

FINANZA PUBBLICA

Attività finanziaria: natura e storia

La finanza pubblica è oggetto di studio della **scienza delle finanze**, disciplina economica che studia il settore pubblico dell'economia e che vanta un'origine più antica rispetto all'economia politica e all'economia aziendale. I primi contributi alla scienza delle finanze risalgono, infatti, al tardo medioevo con la ricerca della "giusta causa" per l'applicazione dei tributi. In seguito, i mercantilisti elaborarono la teoria "cameralista" che enunciò i principi per incrementare e amministrare il tesoro dello Stato.

La scuola classica e segnatamente Adam Smith (1723 –1790) dedicò scarsa attenzione alle imposte preferendo fissare alcuni principi circa un assetto del settore pubblico idoneo a favorire lo sviluppo complessivo dell'economia. Coerenti con la concezione della superiorità del mercato, per i classici, i compiti dello Stato erano limitati alla fornitura dei servizi essenziali per lo sviluppo della società e dell'economia (difesa nazionale, amministrazione della giustizia, lavori pubblici e istituzioni che di interesse generale per la società). Tra gli altri classici, Ricardo (1772 –1823) contribuì alla teoria dell'incidenza e all'analisi del debito pubblico, mentre J.S. Mill (1806 –1873) elaborò il principio del sacrificio utilizzato dai classici per dare un contributo operativo al concetto di capacità contributiva di cui una delle formulazioni più accurate è dovuta a A.C. Pigou (1877 – 1959).

L'instabilità politica e finanziaria che, a differenza dell'Inghilterra, caratterizzava i paesi dell'Europa continentale indusse gli studiosi a porre l'accento su entrambi i lati della politica di bilancio (entrate e spese). In particolare, il ritardo con il quale in Italia avvenne l'unificazione politica e lo sviluppo industriale spinse gli economisti a formulare la teoria dei beni pubblici o collettivi e a individuare nell'indivisibilità la caratteristica dei servizi prestati dallo Stato (Mazzola, 1863 – 1899).

Il contributo italiano più completo alla scienza delle finanze venne fornito da De Viti De Marco (1858 –1943) secondo il quale l'imposta è il prezzo dei servizi pubblici, che contribuiscono alla formazione del reddito nazionale e sono consumati da ogni unità produttiva in proporzione al contributo dato alla sua creazione. Einaudi (1874 –1961) procedette alla risistemazione della teoria dell'offerta dei servizi pubblici e di quella del loro finanziamento. Elaborò anche una classificazione delle entrate pubbliche.

Le principali componenti della scienza delle finanze sono:

- 1) La teoria della finanza pubblica, vale a dire lo studio delle caratteristiche specifiche dell'attività dell'operatore pubblico
- 2) La teoria dell'incidenza, che studia l'impatto di spese e imposte sul comportamento degli individui
- 3) La teoria della politica fiscale, che studia gli effetti prodotti dalla politica di bilancio sull'andamento dell'economia.

Teorie interpretative

Le teorie sulla natura dell'attività finanziaria pubblica si possono così classificare: **teorie economiche**, formulate nell'ambito del pensiero economico tradizionale e caratterizzate dal tentativo di spiegare l'attività finanziaria pubblica utilizzando i principi che l'economia politica aveva elaborato per lo studio dell'attività economica privata; **teorie politico-sociologiche**, sviluppate da studiosi italiani verso la metà del XX secolo, caratterizzate dall'orientamento a spiegare l'attività finanziaria pubblica in base ai rapporti di forza fra governanti e governati, con il connesso sfruttamento dei governati da parte dei governanti; **teoria delle scelte pubbliche**, che costituisce lo sviluppo più recente delle teorie finanziarie e studia i processi attraverso i quali si giunge alle decisioni nel settore pubblico, applicando ai suoi attori (elettori, politici, funzionari amministrativi) gli stessi modelli di comportamento degli operatori privati.

Le teorie economiche più significative sono state formulate nel corso del XIX secolo e nei primi decenni del XX secolo. Analizziamole distintamente.

Teoria del consumo. Secondo questa teoria, formulata dall'economista francese J.B. **Say** (1767-1832) esponente della scuola classica, i tributi pagati allo Stato sottraggono risorse ai privati, provocando una distruzione di ricchezza dato che incrementano i consumi pubblici e fanno diminuire gli investimenti produttivi. Perciò, il prelievo tributario va ridotto quanto più è possibile, perché danneggia l'intera economia. Per i principi del liberismo economico, infatti, i consumi (sia pubblici che privati) devono essere contenuti perché sottraggono risorse all'accumulazione del capitale.

Teoria dello scambio. Per i sostenitori di questa teoria, il francese F. **Bastiat** (1801 –1850) e l'inglese N.W. **Senior** (1790 – 1864) i tributi non sono altro che il pagamento dei servizi pubblici resi dallo Stato e quindi hanno la natura di un prezzo pagato dai privati per ottenere tali servizi. Fra ciò che i cittadini pagano e i servizi forniti dagli enti pubblici deve sussistere un equilibrio e pertanto l'attività finanziaria pubblica deve cessare quando viene meno l'equivalenza economica fra i tributi pagati dai cittadini e i servizi pubblici ottenuti dai cittadini stessi.

Teoria della produttività, dovuta a A. **Wagner** (1835 – 1917) e a L. von **Stein** (1814 – 1890), secondo la quale i servizi pubblici resi dallo Stato consentono ai privati di produrre beni e servizi: quindi, l'attività finanziaria pubblica è vantaggiosa, poiché consente un aumento dei beni disponibili per la collettività mediante la crescita delle sue capacità produttive. Gli autori di questa teoria erano preoccupati del ritardo dell'industria nazionale rispetto a quella inglese, reclamavano l'intervento dello Stato in difesa delle iniziative industriali interne contro la concorrenza estera.

Teoria dell'utilità marginale. Secondo questa teoria privati formulata da E. **Sax** (1845 – 1927), i bisogni — sia privati che pubblici — avvertiti dai soggetti si possono classificare in ordine decrescente di intensità. I bisogni privati vengono soddisfatti direttamente dai cittadini, che acquistano sul mercato i beni e i servizi pagandone il prezzo; i bisogni pubblici sono invece soddisfatti dallo Stato che finanzia i servizi pubblici attraverso il prelevamento delle imposte. La ripartizione delle risorse tra bisogni pubblici e privati deve essere tale da uguagliare le utilità marginali ponderate (ossia l'utilità dell'ultima dose di bene divisa per il suo prezzo) di tutti i beni e servizi che i cittadini acquistano per soddisfare i loro bisogni, pubblici.

Le teorie politico-sociologiche rappresentano un indubbio progresso rispetto alle teorie economiche, in quanto tengono conto di elementi extra-economici, come l'aspetto politico e quello sociologico, scaturenti dal rapporto di supremazia dello Stato nei confronti del cittadino contribuente.

Teoria politica. Proposta da Benvenuto **Griziotti** (1884-1956), sostiene che l'attività finanziaria pubblica ha carattere sostanzialmente politico, in quanto manifestazione della sovranità dello Stato. Rivestono natura politica lo Stato (titolare del potere di imporre tributi), gli strumenti usati (i tributi, che si devono obbligatoriamente pagare per legge) e gli scopi da raggiungere (che sono scelti dalla classe al potere in base a criteri politici). I detentori del potere suddividono il carico tributario allo scopo di favorire le classi sociali che li appoggiano, in modo da conservare la loro autorità. Questa teoria ha sottolineato l'influenza dell'elemento politico sull'attività finanziaria pubblica.

Teoria sociologica. Partendo dal pensiero politico-sociologico di Vilfredo **Pareto** (1848-1923) e Gaetano **Mosca** (1858-1941), la teoria sociologica considera l'attività finanziaria pubblica come lo strumento usato dalla classe dominante per conservare il potere. Questa distribuisce il carico tributario nel proprio esclusivo interesse, dando però a tutti i cittadini l'illusione di operare a vantaggio dell'intera collettività (si parla al riguardo di illusione finanziaria, cioè di una erronea valutazione da parte dei cittadini dei vantaggi e degli svantaggi connessi alla politica finanziaria del governo).

Teoria dell'illusione finanziaria. Lo studioso italiano Amilcare **Puviani** (1854-1907) ha elaborato la teoria dell'illusione finanziaria, secondo cui l'attività finanziaria si accompagna ad "erronee valutazioni degli scopi, dei vantaggi e delle conseguenze della spesa pubblica e degli oneri del prelievo fiscale". Sulla scia dei sostenitori delle teorie politico-sociologiche, osserva che il sistema fiscale non risponde in realtà ai bisogni dei cittadini, ma è il risultato del prevalere della classe che ha il maggior potere economico, che impone le proprie scelte attraverso l'inganno e l'artificio.

Sulla base di tali teorie, M. **Fasiani** (1900 – 1950) ipotizza, ai fini della finanza pubblica, tre stati: lo stato monopolista, lo stato cooperativo e lo stato tutorio. Nel primo, la classe governante opera nel suo esclusivo interesse, nello stato cooperativo la classe governante opera nell'interesse dei singoli considerati individualmente, mentre nello stato tutorio opera nell'interesse del gruppo considerato unitariamente.

Le teorie politico-sociologiche hanno influito sul pensiero finanziario contemporaneo, in particolare sulla **scuola delle scelte pubbliche** (*public choice*), che ha avuto un riconoscimento ufficiale nell'assegnazione del premio Nobel per l'economia (1986) al suo massimo esponente, J. M. Buchanan (1919 – 2013), che per sua stessa ammissione deve la sua formazione al pensiero finanziario italiano, assimilato durante un lungo soggiorno nel nostro Paese. Questa scuola, affermatasi nel corso degli anni Sessanta negli Stati Uniti, analizza i meccanismi decisionali che presiedono alla formazione delle scelte pubbliche.

Basata sui modelli che caratterizzano il comportamento dei soggetti privati, la teoria ha cercato di spiegare i comportamenti dei soggetti dell'attività finanziaria pubblica, come i meccanismi di voto e i loro effetti sulle scelte collettive (ponendosi, ad esempio, domande del tipo: "la spesa pubblica aumenta più facilmente se si adotta il sistema maggioritario o quello proporzionale?"), i comportamenti dei politici e della burocrazia, le dinamiche dei gruppi di interesse (*lobbies*) influiscono sulle scelte, ecc. I suoi esponenti hanno preso una decisa posizione contro l'eccessivo intervento dello Stato in economia, che ha provocato un'incontrollata espansione del debito pubblico.

Tuttavia, nessuna di queste teorie può essere considerata in tutto o in parte vera oppure in tutto o in parte falsa; ciascuna di esse contiene una parte di verità e contribuisce a dare un'idea più precisa della natura dell'attività finanziaria.

Sistema finanziario pubblico

L'**attività finanziaria** è volta al reperimento e all'impiego delle risorse finanziarie necessarie per il soddisfacimento dei bisogni pubblici quali la difesa esterna, l'ordine pubblico all'interno, la sanità, l'istruzione, ecc.

L'attività finanziaria dello Stato e degli altri enti pubblici implica l'esistenza di un sistema finanziario pubblico che, unitamente al sistema economico privato, costituisce il sistema economico complessivo di un paese. Il sistema economico privato e il sistema finanziario pubblico sono collegati fra loro da una stretta serie di rapporti e vincoli.

Il sistema finanziario pubblico è costituito dai seguenti elementi:

a) **Soggetti attivi**, aventi il potere d'imporre tributi in base alla legge. Nel nostro sistema tributario tale potere compete allo Stato, che può in parte delegarlo agli enti territoriali (Comuni, Province e Regioni).

b) **Soggetti passivi**, costituiti dai contribuenti che devono sottostare al potere impositivo dei soggetti attivi.

c) **Beni economici di proprietà pubblica**, costituiti da fattori produttivi (come terreni, fabbricati, imprese, fonti di energia) e da altri beni economici (come denaro, arredamenti di uffici etc.), purché siano di proprietà pubblica.

d) **Rapporti giuridici** intercorrenti tra i soggetti attivi e passivi, oppure tra i soggetti medesimi e i beni economici di proprietà pubblica.

L'attività finanziaria pubblica viene svolta da organizzazioni di persone e di beni quali amministrazioni pubbliche, aziende e amministrazioni autonome dello stato, enti autarchici territoriali, imprese pubbliche, aziende municipalizzate.

Finanza neutrale, funzionale e redistributiva

Nel corso degli ultimi secoli sono andati affermandosi, nell'ambito della finanza pubblica, tre diversi indirizzi teorici che hanno finito per modificare radicalmente l'azione della P.A. non solo in campo finanziario ma anche in campo economico e sociale. In una prima fase, a partire dalla Rivoluzione Industriale (1770 – 1780 circa), in Inghilterra e successivamente nei paesi dell'Europa continentale, coerentemente con gli insegnamenti della scuola classica trovò pratica applicazione la concezione di **finanza neutrale** caratterizzata dal principio del pareggio di bilancio, con uscite pari alle entrate, in simboli $E = U$). Tale concezione trovava il suo fondamento nel ridotto ruolo che i classici attribuivano allo Stato al quale, secondo Smith, spettava solo il compito di garantire la difesa, la giustizia e la realizzazione delle opere pubbliche che non erano convenienti per i privati.

In seguito alla grave crisi economica del 1929 e alla successiva pubblicazione nel 1936 del libro (*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*) di J. M. Keynes (1883 – 1946) andò affermandosi un nuovo indirizzo: la **finanza funzionale** (o *funzione di stabilizzazione o funzione congiunturale*)

La **finanza funzionale** abbandonò il principio del vincolo di bilancio in pareggio rompendo con la tradizione della finanza neutrale. Nella finanza funzionale la copertura finanziaria della spesa pubblica è ottenuta, come sostenuto da Keynes, anche in *deficit spending*, ossia con un disavanzo del bilancio pubblico in presenza di uscite superiori alle entrate ($U > E$). Ormai accolta in quasi tutte le economie sviluppate dalla prima metà del Novecento, essa è stata praticata in modo sempre più intenso parallelamente all'affermarsi del pensiero economico di Keynes.

La teoria della politica fiscale dell'economista inglese suggerisce, infatti, una politica di governo del ciclo economico per conseguire certi obiettivi macroeconomici, quali il mantenimento di soddisfacenti livelli di occupazione, di sviluppo e di stabilità dei prezzi. Nelle fasi di ristagno o recessione, lo Stato deve integrare la domanda del mercato (per consumi e investimenti) per orientare le attività produttive secondo obiettivi prioritari, per es., di riequilibrio territoriale, e per l'avvicinamento del reddito e dell'occupazione effettivi a quelli potenziali, per cui il livello della spesa e quello del prelievo sono determinati per via endogena.

Successivamente, anche se vi erano già stati alcuni precedenti nell'Ottocento, è andato affermandosi un terzo indirizzo: quello della **finanza redistributiva** finalizzata a realizzare una distribuzione più equa del reddito e della ricchezza. I suoi fondamenti sono rinvenibili più nelle scelte politiche o sociali che nei principi economici, ma il compito fondamentale di studiare le modalità per il suo perseguimento, compatibilmente agli altri obiettivi fissati, spetta, però alla scienza delle finanze. Gli strumenti fondamentali della finanza redistributiva sono l'imposta progressiva e l'imposta sulle successioni.

Obiettivi

Gli obiettivi della finanza pubblica vengono fissati dagli organi politici rappresentativi della volontà popolare, in particolare dal Parlamento eletto direttamente dal popolo. Tali obiettivi si possono in generale indicare nella piena occupazione e nello sviluppo economico, secondo l'insegnamento degli economisti che nel corso degli anni hanno approfondito le intuizioni pionieristiche di Keynes.

Un'analisi più approfondita dei contenuti specifici di tali obiettivi consente di individuare:

- 1) il *pieno impiego dei fattori produttivi*, in particolare del lavoro: poiché il mercato non può assicurare automaticamente la piena occupazione, occorre un intervento mirato dello Stato, capace di realizzare il principio costituzionale che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro;
- 2) lo *sviluppo del reddito pro-capite*: dato che il reddito dà la misura del benessere materiale di una collettività (indicando la quantità delle risorse che in media affluiscono ad ogni cittadino), il suo aumento nel tempo è un indice significativo del miglioramento del livello di vita della comunità;
- 3) un'*equa distribuzione del reddito*, che si realizza quando le risorse sono ripartite in modo equilibrato fra tutti i cittadini. È quindi necessario limitare gli squilibri sociali, settoriali, territoriali ed economici risultanti inevitabilmente dal funzionamento del mercato (fallimento del mercato);
- 4) la *stabilità monetaria e valutaria*, che consiste nella difesa del potere di acquisto della moneta (lotta all'inflazione) e nel controllo dei conti con l'estero (pareggio della bilancia dei pagamenti). Se, infatti, l'inflazione o la svalutazione compromettono il potere di acquisto della moneta nazionale, nessun obiettivo della politica economica può essere raggiunto.

Scienza delle finanze e diritto finanziario

Lo studio della finanza pubblica è oggetto di indagine sia sotto l'aspetto economico che giuridico. La **scienza delle finanze** si occupa dell'aspetto economico dell'attività finanziaria pubblica, mentre il **diritto finanziario** ne studia l'aspetto giuridico, cioè le norme giuridiche che regolano la raccolta e il successivo impiego delle risorse necessarie all'attività pubblica.

Componente di rilievo del diritto finanziario è il **diritto tributario**, che riguarda le modalità di realizzazione delle entrate tributarie da parte dello Stato: in particolare, esso tratta le norme giuridiche che disciplinano i tributi versati dai cittadini allo Stato, in relazione all'obbligo tributario che grava su questi ultimi (art. 53 Costituzione).

Altra componente essenziale del diritto finanziario è rappresentata dalla **contabilità di Stato**, che regola l'amministrazione dei beni dello Stato, la formazione dei contratti della Pubblica Amministrazione, la redazione e l'approvazione dei bilanci, la gestione delle imprese pubbliche e la responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici.