

## BISOGNI, BENI E SERVIZI PUBBLICI

### Bisogni pubblici

L'economia politica definisce il bisogno come “*il desiderio di disporre di un mezzo ritenuto atto al raggiungimento di determinati fini*” (F. Vito, 1961) e distingue i bisogni in individuali e collettivi, a seconda che siano soddisfatti dall'individuo o dalla collettività. I bisogni collettivi comprendono i **bisogni pubblici** soddisfatti dalla P.A. (bisogno della difesa, dell'ordine pubblico, ecc.).

Tuttavia, non esistono bisogni che non possano essere soddisfatti dalla P.A., così come non esistono bisogni che non possano essere soddisfatti da privati. Anche i bisogni che vengono abitualmente soddisfatti dalla P.A. come la difesa all'esterno o la sicurezza all'interno di un paese o l'amministrazione della giustizia possono essere soddisfatti, a seconda del momento storico, da organizzazioni private come le compagnie di ventura nel Medioevo o i “*contractors*” odierni, le organizzazioni di vigilanza private e la giustizia alternativa (collegi arbitrali, mediatori) oggi.

Per contro, la produzione di beni destinati a soddisfare bisogni che, in genere sono soddisfatti da privati, in alcuni momenti storici, possono venire soddisfatti dallo Stato mediante amministrazioni autonome (es. Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (produzione e vendita chinino di stato, sale, tabacchi, ecc.) o aziende autonome (es. Azienda Autonoma delle Strade per la gestione delle strade “statali” e delle autostrade di proprietà dello Stato).

### Bisogno consolidato

Un **bisogno consolidato** viene soddisfatto da così tanto tempo che quasi nessuno più lo avverte per cui non si forma una domanda attiva. Il bisogno viene soddisfatto anche in mancanza di una domanda attiva data la sua natura. In caso contrario, infatti, qualora lo Stato aspettasse il formarsi di una domanda attiva per cominciare a soddisfare il bisogno sarebbe troppo tardi e la stessa sopravvivenza dello Stato sarebbe in pericolo.

### Beni pubblici demaniali e patrimoniali

L'economia definisce i beni economici come i mezzi ritenuti idonei a soddisfare un bisogno economico e distingue i beni privati e i beni pubblici. I **beni pubblici** sono i beni di proprietà dello Stato o di altre Pubbliche Amministrazioni. Tali beni si dividono in beni demaniali e beni patrimoniali.

I **beni demaniali** possono appartenere solo allo Stato. Sono individuati dagli artt. 822 e 825 del Codice civile secondo i quali sono beni del demanio il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia e le opere destinate alla difesa nazionale. Presentano le caratteristiche di essere inalienabili, imprescrittibili e (con qualche eccezione, come le spiagge date in concessione a privati) infruttiferi. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche nonché gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

Il demanio si suddivide (artt. 822 e 825) in demanio immobiliare che comprende il demanio:

- a) Marittimo (lido del mare, spiaggia, rade e porti)
- b) Aeroportuale (aerodromi e slot)
- c) Idrico (fiumi, torrenti, laghi e altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia, acquedotti)
- d) Stradale (strade, autostrade)
- e) Ferroviario (strade ferrate)
- f) Militare (opere destinate alla difesa nazionale)
- g) Artistico-culturale (immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche).

I **beni patrimoniali** sono i beni che appartengono allo Stato e agli altri enti pubblici e che non sono soggetti al regime della demanialità. Possono essere beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili. I **beni patrimoniali indisponibili** sono quelli che per la loro destinazione ad uso pubblico necessitano di una speciale tutela e non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li disciplinano. Hanno, quindi, una commerciabilità limitata.

Secondo l'art.826 cc fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della Corona, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. Fanno altresì parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle provincie e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.

I **beni patrimoniali disponibili** comprendono essenzialmente tutti gli altri beni che servono a produrre un reddito a favore dello Stato o di un altro ente pubblico, così come lo produrrebbero a favore di un proprietario privato (es. terreni e fabbricati, imprese e aziende, ecc.). Sono, dunque, fruttiferi, alienabili, e prescrivibili anche se per i beni indisponibili le possibilità di acquisto da parte di terzi per usucapione sia limitata. Anche i beni patrimoniali si suddividono in **beni immobiliari** (terreni, fabbricati, foreste, miniere, acque) e **beni mobiliari** (denaro, titoli, attrezzature, aziende industriali, commerciali e finanziarie).

### **Servizi pubblici divisibili, indivisibili e parzialmente divisibili**

I bisogni pubblici vengono soddisfatti dallo Stato e dalla P.A. in genere con l'erogazione a individui e gruppi dei servizi pubblici. I **servizi pubblici** sono prestazioni che lo Stato e altri enti pubblici minori rendono obbligatoriamente ai cittadini o su richiesta di questi ultimi con o senza corrispettivo immediato. Possono essere **generali** quando sono resi a tutta la collettività senza distinzioni fra i cittadini (difesa, ordine pubblico, giustizia); **speciali** quando sono resi dallo Stato e da altri enti pubblici su richiesta di individui e gruppi (sanità, istruzione, ecc.).

In base alla maggiore o minore divisibilità del vantaggio che essi rendono ai cittadini i servizi pubblici possono divisibili e indivisibili. I **servizi pubblici divisibili** sono quelli per i quali gli individui sono in grado di valutare il vantaggio che ne ritraggono e per i quali si forma sul mercato una domanda attiva (servizio ferroviario, servizio postale, ecc.).

I **servizi pubblici indivisibili** sono quelli per i quali non c'è possibilità di misurare il vantaggio che da essi ne trae il singolo e per i quali non si forma sul mercato una domanda attiva e individuale per cui è impossibile dividere il vantaggio complessivo che il servizio indivisibile reca alla collettività (difesa, ordine pubblico, giustizia, ecc.).

In realtà, servizi pubblici perfettamente divisibili e servizi pubblici perfettamente indivisibili non esistono. Quasi sempre sono servizi parzialmente divisibili o indivisibili nei quali prevale uno o l'altro carattere. Quando un servizio pubblico è parzialmente divisibile o indivisibile esiste in una certa misura una domanda attiva per cui la P.A. può richiedere una controprestazione monetaria sotto forma di prezzo, tariffa o tassa (diritto erariale) a copertura totale o parziale del costo del servizio medesimo. Quando non esiste domanda attiva, la P.A. può richiedere, attraverso l'applicazione di contributi (specifici o generici) che chi ne beneficia in misura più diretta contribuisca coattivamente a sostenere parte del costo.

I servizi indivisibili e per la parte indivisibile dei servizi parzialmente indivisibili non esiste alcuna domanda attiva alla quale commisurare un prezzo né la P.A. dispone di un ragionevole elemento giustificativo per costringere coattivamente una parte o tutti i cittadini a contribuire specificatamente al costo dei servizi. Il costo dei servizi perfettamente indivisibili e la parte indivisibile del costo dei servizi parzialmente indivisibili sono coperte con entrate diverse da quella che hanno natura di prezzo e specificatamente con l'imposta, cioè con forma di contribuzione che prescinde dal principio del beneficio e della controprestazione diretta.

### **Classificazione delle entrate pubbliche secondo Einaudi**

Einaudi classifica le entrate pubbliche in funzione del grado di divisibilità del servizio a fronte del quale vengono acquisite. Questo criterio distingue sette tipi di entrate pubbliche precisamente:

- 1) **Prezzo privato** è il corrispettivo pagato in relazione ad un servizio perfettamente divisibile fornito dalla P.A. in via accidentale e transitoria (es vendita al prezzo di mercato di frumento prodotto da un'impresa agricola confluita in capo alla P.A. in seguito a vicende successive tra privati o ad altre circostanze a carattere eccezionale e in attesa di essere ceduta o liquidata).
- 2) **Prezzo quasi - privato** è il corrispettivo di un servizio ancora perfettamente divisibile e normalmente offerto al consumatore al prezzo di mercato con il quale la P.A. persegue incidentalmente una finalità di carattere generale e indivisibile (es legname proveniente dalle foreste demaniali che viene offerto sul mercato in quantità che è funzione delle finalità di conservazione del patrimonio boschivo, della difesa dell'ambiente e dell'assetto idrogeologico del territorio).
- 3) **Prezzo pubblico** è il corrispettivo di un servizio ancora divisibile ma che presenta componenti di indivisibilità più accentuate rispetto al servizio offerto al prezzo quasi - privato. Il prezzo pubblico deve essere uguale costo di produzione del servizio (es servizio postale).
- 4) **Prezzo politico** è il corrispettivo di un servizio ancora più indivisibile che viene goduto dagli utenti in numero maggiore di quelli che ne usufruirebbero se dovessero sopportarne interamente il costo (es servizio ferroviario).
- 5) **Contributo** è il corrispettivo di un servizio nel quale viene meno la prevalenza della componente di indivisibilità. Può essere generico quando è relativo ad una specifica e ben individuata opera pubblica (es un ponte che collega una frazione al centro città); specifico quando è relativo a un fenomeno sociale e ai costi che ne derivano (es urbanizzazione di un territorio che determina un incremento del valore dei beni immobiliari (terreni e fabbricati)).
- 6) **Diritto erariale** è il corrispettivo di un servizio ricevuto che fornisce all'utente un beneficio personale o economico. In questo caso, la componente indivisibile del servizio è prevalente su quella divisibile (es. rilascio di certificati, autorizzazioni, licenze, permessi ecc. da parte di un ufficio pubblico dietro il pagamento di un diritto di segreteria).
- 7) **Imposta.** Questo tipo di entrata presenta solo componenti di indivisibilità e copre il costo dei servizi pubblici perfettamente indivisibili e la parte indivisibile di quelli parzialmente divisibili. E' unilaterale in quanto ad essa non corrisponde nessuna controprestazione diretta.

La classificazione di Einaudi non contempla la tassa, cioè il pagamento effettuato per un servizio prestato dalla Pubblica Amministrazione nell'esercizio di proprie attività istituzionali (es concessioni governative relative al rilascio di atti amministrativi: autorizzazioni, concessioni, ecc.). Nella classificazione di Einaudi, alla tassa corrisponde grosso modo il diritto erariale.

### **Principio del sacrificio e discriminazione quantitativa dei redditi**

Nell'impossibilità di ripartire tra i consociati il costo dei servizi pubblici indivisibili e della parte indivisibile dei servizi pubblici parzialmente indivisibili, si tende ad uguagliare i sacrifici ossia la parte di utilità che il pagamento dell'imposta sottrae all'individuo. Infatti, l'utilità totale, se intesa in senso oggettivo, goduta da un individuo, in un dato momento, può essere assunta come indicatore del suo benessere complessivo. L'utilità è intesa in senso oggettivo quando viene valutata da un soggetto diverso (esterno) rispetto a quello cui l'utilità è riferita.

L'imposta è considerata una sottrazione di ricchezza in quanto toglie all'individuo una parte della sua ricchezza che egli potrebbe destinare al soddisfacimento dei suoi bisogni privati e che, invece, viene destinata a coprire parte del costo dei servizi pubblici indivisibili dei quali individualmente non avverte alcun beneficio immediato. In tal senso, il sacrificio può essere definito una sottrazione di utilità.

La sottrazione di utilità può essere intesa in senso assoluto o in senso relativo. Nel primo caso, dà luogo al cd **sacrificio uguale**, che comporta per ogni individuo una sottrazione di utilità totale tale che il rapporto tra l'utilità sottratta e quella complessivamente goduta da ciascun individuo prima dell'imposta sia uguale per tutti gli individui. In altre parole, il principio del sacrificio uguale comporta che, tramite l'imposta, ad ogni individuo venga sottratta la stessa quantità di utilità totale.

Ad esempio, dati due individui A e B, l'utilità totale prima dell'imposta di A sia 100 e quella di B sia 50; sottraendo la stessa quantità di utilità totale (10), dopo l'imposta, il rapporto fra le loro posizioni di benessere non sarà più di 2 a 1 (100/50) come in precedenza ma di 2,25 a 1 (90/40).

Il principio del **sacrificio proporzionale** postula che, tramite l'imposta, ad ogni individuo viene sottratta una quantità di utilità tale che il rapporto tra utilità sottratta e utilità complessiva goduta dall'individuo medesimo sia uguale per tutti gli individui. L'uguaglianza di questi due apporti può realizzarsi tassando in misura maggiore e più che proporzionalmente il reddito maggiore

Ad esempio, dati due individui A e B, con un reddito rispettivamente di 150 e di 75, applicando un'aliquota del 75 per cento sul reddito di A e una aliquota del 50 per cento sul reddito di B, il reddito di A si ridurrebbe a 75 e quello di B a 50. L'utilità di A diminuirebbe a 75 e quella di B a 50 per cui il sacrificio proporzionale di A sarebbe pari a 0,5 ( $75/150$ ) uguale a quella di B ( $50/100$ ).

### **Discriminazione qualitativa dei redditi**

In tutti i sistemi fiscali, i redditi sono tassati in misura diversa anche sotto l'aspetto qualitativo. La **discriminazione qualitativa** impone un trattamento diverso a redditi di diversa natura. La natura del reddito dipende dalla **fonte del reddito**, cioè dal bene o dal comportamento economico dal quale deriva (terreni, fabbricati, titoli, depositi bancari, attività professionali, commerciali, industriali, ecc.). In genere, i redditi da lavoro sono tassati in misura minore rispetto ai redditi da capitale e le ragioni sono da ricercarsi in due teorie formulate nel corso dell'Ottocento: la teoria degli Attuari e la teoria di Wagner.

La **teoria degli Attuari** è stata formulata in Inghilterra in occasione dell'introduzione della *Income Tax* in termini matematico – attuariali e postula che i redditi da lavoro sono temporanei, mentre i redditi da capitale possono considerarsi perpetui. Il reddito da lavoro dura, infatti, fino a quando dura la vita lavorativa dell'individuo, mentre il reddito da capitale non è legato né alla vita lavorativa né alla vita biologica dell'individuo ed è considerato di durata tale da coprire, a differenza dei redditi da lavoro, l'intero periodo economico dell'individuo medio.

Il periodo economico è l'intervallo di tempo che l'individuo prende in considerazione per decidere il modo di impiegare la serie di redditi che prevede di percepire. È ragionevole ritenere che il periodo economico normale di un individuo medio sia praticamente illimitato. Due redditi di pari importo annuale, uno da lavoro, l'altro da capitale, non sono economicamente equivalenti. Il reddito da lavoro, di durata inferiore, sarà valutato meno sul mercato. In termini matematici, si tratta di confrontare il valore attuale di due rendite, una temporanea, l'altra perpetua, di pari importo annuo.

Il problema di un trattamento fiscale più favorevole per i redditi di lavoro rispetto ai redditi di capitale è stato riproposto da A. **Wagner** (1835 – 1917), esponente della scuola dei "Socialisti della cattedra" attiva nell'Impero tedesco alla fine dell'Ottocento. Il reddito da capitale presenta – secondo Wagner – una maggior capacità contributiva rispetto al reddito da lavoro e deve essere tassato in misura maggiore, in quanto per essere prodotto, a differenza del secondo, non assorbe tutta la forza lavorativa dell'individuo.

Wagner precisa che il reddito di lavoro, oltre ad essere temporaneo, è conseguibile con uno sforzo attuale, mentre il reddito da capitale puro, oltre a poter essere considerato praticamente perpetuo, non richiede necessariamente alcun particolare sforzo fisico al momento attuale. Lo sforzo potrebbe essere stato richiesto in passato per costituire il capitale dal quale il reddito deriva, così come l'amministrazione di un capitale qualsiasi forma esso assuma può impegnare in misura notevole l'individuo che lo possiede. Tuttavia, è uno sforzo temporaneo e non paragonabile per intensità a quello richiesto da un'attività che dà luogo ad un reddito da lavoro.

La tesi di Wagner, formulata in termini meramente discorsivi, è suscettibile di una dimostrazione scientifica, almeno in termini grafici, che evidenzia come l'uguaglianza dei sacrifici comporti di tassare proporzionalmente di più i redditi di capitale. Dimostrazioni in tal senso sono state condotte da numerosi autori tra cui Fasiani (1900 – 1950), Cosciani (1985 – 1985), Scotto (1916 - ?).

La conclusione alla quale si perviene sulla base delle ipotesi formulate dalle teorie degli Attuari e di Wagner è che, applicando la stessa imposta ad un reddito da capitale e a un reddito da lavoro di pari importo, il sacrificio proporzionale del capitalista è minore del sacrificio proporzionale del lavoratore. Ciò comporta che il reddito da capitale dovrà essere tassato in misura maggiore rispetto al reddito da lavoro di pari importo.

Anche se in pratica, la condotta del legislatore fiscale non è improntata a canoni rigorosamente scientifici, non è possibile negare che, nella coscienza media della quale il legislatore fiscale deve farsi interprete, queste motivazioni più o meno coscientemente esistono e un diverso trattamento fiscale fra redditi di lavoro e redditi da capitale di fatto non solo è richiesto dall'opinione pubblica ma è anche presente nell'ordinamento tributario della maggior parte dei Paesi.