gettito in misura abbastanza proporzionale al PIL. Questo concetto si esprime dicendo che l'elasticità della pressione fiscale è pari a 1, ossia che per ogni 1% di aumento del PIL il gettito aumenta nella stessa misura percentuale. Aliquote progressive, come quelle dell'IRPEF, hanno invece elasticità superiore a 1 con un effetto molto evidente e devastante nelle tasche della gente in periodi di forte inflazione che gonfia nominalmente i redditi

e spinge il contribuente verso scaglioni ad aliquote superiori. In questi casi la pressione fiscale aumenta il gettito per l'erario più che proporzionalmente del reddito nominale, riducendo però il reddito reale e il potere d'acquisto dei contribuenti, già intaccato dalla corsa dei prezzi. L'aumento della pressione fiscale in queste condizioni è detto *fiscal drag* ("drenaggio fiscale"). Il meccanismo spiega in parte l'andamento tendenzialmente piatto della pressione fiscale in Italia dal 1960 al 1974 (v. fig. 3, retro) e la forte crescita nei decenni successivi fino al 1990, dovuta principalmente alle imposte dirette (v. anche la fig. 8, più avanti).

4 - In generale, la politica economica di un Governo dovrebbe essere soggetta in ogni caso al vincolo dell'obiettivo primario del mantenimento della stabilità dei prezzi, quali che siano le dichiarazioni di intenzioni (giustizia sociale, perequazione fiscale, riequilibrio regionale ecc.). In generale la manovra dovrebbe essere anti-ciclica, cioè dovrebbe graduare la pressione fiscale, aumentandola nelle fasi di boom per raffreddare l'economia e contenere l'inflazione e diminuendola nelle fasi di recessione, questa volta per rilanciare l'attività economica, mentre per la spesa dovrebbe avere l'andamento opposto. Se il prelievo e la spesa non vengono modificati o se lo sono in senso opposto a quello canonico, si consegue un effetto pro-ciclico, cioè si aggrava lo stato di cose e, nelle fasi di recessione si ritarda l'insorgere della ripresa. Oltre questi effetti, bisogna tenere conto anche di quelli della composizione della spesa, di quelli dell'eventuale *deficit spending* e delle difficoltà cui vanno incontro i Governi per il fatto che la congiuntura non si presenta più nei Paesi industrializzati con il netto andamento sinusoidale del ciclo in quattro fasi (recessione, depressione, prosperità, espansione). Piuttosto, la congiuntura ha manifestato, negli anni Settanta-Novanta, condizioni

di *stagflation* (stagnazione più inflazione, di modo che a ogni manovra per avviare la ripresa dell'economia segue immediatamente una fiammata dell'inflazione, già in precedenza sostenuta) e, oggi, in Italia, di modestissima crescita, in assoluto e relativamente agli altri Paesi, senza sensibili fluttuazioni cicliche. A grandi linee, le figure 6 e 7 e la successiva fig. 8, cui si rinvia, descrivono le diverse politiche seguite dai Governi dei sette Paesi considerati. Si faccia, in particolare, il confronto dell'Italia con la Francia, la Germania e il Regno Unito e quello di questi Paesi con il Giappone e gli Stati Uniti.

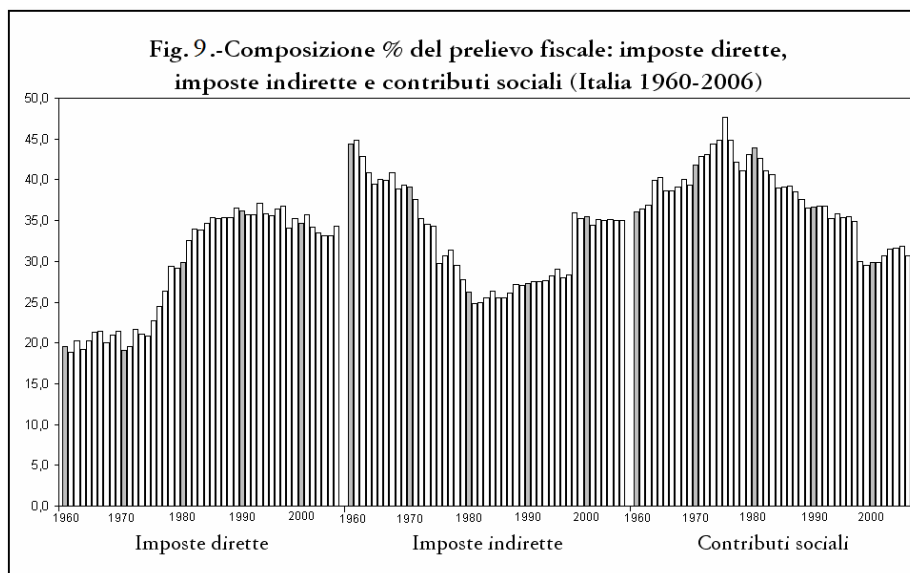
5 - Tornando al nostro Paese, si noterà (fig. 3, a pag. 88) che la riforma tributaria del 1973 ha spostato il fulcro del sistema tributario sulle imposte dirette e, in particolare, su un'imposta sul reddito, l'IRPEF, ad aliquote fortemente progressive. L'IRPEF ha spinto all'insù la pressione tributaria (v. fig. 3) che aumentata di un terzo, circa, tra il 1974 e gli inizi degli anni Ottanta. Nonostante qualche correttivo per ridurre gli effetti del *fiscal drag*, la crescita è continuata fino a metà degli anni Novanta portando la pressione a un massimo del 43% del PIL nel 1997, per poi seguire un andamento concavo: diminuzione (fino al 40%), in seguito a riforma della struttura del prelievo realizzata dal primo Governo Prodi nel 1997 e ripresa della crescita con le modifiche Tremonti del 2004 e, ben più incisive, con quelle Padoa Schioppa-Visco, che hanno elevato l'incidenza percentuale al 42,3% nel 2006 e che, per il 2007, prevedono di riportarla al 43%. Merita di vedere, al riguardo, distintamente per le tre grandi classi di tributi, imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali, gli andamenti della pressione fiscale e della composizione del gettito tributario, riportati nelle fig. 8 e 9, alle pagine seguenti.



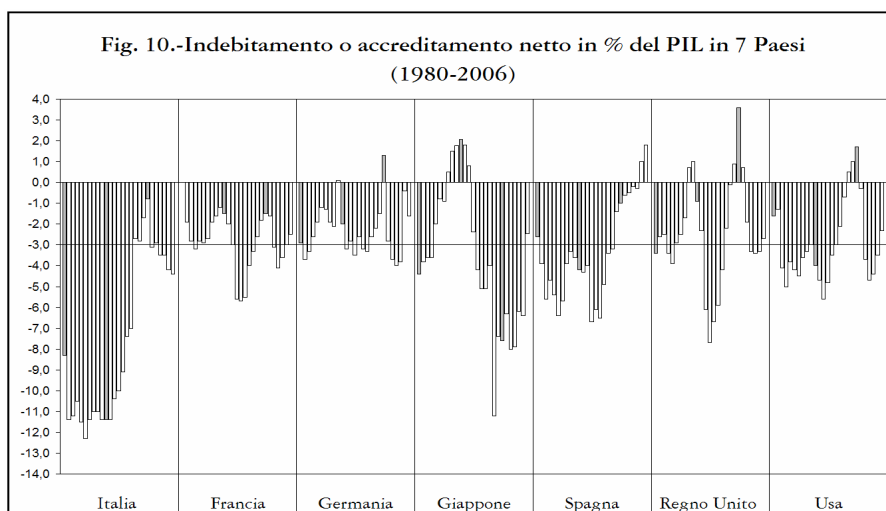
Si noterà che la riforma tributaria degli anni Settanta aveva fortemente modificato la composizione del gettito, riducendo alquanto il peso delle imposte indirette, in base alla credenza allora in auge della superiorità del prelievo fiscale diretto in termini di giustizia sociale. La componente delle imposte dirette è rimasta stabile intorno al 20% del totale fino a metà anni Settanta, per poi salire rapidamente al 30% e poi al 35%, assestandosi abbastanza stabilmente al di sopra di questa percentuale tra il 1985 e il 2001. Nello stesso periodo è disceso il peso del gettito delle imposte indirette (da un 45% nel 1960-61 a un 25% a metà degli anni '80). Il peso dei contributi sociali, invece, ha registrato per oltre quindici anni una crescita interrotta nella seconda metà degli anni Settanta da una serie di sgravi diretti al contenimento del costo del lavoro. Nessuna correzione era stata, invece, fatta per i contributi sociali, il cui peso ha continuato tendenzialmente ad aumentare fino al 1997, sebbene esso gravi pesantemente sul costo del lavoro e, quindi, sulla propensione degli imprenditori a investire, o a mantenere investimenti in attività *labor intensive*.

Questa circostanza ha contribuito verosimilmente alquanto al fenomeno della delocalizzazione industriale.

Una vera (seconda) riforma tributaria è stata compiuta dal Governo Prodi (17.05.1996-09.10.1998). Essa è consistita, in estrema sintesi, nell'attenuazione del prelievo diretto, nell'abbattimento del carico dei contributi sociali e nella compensazione del minor gettito con l'aumento di quasi quattro punti percentuali del prelievo attraverso l'imposizione indiretta, passata dall'11,6% al 15,2% in due anni.



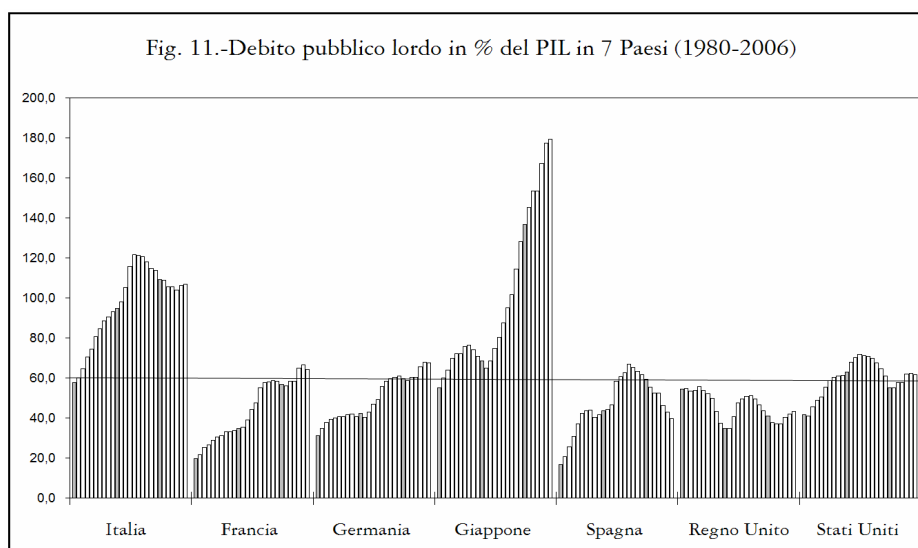
6 - Indebitamento e accreditamento netto. Il saldo tra entrate e uscite totali del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche è detto indebitamento netto, se le uscite superano le entrate, accreditamento netto nel caso contrario (v. tab. 3). La seguente fig. 10 rappresenta il saldo in per cento del PIL per i sette Paesi.



Per non cadere in equivoci sul concetto bisogna ricordare che il conto economico consolidato, in quanto concorre al calcolo del PIL, rileva solo flussi di beni materiali e servizi ed esclude le operazioni finanziarie (riscossione di crediti, per le entrate, partecipazioni, conferimenti, anticipazioni, per le spese).

L'indebitamento, o l'accreditamento che compaiono in esso non sono la stessa cosa del disavanzo o dell'avanzo finanziario propri della contabilità delle organizzazioni non profit) e del *fabbisogno* dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche, che includono anche le operazioni finanziarie dell'anno. Detto in soldoni, l'ammontare effettivo dei nuovi debiti netti, o della loro riduzione, può essere superiore o inferiore alla grandezza dell'indebitamento o dell'accreditamenti netti del conto economico. Nella gestione di tesoreria il Direttore del Tesoro guarda al fabbisogno, non all'indebitamento netto atteso.

7 - Il *debito pubblico* è l'insieme delle passività lorde delle Amministrazioni pubbliche. Anch'esso è rappresentato in per cento del PIL nella fig. 11, a pagina seguente.



Il debito pubblico comprende, per lo Stato, titoli a breve, medio e lungo termine collocati sul mercato (p.e. BOT, BTP, CCT), raccolta postale, debiti nei confronti di enti creditizi, altri debiti interni, debiti esteri, debiti verso la Banca centrale. Il debito relativo alle altre amministrazioni pubbliche è definito nello stesso modo. Il tutto è detto “lordo” in quanto le passività sono al lordo delle attività del Tesoro nei confronti della Banca d’Italia (invece di essere compensate). Questa convenzione è imposta dal Regolamento CE 22.11.1993, n. 3605 e serve per calcolare la percentuale dell’indebitamento rispetto al PIL ai fini della procedura dei disavanzi eccessivi prevista dal Trattato sulla UE (di cui si dice al numero seguente).

8 - La misura in per cento del PIL dell’indebitamento e del debito pubblico è ritenuta importante indicatore per la politica fiscale di un Governo e lo è specialmente per i Paesi aderenti dell’area euro per i quali non deve superare per l’indebitamento netto la soglia del 3% e per il debito pubblico quella del 60%. Le soglie sono due dei criteri di convergenza monetaria e fiscale per essere ammessi nell’EMU e, dopo, per restarvi senza incorrere in sanzioni. La soglia del 3% e del 60% è segnata da una retta orizzontale nelle figure 12 e 13. Non sembra che il parametro del 3%

valga per Francia e Germania, che l'hanno superato nel 2002 e che, si prevede, lo supereranno anche nel 2003-2005.

CAPITOLO VI
APPROFONDIMENTO: DOTTRINE TRADIZIONALI
NELLA SCIENZA DELLE FINANZE

6.1 - Teoria organica dello Stato. 6.2 - Dottrine individualiste. 6.3 - Contrattualismo. 6.4 - Teorie economiche. Teoria del beneficio. Teoria dello scambio volontario. Teoria dello Stato cooperativo. 6.5 - Teorie conflittuali, politiche e sociologiche. Teoria dell'illusione finanziaria.

1 - All'inizio del capitolo 1, a proposito delle differenti definizioni della Scienza delle finanze, si accennato alle dottrine in passato dominanti: quella organica dello Stato e la famiglia delle dottrine dette, per economia di linguaggio, individualiste, peculiare creazione italiana. Di questa famiglia, un gruppo si rifà esplicitamente alla dottrina politica del contrattualismo e ha una visione armonica della composizione degli interessi, l'altra ha, invece, una visione conflittuale delle relazioni politiche e sociali. L'uso di denominarle "teorie" ("teoria organica", "teoria dello scambio volontario", "teorie conflittuali") è improprio, non essendo esse modelli almeno verificati sperimentalmente e, se possibile, utili per la previsione. Una *teoria*, infatti, consiste di assiomi e di un metodo con i quali si costruiscono e si testano sperimentalmente ipotesi per descrivere, spiegare e prevedere il comportamento dei sistemi naturali. Esse sono propriamente delle dottrine. Se ne conserva però qui di seguito la denominazione per rispetto della tradizione e se ne dà un sommario.

6.1 - Teoria organica dello Stato

1 - La *teoria organica* suppone l'esistenza di analogie tra lo Stato e gli esseri viventi ed è una dottrina dello Stato e del modo di essere della politica, piuttosto che dei fatti finanziari. Lo Stato, come ogni organizzazione, sarebbe un uomo in grande le cui parti, cioè gli individui, non hanno vita autonoma dal tutto. Ogni istituzione organizzata, quindi anche lo Stato, esisterebbe di per sé, sarebbe cioè un'entità reale (non una finzione giuridica) e avrebbe personalità, dignità e caratteri che non derivano dai singoli individui né dalla loro giustapposizione.

2 - La teoria organica è stata trasformata ed elevata a dottrina politica militante dall'idealismo romantico tedesco nell'Ottocento e dal suo epigono, lo storicismo. In particolare FICHTE (1762-1814) e HEGEL (1770-1831) insistono sul carattere superiore e divino dello Stato (lo *Stato etico*) fino a farne l'incarnazione di Dio stesso nel mondo. Sebbene più cauti nel linguaggio, economisti, politologi e partiti politici hanno fatto uso estensivo della dottrina organica affermando una superiorità dello Stato etico che giustificerebbe la soggezione a esso degli individui. Esisterebbero così interessi collettivi statuali autonomi che, se contrastanti, prevalgono su quelli degli individui. Questi ultimi, più sudditi che liberi cittadini, non sarebbero in grado di sapere quali sono i loro interessi e solo lo Stato paternalista con le sue strutture politiche e burocratiche saprebbe fare valutazioni e decidere per loro in ogni momento della loro vita, sia pure con gradazioni di intensità diverse.

3 - L'immagine dello Stato-uomo in grande risale all'antichità, p.e. nell'apologo delle membra e dello stomaco con cui Menenio Agrippa nel 494 a.C. aveva convinto la plebe a ri-

conciliarsi con il patriziato e a scendere dall'Aventino. L'hanno utilizzata Platone e Aristotele per configurare la loro concezione della società civile dove il potere è accentrato, di diritto o di fatto, in un gruppo di aristocratici (casta, "classe" sociale, corporazione), selezionato per nascita o per cooptazione, che ha l'esercizio esclusivo dell'autorità su tutti gli altri indipendentemente dal consenso di chi le è soggetto. Un'evoluzione di questa visione suppone un'origine divina delle comunità umane e un fondamento divino dell'autorità che riveste il potere, affermando il suo carattere sacro e facendo del sovrano il rappresentante di Dio in terra. Già presente nelle monarchie mesopotamiche e nell'Egitto dei faraoni, è di lì passata anche in alcuni autori cristiani (PAOLO, *Epistola ai Romani*, XIII, 1-5), sebbene alla tradizione ebraica e cristiana è più propria la concezione pattizia). In genere tutte le concezioni aristocratiche cercano di rafforzare il consenso appoggiandosi a una dottrina divina, o mistica.

4 - Adottata dallo storicismo e dai socialisti della cattedra tedeschi, questa dottrina ha avuto un certo seguito di economisti, sociologi e giuristi anche nel resto d'Europa, in Italia, p.e., dichiaratamente da parte di Benvenuto GRIZIOTTI (1884-1956) e di Emanuele MORSELLI (1899-1976). La dottrina organica non ha fondamento scientifico e deve la sua fortuna al fatto di essere un efficace strumento di propaganda e di plagio dell'opinione pubblica. Tipici strumenti sono i richiami a nobili ideali come patria, nazione e interesse nazionale, famiglia, partito, religione, Dio, cultura, solidarietà ecc., dietro cui opera la miseria e la brutalità della politica reale di chi è di turno al potere. La teoria organica, infatti, ha dato un supporto ideologico alla politica interna e all'imperialismo della Germania fino al 1914 e, poi, al nazismo e ai partiti fascisti. Anche i regimi comunisti ne hanno praticato i

principi. Per questi motivi la dottrina organica è stata professata in Europa occidentale fino alla seconda guerra mondiale e, in modo non dichiarato, resta tuttora per inerzia alla base delle convinzioni di molti, in particolare di chi si è formato alla scuola dello storicismo.

5 - La dottrina organica non spiega come si giunge alle scelte collettive. Per essa le decisioni dell'autorità politica sono un dato che in condizioni fisiologiche vengono prese per il bene comune (la patologia della finanza non interessa). Purtroppo l'esperienza ha dimostrato che, dove le dottrine organiciste sono state politicamente imposte, le decisioni sono prese non da un immaginario Stato etico, paternalista e benevolente, ma concretamente da gruppi oligarchici chiusi o da autocrati (uno zar, il *Führer*, il *Duce*, il *Conducator*, il *Leader Maximo* e così via) e che là sono venuti meno, o si sono fortemente indeboliti, l'applicazione del principio di legalità e il fondamento costituzionale dell'attività finanziaria tra governo e cittadini.³⁴

6 - La Costituzione italiana del 1946 è stata profondamente influenzata dalla dottrina organica dello Stato, né poteva essere diversamente a causa della formazione intellettuale storicista, fascista o marxista, dei componenti l'Assemblea costituente. Lo dimostrano alcuni concetti: principio della capacità contributiva, in luogo di quello del beneficio, divieto di referendum sulle leggi tributarie, ampia applicazione del concetto di interesse pubblico e nazionale, in luogo di quello di utilità pubblica, il principio di solidarietà.

³⁴ Sui mali indotti dallo storicismo e dalle dottrine organiche v. di POPPER *Miseria dello storicismo* e *La società aperta e i suoi nemici* (tr. it. rispettivamente di *The Poverty of Historicism* del 1957 e *The Open Society and Its Enemies* del 1944).

6.2 - Dottrine individualiste

1 - La famiglia delle *teorie individualiste* è piuttosto eterogenea, raggruppabile però in due indirizzi. Un primo confida nell'*armonia degli interessi*, presupposta già dagli economisti classici, assume implicitamente le visioni del contrattualismo e vede nell'attività finanziaria uno scambio per cui le imposte pagate dai cittadini sono il corrispettivo di servizi prodotti e forniti dal Governo (*teorie economiche*). Un secondo indirizzo considera l'attività finanziaria pubblica dominata dal conflitto tra gruppi sociali, rifiuta quindi il contrattualismo e vede nella finanza pubblica il prodotto di scelte collettive prese e imposte con la coazione del diritto pubblico secondo gli interessi del gruppo o della coalizione di gruppi al potere (*teorie conflittuali*, di cui la *teoria dell'illusione finanziaria* è un caso particolare). Si noti che il secondo indirizzo può dirsi "individualista" solo in opposizione alla dottrina organica, nel senso che vede l'origine delle scelte collettive solo in gruppi (di fatto in individui) agenti in conflitto che riescono a occupare il Governo del Paese. Nella dottrina organica, invece, lo Stato è, per definizione, sintesi delle preferenze e degli interessi degli individui e nello stesso tempo portatore di proprio autonomi prevalenti interessi.

2 - *Assioma della razionalità*. Presupposto implicito di queste dottrine, specie di quelle economiche, è di assumere che il comportamento degli agenti è razionale, che procede, cioè, secondo i canoni seguiti dall'*homo oeconomicus* con la razionalità strumentale (implicitamente intesa secondo la RCT).

3 - Specialmente in Italia la presentazione delle teorie individualiste ha di regola avuto nel secolo scorso un posto importante all'inizio dei manuali e ogni autore ne ha adattata a suo modo

una o si è servito della critica di questa o di quella per definire una particolare visione dell'universo della finanza. Sebbene in parte desuete, conviene riepilogarne i passaggi fondamentali, anche per il fatto che alcuni loro sviluppi, in specie quelli legati al *contrattualismo*, sono accolte dalle scuole americane, in particolare da quella della *Public Choice*.

6.3 - Contrattualismo

1 - Il contrattualismo è un'altra dottrina dello Stato e del modo di essere della politica che identifica nella convenzione, ovvero in un accordo tra gli uomini, l'origine della società civile, del potere e del diritto. Come la teoria organica, anch'esso ha precursori nell'Antichità. Nella tradizione ebraica e cristiana c'è il precedente del "patto" (*b^erit*), o "testamento", un atto storico originario stipulato sul Sinai derivante dal reciproco consenso, con cui Dio stringe un'alleanza personale col popolo di Israele che a sua volta si impegna solennemente a riconoscerlo come unico Dio e a osservarne i comandamenti. Vecchio e Nuovo Testamento significano, dal punti di vista cristiano, vecchio patto (di Israele) e nuovo patto di Gesù, stipulato nell'ultima cena.

Nell'Antichità greco-romana la dottrina che il consenso costituisce e condiziona il diritto a esercitare il potere da parte di chi ne è investito si contrapponeva a quella organica platonica e aristotelica. Diffusa da Cicerone (nel *De legibus*), la dottrina della convenzione è stata un caposaldo della cultura giuspolitica romana, ha continuato nel Medioevo nel partito ghibellino e antipapale (p.e. in DANTE, OCKHAM e MARSILIO).

2 - Il contrattualismo nasce con i giusnaturalisti e i filosofi del Sei-Settecento. Ai primordi ci sono, all'epoca delle Guerre di religione, le polemiche dei protestanti e dei cattolici che, per oppo-

sti motivi, combattevano discrezionalità dell'assolutismo dei sovrani e principio *cujus regio ejus religio* e la rivendicazione del diritto dei popoli di ribellarsi al Sovrano quando questi viene meno al contratto originario. Ripresa dall'ALTHUSIUS (1557-1638) per spiegare ogni forma di organizzazione umana, la dottrina trova due sbocchi opposti: da HOBBS (1588-1679) e SPINOZA (1632-1677) è rivolta a giustificare il potere assoluto del sovrano, dai giusnaturalisti come GROTIUS (1583-1645) e PUFENDORF (1632-1694) e, soprattutto, da LOCKE (1632-1704) è rivolta a dimostrare la tesi che il potere politico è naturalmente limitato. Questo secondo indirizzo è all'origine del pensiero liberale. In comune, questi autori hanno di partire da alcuni concetti già presenti o impliciti in Machiavelli: l'umanità e la società civile non sono coeve e la seconda è un artefatto della prima; l'uomo non è sociale per natura, ma per rispetto o per timore; lo studio della politica non riguarda l'uomo come dovrebbe essere ma come è; la società non è superiore all'individuo, i diritti di questi non derivano da quella e non ci sono leggi naturali o divine che impongono all'uomo doveri verso gli altri o verso la società.

3 - Per i contrattualisti lo Stato è la creazione di un demiurgo: un patto, espresso o tacito, regola la vita civile e ha segnato la transizione dal pre-sociale al sociale, propiziato da un uomo capace di costringere la gente anche a legnate (HOBBS), o da un re simile a un dio (LOCKE), o da un legislatore-fondatore (ROUSSEAU). L'uomo accetta di entrare nella società civile, lasciando la libertà dello stato di natura e assumendo degli obblighi, per difendere il diritto naturale all'autoconservazione (che è anche un istinto) e ci rimane non in ragione di qualche dovere verso gli altri, ma per l'interesse personale ad avere un mezzo per protegge-

re vita, libertà e proprietà (*life, liberty and estate*). Sul finire del Settecento questa espressione, che risale a LOCKE, diventa il diritto a *life, liberty and the pursuit of happiness*, concesso, insieme ad altri, da Dio agli uomini ed entra nella *Dichiarazione di Indipendenza* degli Stati Uniti d'America (1776). Le ultime teorizzazioni di questo periodo sono il *Contrat social* (1762) di ROUSSEAU (che fa però del contratto sociale il supporto della tirannide della *volonté générale*) e la *Fondazione della metafisica dei costumi* (1785) di Kant (1724-1804).

4 - Il contrattualismo ha avuto una grande stagione di applicazioni nel Seicento e nel Settecento tra i Protestanti anglosassoni. Devoti della Bibbia, estendono la nozione del patto Dio-popolo al patto tra uomini liberi, anticipando in ciò il pensiero liberale di LOCKE. Il primo e il più noto patto di questi genere è il *Mayflower Compact*, il *covenant* per la costituzione della Comunità di Plymouth concordato l'11 novembre 1620 dai Padri pellegrini nella cabina della nave che esuli li portava lontano dal Vecchio Mondo, dove erano perseguitati, al Nuovo Mondo. Altri *covenants* hanno regolato volontariamente le comunità nelle Colonie del Nord America, a cominciare da quelli del Rhode Island (1636) e del Connecticut (1639). Altro *covenant* conosciuto è quello stipulato tra i presbiteriani scozzesi nel 1638 per difendersi contro il tiranno Carlo I che voleva imporre loro con la forza la religione di Stato. Importanti documenti che si ispirano al contrattualismo sono la *Declaration of Independence* del 1776, gli *Articles of Confederation* (1781) e la Costituzione (1787) degli Stati Uniti d'America. In precedenza, un patto che aveva coinvolto tutta una popolazione è il giuramento federativo (*Foedus Pactum Anno Dei MCCXCI*) del 1° agosto 1291 tra le genti di Uri, Svitto e Unterwalden contro gli Austriaci oppressori. Dal patto si

fa derivare la Confederazione Elvetica. Solo quest'ultimo e il *Mayflower Compact* sono atti presi certamente all'unanimità. Gli altri sono il prodotto mediato di rappresentanti eletti, che però interpretavano un sentimento largamente maggioritario se non totale. Non così può dirsi dei documenti costituzionali della Rivoluzione francese del 1789 e le altre costituzioni che, anche quando non sono state *octrayées* dai sovrani, sono state sempre il prodotto di maggioranze parlamentari.

5 - Abbandonato dalle scuole politiche e sociologiche nell'Ottocento, il contrattualismo ha però continuato ad attrarre chi professa il liberalismo. Era implicito nelle teorie economiche di finanza pubblica (non in quelle conflittuali e nella teoria organica) ed è stato adottato di nuovo quarant'anni fa dal RAWLS (1921-2002) nella sua teoria della giustizia e vent'anni dopo in *The Calculus of Consent* da BUCHANAN e TULLOCK, entrambi della scuola della *Public Choice* e nello *Stato minimale* di NOZICK.³⁵

6.4 - Teorie economiche. Teoria del beneficio. Teoria dello scambio volontario. Teoria dello Stato cooperativo

1 - La formulazione più antica è la *teoria del beneficio* ed è contenuta nell'analisi della relazione tra governanti e governati illustrata a metà Settecento nel *De l'Esprit des Lois* da MONTESQUIEU, secondo il quale i cittadini devono le imposte al Governo in cambio dei servizi che questi fornisce loro.³⁶ Il concetto è

³⁵ Una rassegna sintetica e completa sul contrattualismo è in LESSNOFF, *Social Contract*, 1986. Utili anche la raccolta di saggi *Social Contract Theory*, 1990 dello stesso autore e la voce "Social Contract" di KENDALL in IESS, 14, pag. 476 sgg.

³⁶ MONTESQUIEU (1689-1755), *De l'Esprit des Lois ou du rapport que les*

sviluppato, ma solo come presupposto politico della finanza, dagli economisti del Settecento, p.e. da Pietro VERRI, che gli dedica il cap. XXIX della sua *Economia Politica* (del 1771). Legata alle concezioni del *contrattualismo*, la teoria del beneficio ne ha seguito le sorti, rimanendo silente nell'Ottocento finché sullo scorcio del secolo XIX è stata ripresa e, arricchita del *marginalismo*, viene trasfusa nella *teoria dello scambio volontario*.³⁷ Un primo approccio in questo senso risale a un saggio (*Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*) del 1883 di Maffeo PANTALEONI (1857-1924), alla sistemazione con i *Grundlegung* del 1887 di Emil SAX (1845-1927), docente a Praga (che ne aveva però anticipato le linee tre anni prima)³⁸ e agli approfondimenti più o meno contemporanei fatti in Italia da parte di altri finanziari. Tra questi, Antonio DE VITI DE MARCO appare aver compiuto l'elaborazione migliore per originalità e consistenza, a partire dalle sue lezioni a Pavia del 1887-88 via via integrate e sviluppate.³⁹ Altri studiosi hanno contribuito all'elaborazione del nuovo indirizzo della Scienza delle finanze e tra gli italiani vanno ricordati Luigi COSSA (1831-1896), Ugo MAZZOLA (1867-1899), Giuseppe RICCA-SALERNO (1849-1912), Maffeo PANTALEONI (1857-1924), Augusto GRAZIANI (1865-1944), Luigi EINAUDI (1874-1961).

Lois doivent avoir avec la Constitution de chaque Gouvernement, le Moeurs, le Climat, la Religion, le Commerce &c., 1748.

³⁷ Denominata, in Italia, anche “volontarismo”, ma erroneamente, non esistendo relazione con l'omonimo indirizzo filosofico, ideologicamente piuttosto lontano.

³⁸ *Das Wesen und die Aufgaben der Nationalökonomie*, 1884.

³⁹ Le lezioni litografate del 1887-88 che, insieme al saggio *Il carattere teorico dell'economia finanziaria* del 1888, hanno costituito il nocciolo di rielaborazioni terminate nei *Principi di economia finanziaria* del 1939.

2 - La *teoria dello scambio volontario* assimila le *scelte collettive* a quelle private, dal punto di vista economico. Entrambe sono il prodotto di preferenze degli individui (i cittadini), corrispondono ai loro bisogni e si configurano come uno scambio di un bene contro il pagamento di un prezzo. La teoria dello scambio accetta il presupposto della teoria economica classica e neoclassica che ogni individuo conosce perfettamente i propri bisogni e il modo migliore per soddisfarli. Le *scelte pubbliche* (dette anche *scelte collettive*) mirano a soddisfare *bisogni pubblici* (detti anche *bisogni collettivi*) attraverso le spese del bilancio pubblico e l'imposta è il prezzo pagato dai cittadini per l'acquisto di certi *servizi pubblici* (*beni pubblici*) che soddisfano questi bisogni. L'offerta pubblica di beni, più che in concorrenza con quella privata, è con questa complementare, offrendo l'una qualcosa che l'altra non può offrire, o che offrirebbe con minore efficienza. In questo processo lo Stato è una pura finzione giuridica, un'astrazione comoda e un insieme di procedure e di strumenti tecnici, al pari della borsa, o del mercato, o delle imprese. Nessuna di queste finzioni ha un ruolo di agente economico. Come avviene per i beni privati, per i quali non sono le istituzioni della borsa, del mercato, delle imprese, ma sempre e soltanto gli individui agenti, che vi operano, a scegliere, decidere e promuovere gli scambi e a trarne alla fine utilità, così per i beni pubblici sono gli individui beneficiari (i bisogni collettivi sono solo la somma di tanti bisogni individuali) che ne determinano la scelta attraverso certi meccanismi istituzionali. In entrambi i casi le scelte sono compiute secondo il *principio di economicità*, ossia dal confronto tra la grandezza dell'utilità (decrescente) delle dosi di bene acquisito e quella della perdita (crescente) di utilità (in termini di opportunità alternative di acquisto perdute) che segue alle dosi di moneta ceduta. Lo scambio si ferma *al margine*, quan-

do le due grandezze si equivalgono (*marginalismo*). Poiché i bisogni da soddisfare sono numerosi, le scelte di ogni individuo tendono a eguagliare le utilità marginali ponderate per i rispettivi prezzi di ciascun bene secondo la *legge dell'utilità marginale ponderata*. Questa regola si realizza anche per i beni pubblici, rispettivamente ai beni privati, di modo che ciascun individuo sarà disposto a sacrificare i suoi consumi privati cedendo alla collettività risorse sotto forma di imposta fino al punto in cui l'utilità marginale dei beni pubblici ricevuti divisa per la corrispondente quota d'imposta pagata eguaglia l'utilità marginale dei beni privati divisa per i rispettivi prezzi.

3 - *Teoria dello Stato cooperativo*. A differenza degli altri autori, DE VITI DE MARCO parte da presupposti politici (e non economici) sull'origine dei bisogni collettivi e sulla ragion d'essere dello Stato per poi giungere anch'egli a una spiegazione della finanza basata sullo scambio, sia pure con una componente d'imperio. I bisogni collettivi nascono dalla convivenza sociale e dal contrasto di interessi tra individui, o gruppi di individui. La domanda aggregata di servizi pubblici è perciò la somma algebrica di richieste individuali che si elidono, se antagoniste, mentre nell'economia del settore privato la domanda aggregata è la somma aritmetica delle domande individuali. Spetta allo Stato di comporre i conflitti e di soddisfare la domanda di servizi pubblici. DE VITI DE MARCO identifica nella storia due ipotesi estreme e astratte di costituzione statale: lo Stato assoluto (in cui un solo gruppo organizzato detiene il potere senza possibilità teorica di alternanza e sceglie la produzione di beni pubblici secondo il suo vantaggio) e lo Stato popolare (in cui tutti i cittadini hanno diritto ad accedere al governo della cosa pubblica). La prima specie riproduce nell'economia finanziaria il caso del monopolio priva-

to e, dal punto di vista finanziario, si è spesso configurata come *Stato patrimoniale*. La seconda specie dello Stato popolare attribuisce sempre ai gruppi al potere la scelta della produzione dei servizi pubblici, ma sottopone il governo al sindacato popolare dei “consumatori” dei servizi pubblici. Più la sostituzione dei gruppi al potere è facile, più ci si avvicina a una condizione di libera concorrenza in cui l’avvicendamento dei governanti porta al governo i partiti ritenuti dall’elettorato più adatti alla produzione dei servizi. Viene così a realizzarsi un’identità personale tra produttori e consumatori che permette di avvicinare questa specie di Stato democratico alla figura economica della cooperativa.⁴⁰ Il rapporto di scambio in regime di concorrenza, che nello Stato cooperativo lega il Governo produttore ai cittadini consumatori, realizza, in teoria, per ogni contribuente l’impiego ottimo del reddito tra beni pubblici e beni privati e fa sì che le scelte pubbliche rispecchiano le preferenze di ogni individuo. La trattazione di DE VITI DE MARCO spiega meglio e in modo più concreto le due nozioni innovative che hanno propiziato a fine Ottocento la nascita della nuova scienza finanziaria, cioè il riconoscimento che una buona gestione del bilancio pubblico tende a realizzare l’impiego economicamente più efficiente delle risorse e che l’attività dello Stato, principalmente fornitrice di servizi, è attività produttiva, contrariamente all’indirizzo dell’economia classica che considerava i servizi e l’amministrazione in genere lavoro improduttivo (☞3.1.2).

4 - Come si giunge alle scelte collettive, cioè a determinare i bisogni pubblici, quindi il volume complessivo delle spese pubbliche e la quota individuale d’imposta per finanziarli è il pas-

⁴⁰ DE VITI DE MARCO, *Principii*, cap. I, § 6 sgg.

saggio cruciale per validare, o non, la teoria dello scambio volontario. La questione ruota intorno a due presupposizioni mutate dai modelli economici: che l'onere dell'imposta non deve superare l'utilità marginale che il contribuente trae dai servizi pubblici indivisibili e che esiste uno e soltanto un punto ottimo di equilibrio. Poiché le preferenze differiscono da persona a persona, con un calcolo strettamente individuale ogni individuo dovrebbe pagare una diversa imposta, e ciò indipendentemente dal suo reddito. SAX e alcuni degli italiani che lo hanno seguito aggravano l'ostacolo facendo l'ipotesi dell'*uomo medio*, che non ha un reddito né alto è basso e che accentra le preferenze della media delle persone. All'*uomo medio* si riferirebbero i Governi nel determinare come e quali beni produrre e come ripartire le imposte. PANTALEONI rinviava invece la decisione ottima all'*intelligenza media del Parlamento*. Del resto, i fautori della teoria dello scambio ammettevano che il calcolo marginalista non è puntualmente applicabile dalle decisioni finanziarie pubbliche, anche in ragione del *consolidamento dei bisogni pubblici* (la diuturna fornitura di servizi pubblici apparentemente gratuita che impedisce col tempo ai cittadini di avvertire l'esistenza dei bisogni e l'utilità dei servizi). Essi riconoscevano, inoltre, che chi è al governo tende a sfruttare la posizione di monopolio del potere per massimizzare l'uso del bilancio pubblico a proprio vantaggio e a spese della collettività. Essi pensavano però che esiste un'efficace tendenza generale a conformarsi al calcolo marginalista, dovendo i Governi tener conto delle reazioni degli individui che sono naturalmente attenti e reattivi agli effetti sull'equilibrio tra soddisfazione dei bisogni pubblici e di quelli privati. Sembra, inoltre, difficile che un governante possa trascurare del tutto i bisogni e le aspettative dei governati a proprio e-

clusivo vantaggio. Questa convinzione ha un fondo di verità, specialmente nei Paesi democratici.

5 - Altri si sono preoccupati di individuare il meccanismo politico capace di identificare i bisogni e di compiere le *scelte collettive* nei regimi pluralisti in modo che le decisioni dei partiti al governo non siano autocratiche (nei regimi totalitari, teocratici o laici, il problema non si pone: le scelte sono quelle dell'autocrate). DE VITI DE MARCO proponeva il modello dell'alternanza nello Stato cooperativo dei partiti al governo attraverso libere elezioni che obbligherebbe la maggioranza a tener conto delle preferenze della minoranza. WICKSELL (1851-1926) giudicava che solo l'unanimità garantisce il rispetto delle minoranze e suggeriva comunque sistemi di maggioranza qualificate per la votazione del bilancio. LINDAHL (1891-1960) ammetteva in certi casi il diritto di veto alle minoranze dissenzienti.

6 - Tutti i risultati delle ricerche in proposito non hanno offerto soluzioni operative, né potevano farlo per una serie di ragioni. I migliori meccanismi democratici non possono evitare fenomeni distorsivi come quello del *free rider* e dell'evasione. Possono esistere non una ma molte scelte ottime, essendo numerosi i bisogni e i beni da produrre per soddisfarli. È problematico giungere a preferenze collettive sommando, aritmeticamente o algebricamente, le preferenze individuali essendo molto difficile (se non impossibile) compiere confronti interpersonali delle utilità. La strada che porta alle scelte collettive in tutti i gruppi istituzionali, dai comitati ai consigli, ai parlamenti e allo stesso elettorato attivo può portare a decisioni diverse secondo il meccanismo di voto e il fatto che, per fortuna, molto spesso i procedimenti di voto

portano a decisioni accettabili, o almeno pacificamente accettate non significa che le decisioni accolgono le preferenze di tutti.⁴¹ Va aggiunto che, quando parlano di *beni pubblici*, i fautori della teoria dello scambio sottintendono di limitarsi allo studio della specie dei *beni pubblici puri* complementari ai beni privati, indivisibili, non rivali e non escludibili, cioè un'attività di produzione consona alla concezione dei compiti dello Stato abbastanza minimalista e della finanza neutrale che ne deriva, correnti a fine Ottocento. Di fatto non solo la finanza neutrale non è mai stata integralmente praticata, ma ai Governi sono stati attribuiti a partire dalla fine dell'Ottocento un numero crescente di compiti, talvolta anche incompatibili tra di loro, ben al di là del ristretto campo dei beni pubblici puri. Tutto ciò ha reso palese che i politici, cui sono veramente rimesse le scelte collettive, nel decidere si ispirano anche e maggiormente a giudizi di valore, cioè a considerazioni diverse dal calcolo economico delle utilità dei propri amministrati. I giudizi di valore, si sa, sono spesso solo nobili principi con cui si coprono reali secondi fini, p.e. ambizione di potere, obiettivi elettorali, arricchimento personale, corruzione. Per queste ragioni la sola spiegazione economica dei fatti finanziari è un'astrazione e, per molti versi, una semplificazione inaccettabili e da abbandonare.⁴² Non così il metodo del marginalismo che continua a essere impiegato utilmente nella spiegazione di singoli problemi.

⁴¹ Su questi problemi della scelta collettiva, che nella letteratura vanno sotto il nome di *paradosso del voto* e di *teorema dell'impossibilità* di ARROW.

⁴² Sul questo punto v. STEVE, Sergio, *Lezioni di scienza delle finanze*, 7^a ed., Cedam, Padova, 1976. Tutto il cap. III è, inoltre, utile lettura per l'approfondimento dei punti esaminati qui sopra.

6.5 - Teorie conflittuali, politiche e sociologiche. Teoria dell'illusione finanziaria

1 - Sono qualificate “conflittuali” in quanto, invece di presupporre l’armonia degli interessi, queste dottrine enfatizzano l’esistenza nelle relazioni sociali di opposizioni di interessi, sentimenti, opinioni, comportamenti tra individui e gruppi di individui. Nella scuola italiana si avevano due filoni di teorie conflittuali, l’uno detto “politico” e, l’altro, “sociologico” in quanto elaborazioni per la Scienza delle finanze di modelli della classe dirigente e delle *élites* di altre discipline: quello del politologo Gaetano MOSCA (1858-1941)⁴³ e quello descritto da Vilfredo PARETO (1848-1923) nella sua produzione sociologica. Entrambi positivisti, con tali teorie pensarono di aver fondato la scienza politica con metodo scientifico su verità provate dall’evidenza dei fatti, contro l’uso precedente di ricorrere ad astrazioni ideologiche e aprioristiche credenze.

2 - L’ipotesi della divisione della società in classi, nonostante la Rivoluzione francese e la Dichiarazione dei diritti dell’uomo, non era nuovo. Già TOCQUEVILLE (1805-1859) aveva rilevato che anche nella società borghese post-1789 persistevano differenze tra gli uomini, solo come fatto sociale ed economico ed erano giuridicamente negate (nella carta costituzionale tutti gli uomini sono liberi e uguali), contrariamente ad altre società, p.e. a quella feudale. Sul permanere della divisione si fondava la visione politica comunista delle classi come espressioni del modo di produrre della società; della società moderna divisa prevalen-

⁴³ Gaetano MOSCA (1858-1941) era stato per dieci anni segretario della Camera dei deputati, passando, poi, a insegnare nel 1885 diritto costituzionale a Torino e, nel 1923, storia delle dottrine politiche a Roma.

temente in due classi politiche, borghesia e proletariato; dello Stato borghese come dominio di classe e del potere politico come potere di una classe organizzato per opprimerne un'altra. Dottrine non dissimili, come interpretazione della realtà e come programma politico, erano state formulate da altri socialisti.

3 - L'approccio di MOSCA e PARETO non comportava una teorizzazione con sbocchi rivoluzionari e, nemmeno, una connotazione sfavorevole per il concetto di classe dirigente e di élites: di queste, PARETO ne parla, anzi, come di aristocrazia. Secondo MOSCA, che presenta la sua teoria negli anni 1884-1996, in tutti gli organismi politici di tutti i tempi un fatto è costante, in modo evidente e manifesto: l'esistenza di due classi, da un lato quella dei governanti, la classe politica, minoranza dominante che, grazie alla sua organizzazione e alla sua formazione, detiene il potere e lo esercita, anche a dispetto del principio della sovranità popolare, ove questo sia formalmente e solennemente riconosciuto; dall'altro lato la classe dei governati. PARETO riprende e sviluppa la teoria con la nozione delle élites, prima nel 1902 e, poi, nel 1916.⁴⁴ Egli introduce il concetto di molteplicità di élites; indicò quelle politiche, quelle economiche e quelle intellettuali come le tre principali; affermò la loro ineluttabile evoluzione verso la decadenza e sostenne che l'equilibrio sociale si fonda principalmente sul modo con cui si combinano, si integrano e si rinnovano le élites. Estesa da Robert MICHELS (1876-1936), nel 1911, ai partiti di massa (in particolare al partito socialdemocratico tedesco), le élites, come fenomeni di concentrazione del potere in un

⁴⁴ PARETO, *Systèmes socialistes* (1902), corso di lezioni tenute a Losanna; ID, *Trattato di sociologia* (1916). Tra MOSCA e PARETO scoppiò una polemica su chi dei due avesse il merito della prima elaborazione scientifica della teoria delle classi politiche.

gruppo ristretto di persone, ricevono la denominazione peggiorativa di “oligarchia”. Max WEBER (1864-1920) toglie alla nozione di classe la valenza politica, limitandola al solo ambito economico per coloro che dispongono della medesima possibilità di accesso ai beni offerti dal mercato, affiancandole quelle diverse di status (“ceto”) e di partito, alle quali corrispondono la valenza del prestigio sociale e quella del potere.

4 - L'applicazione alla finanza pubblica delle dottrine sociopolitiche sono state compiute appena dopo la comparsa degli scritti di MOSCA e di PARETO. CONIGLIANI (1869-1901) nel 1894, MURRAY (†1932) nel 1913-14, LOLINI nel 1920 hanno dato corpo alla teoria politica, BORGATTA (1888-1949) nel 1913-20 e SENSINI (1879-1958) nel 1929 a quella sociologica.

5 - *Assetti coercitivi: tutori, predatori, parassitari*. Fino agli anni Settanta del secolo scorso alle teorie conflittuali era dedicato parecchio spazio, con nozioni spesso tratte, nelle parti introduttive dei manuali italiani di Scienza delle finanze e, tra le due, quella sociologica sembra aver avuto maggior seguito. L'esposizione didattica migliore è quella di Cesare COSCIANI (1908-1985)⁴⁵ che utile riepilogare per il suo valore didattico di mettere in evidenza le motivazioni individuali che muovono politici e burocrati nella gestione della cosa pubblica, a fianco dello svolgimento dei compiti di istituto.

6 - COSCIANI parte distinguendo i rapporti economici che corrono tra gli individui in rapporti, o assetti, volontari di natura contrattuale e rapporti, o assetti, politici, di natura coercitiva, cioè soggetti a un potere di governo e di coercizione.

⁴⁵ Scienza delle finanze, cap. I.

L'economia finanziaria studia gli assetti coercitivi rivolti al conseguimento di un massimo di utilità per la collettività o per una sua parte. Punto di partenza per definire il "massimo di utilità per la collettività" è, come in tutte le teorie sociologiche, l'ottimo paretiano. Si presuppone che la finanza deve interpretare le preferenze dei cittadini (intese come prodotto o dell'edonismo individualista o di interessi espressi da gruppi e categorie sociali) e deve conformare a esse le scelte finanziarie, realizzando il minimo sacrificio e il massimo utile possibile. Tuttavia, il fenomeno finanziario è un trasferimento di ricchezza coattivo. Esso non si realizza in base ad atti economici e di mercato. Nelle situazioni concrete, i governanti devono tener conto dei governati, per evitare ribellioni e l'equilibrio si determina in un qualche punto tra l'estremo dei gusti e dei fini dei governanti e l'estremo di quelli dei governati. La democrazia dovrebbe teoricamente avvicinarsi più di ogni altro regime al secondo estremo, ma, di fatto, il parlamentarismo tende a trasformarsi in oligarchia, costituita dai vertici dei partiti.

7 - Ciò premesso, COSCIANI classifica gli assetti coercitivi in *assetti tutori*, *assetti predatori* e *assetti parassitari*. Il secondo e il terzo assetto attribuisce una posizione di rendita che consiste principalmente in benefici economici (compresi quelli derivanti da atti di forza e di corruzione) e in altre utilità quali prestigio, autorità, impunità nell'esercizio del potere in modo discrezionale. Anche queste utilità sono apprezzate vuoi per la gratificazione che procurano, vuoi, soprattutto, per essere strumenti di difesa e di promozione del gruppo di appartenenza e di procacciamento di benefici economici. Negli assetti *tutori* chi può esercitare il potere impone le proprie scelte per interessi altruistici o prevalentemente tali, anche contro i propri interessi (p.e.: istruzione

obbligatoria; divieto di lavoro minorile; cura dei figli), in quelli *predatori* prevalgono interessi egoistici di distruzione e di eliminazione (messa a sacco del Paese conquistato, dittatura del proletariato), in quelli *parassitari* gli interessi egoistici si limitano alla sottomissione del più debole per meglio sfruttarlo stabilmente (posizione di rendita della nobiltà e dell'alto clero verso il terzo Stato nell'*Ancien régime*; posizione di rendita dei politici, dei sindacalisti e degli appartenenti ai grandi ordini dello Stato oggi esistente nel nostro Paese). Nella costituzione materiale di un Paese si trovano commisti, di regola, elementi di tutti e tre gli assetti. È inoltre difficile immaginare un Governo che trascura totalmente di fornire certi servizi vitali di interesse comune a tutti i cittadini o sudditi secondo il comune sentire di questi.

8 - *Teoria dell'illusione finanziaria*. Un posto a sé merita la teoria delle illusioni finanziarie di Amilcare PUVIANI (1854-1907), rielaborata poi da Mauro FASIANI (1900-1950) e da Ernesto D'ALBERGO (1902-1974). Essa è la descrizione degli stratagemmi impiegati dai politici e dagli alti burocrati per indurre i contribuenti in errore circa l'onere di un prelievo di risorse o il costo e il beneficio del suo impiego. Gli stratagemmi possono riguardare le entrate pubbliche e dipendere, in tal caso, da occultamento dichiarato o con pratiche contabili dell'entrata o dell'onere del prelievo; da collegamento del sacrificio del prelievo a sensazioni piacevoli di origine privata, con stati penosi particolari, con eventi che eccitano sentimenti di solidarietà o di odio di classe, con l'ingrandimento dell'utilità dei servizi finanziabili con l'imposta; da contrapposizione di un maggior male, rispetto al quale l'imposta è fatta apparire male minore; da dissociazione della penosità del prelievo; da errore sulla persona colpita dal prelievo. Per le spese, l'illusione finanziaria può dipen-

dere da occultamento dell'ammontare delle spese ottenuto con manovre di varia natura.⁴⁶

⁴⁶ La *Teoria dell'illusione finanziaria* (1903) del PUVIANI è una raccolta di serie di articoli, pubblicati a partire dal 1897 coordinati e implementati dall'autore. Per l'esposizione completa della dottrina de PUVIANI, v. VOLPE, "Amilcare Puviani e la teoria dell'illusione finanziaria" (1971); DA EMPOLI e GOETZ, "La teoria dell'illusione finanziaria di Amilcare Puviani", (1976).

BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, Anthony Barnes and STIGLITZ, Joseph Eugene, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Company (UK) Ltd, Maidenhead (Berkshire, UK), 1980
- AUERBACH, Alan J. and FELDSTEIN, Martin S., eds., *Handbook of Public Economics*, 2 voll., North-Holland Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam, 1985-1987
- BARRO, Robert J., *Macroeconomics*, Wiley, New York, 1984, 2nd ed. 1987, 3rd ed. 1990, 4th ed. 1993, 5th ed. 1997
- BUCHANAN, James M., *The Italian Tradition in Public Finance Theory*, in: J.M.Buchanan, *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1960; tr.it. del saggio in: M.Finoia (a cura di), *Il pensiero economico italiano, 1850-1950*, pag.203 sgg., Cappelli, Bologna, 1980
- COSCIANI, Cesare, *Scienza delle Finanze*, 8^a ed., UTET, Torino, 1977
- Da EMPOLI, Domenico e GOETZ, Charles J. *La teoria dell'illusione finanziaria di Amilcare Puviani*, in: AA.VV., *Problemi di Finanza Pubblica*, p.113 sgg., Giuffrè, Milano, 1976
- DE VITI DE MARCO, Antonio, *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Loreto Pasqualucci, Roma, 1888
- DE VITI DE MARCO, Antonio, *Principi di economia finanziaria*. Ediz. riveduta definitiva, Einaudi, Torino, 1939.ECKARDT, Barbara von, *What Is Cognitive Science?*, M.I.T.-Bradford Books, Cambridge (Mass.), 1993

- ECKARDT, Barbara von, *What Is Cognitive Science?*, M.I.T.-Bradford Books, Cambridge (Mass.), 1993
- FRIEDMAN, Milton, *A Program for Monetary Stability*, Fordham University Press, New York, 1960
- FRIEDMAN, Milton, *Studies in the Quantity Theory of Money* University of Chicago Press, Chicago, 1956
- FRIEDMAN, Milton and SCHWARTZ, Anna J., *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, Princeton, 1963
- GARDNER, Howard, *The Mind's New Science*, Basic Books, New York, 1985; tr.it. di Libero Sossio: *La nuova scienza della mente: Storia della rivoluzione cognitiva*, 1988, 2a ed., Feltrinelli, Milano, 1994
- GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto amministrativo*, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1970
- KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London, 1936
- KENDALL, Willmoore, Social Contract, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 14, pag.376 sgg., (1968), repr. 1972
- KOSSLYN, Ghosts in the Mind's Machine; Levy, *Modelling Cognition: Some Current Issues*;
- KOSSLYN, Stephen Michael, *Ghosts in the Mind's Machine: Creating and Using Images in the Brain*, Norton, New York, 1983
- LESSNOFF, Michael Harry (ed.), *Social Contract Theory*, New York University Press, New York, 1990
- LESSNOFF, Michael, *Social Contract*, Macmillan, Houndsmills, Basingstoke & London, 1986

- LUCAS, Robert E. and SARGENT, Thomas J., *Rational Expectations and Econometric Practice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1981
- LUCAS, Robert E., *Studies in Business-cycle Theory*, The MIT Press, Cambridge, (Mass.), 1981, repr. 1990
- MACHIAVELLI, Niccolò, *Il Principe*, con un saggio di Raymond Aron, cronologia e nota introduttiva di Franco Melotti, note di Ettore Janni e con un glossario ideologico, 1975, 12^a ed., Rizzoli BUR, Milano, 1992
- NERSESSIAN, Nancy J., "Opening the Black Box: Cognitive Science and History of Science", *Osiris*, 10, 1995, pag.194 sgg.
- PANTALEONI, Maffeo, *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*, (estr. da: *La Rassegna Italiana* del 15 ottobre 1883), Tip. editr. romana, Roma, 1883; rist. in: *Studi di finanza e statistica*, Zanichelli, Bologna, 1938
- Pareto, Vilfredo, *Les systhèmes socialistes*, 1902; tr.it. di C.Arena, *I sistemi socialisti*, UTET, Torino, 1954
- POPPER, Karl Raimund, *The Open Society and Its Ennemies. The High Tide of Prophecy: Hegel, Marx, and the Aftermath*, 1944, 5th ed., 1966, Routledge & Kegan Paul, London, repr. 1969 ; tr.it. di R.Pavetto, a cura di D.Antiseri: *La società aperta e i suoi nemici, vol. II: Hegel e Marx falsi profeti*, 1974, 3^a rist., Armando Armando Editore, Roma, 1986
- POPPER, Karl Raimund, *The Open Society and Its Ennemies. The Spell of Plato*, 1944, 5th ed., 1966, Routledge & Kegan Paul, London, repr. 1969 ; tr.it. di R.Pavetto, a cura di D.Antiseri: *La società aperta e i suoi nemici, vol. I: Platone totalitario*, 1973, 3^a rist., Armando Armando Editore, Roma, 1986
- POPPER, Karl Raimund, *The Poverty of Historicism*, Beacon Press, Boston, 1957 ; Routledge & Kegan Paul, London, 1961

- ; 3rd ed. Harper & Row, New York, 1964 ; tr.it. di C.Montaleone sull'ed.1961: *Miseria dello storicismo*, 1975, 3^a ed., Feltrinelli, Milano, 1988
- PUVIANI, Amilcare, *Teoria dell'illusione finanziaria*, Sandron, Palermo, 1903; rist. a cura di F.Volpi, ISEDI, Milano, 1973
- REDER, Melvin Warren, "Chicago Economics: Permanence and Change", *The Journal of Economic Literature*, 20, 1, March 1982, pag.1 sgg.
- REDER, Melvin Warren, *Chicago School*, in: *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, 1987, 1, pag.413 sgg.
- SAX, Emil, *Das Wesen und die Aufgaben der Nationalökonomie: ein Beitrag zu den Grundproblemen dieser Wissenschaft*, Hölder, Wien, 1884
- SAX, Emil, *Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft*, A.Hölder, Wien, 1887; tr.it.: *Principii teoretici di economia di stato*, prima versione italiana di L. Eusebio, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1905 (rist. 1920)
- SAMUELSON, Paul Anthony, *Economics. An Introductory Analysis*, 5th ed., Mc Graw-Hill, New York, 1961; tr.it. di J.Griziotti Kretschmann: *Economia*, Coll. Sociologi ed Economisti, n.°15, UTET, Torino, 1964
- SARGENT, Thomas J., *Macroeconomic Theory Second Edition*, Academic Press-Harcourt Brace Jovanovich, London and San Diego (CA), 1987
- STEVE, Sergio, *Lezioni di scienza delle finanze*, 7^a ed., Cedam, Padova, 1976
- STIGLITZ, Joseph Eugene, *Economics of the Public Sector*, W.W.Norton & Co, New York, 1st ed., 1986; 2nd ed., 1988; 3rd ed., 2000

TIEBOUT, Charles Mills, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 64, 1956, pag.416 sgg.

VERRI, Pietro, *Della Economia Politica*, Livorno, 1771; ed. riv. in: *Opere filosofiche di Pietro Verri*, presso Giovanni Capelli, Pavia, 1803, vol.II, pag. 3 sgg.

WAGNER, Adolf Heinrich Gotthilf, *Finanzwissenschaft*, Winter, Leipzig und Heidelberg, 1877-1901; tr.it. di M.Ferraris e G.Bistolfi: *La Scienza delle Finanze*, in *Biblioteca dell'economista*, Vol.X, P.II, Sez.I, UTET, torino, 1891, 2 voll.

WOLFF, Jonathan, *Robert Nozick. Property, Justice and the Minimal State*, Polity Press-Basil Blackwell Ltd, Oxford (UK), 1991