

LEZIONI DI ECONOMIA DEI TRIBUTI E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Anno accademico 2023/2024

Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Politiche

INTRODUZIONE ALLO STUDIO DELLA FINANZA PUBBLICA E DELL'ATTIVITÀ FINANZIARIA PUBBLICA PRIMA LEZIONE

25 settembre 2024

Prof. Avv. Salvatore Villani
Università Federico II di Napoli
Dipartimento di Scienze politiche

GLI ARGOMENTI DI QUESTA LEZIONE

- a) **Ambito di studio dell'ECONOMIA PUBBLICA e della SCIENZA DELLE FINANZE**
- b) **L'ATTIVITÀ FINANZIARIA e la SCIENZA DELLE FINANZE**
- c) **L'ECONOMIA PUBBLICA e LE SCIENZE AFFINI**
- d) **La SCIENZA DELLE FINANZE e il DIRITTO FINANZIARIO**
- e) **TEORIA ECON. POSITIVA e TEORIA ECON. NORMATIVA**

L'ECONOMIA PUBBLICA

L'**ECONOMIA PUBBLICA** è la disciplina che studia il funzionamento del settore pubblico.

IL SETTORE PUBBLICO DELL'ECONOMIA NAZIONALE è costituito da tutte le attività economiche e finanziarie che fanno capo ad un soggetto pubblico (Stato, enti pubblici territoriali, enti pubblici non territoriali).

Lo **STATO NAZIONALE**, o **MODERNO**, è la principale forma di organizzazione istituzionale del settore pubblico, che si caratterizza per il **monopolio della forza (potere di coazione)**.

Altre **FORME DI ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE DEL SETTORE PUBBLICO**:

- **DI LIVELLO SOVRANAZIONALE** (come l'OCSE, il FMI, le Nazioni Unite e l'Unione Europea);
- **DI LIVELLO SUBNAZIONALE** (enti pubblici territoriali).

I “QUANGOS”

Nello scenario politico del XXI secolo, nuovi corpi ed enti sovranazionali (cc.dd. «**QUANGOS**», *Quasi Autonomous Non Governmental Organizations*), vanno acquisendo gradualmente un ruolo politico crescente. Di riflesso, va aumentando anche il loro “bisogno finanziario”, **cui non corrisponde tuttavia un uguale accrescimento del loro potere di coazione**: proprio a causa della loro struttura “sovranazionale”, i Quangos devono anche misurarsi con **enormi difficoltà tecniche di riscossione**. Per superare queste difficoltà e procacciarsi le necessarie risorse finanziarie, essi devono assumere gli Statuzione come propri diretti contribuenti e costringerli, contemporaneamente, ad applicare per proprio conto ritenute e/o imposte sostitutive sui loro contribuenti (Cfr. VILLANI S., *Finanza pubblica contemporanea*, Amon Edizioni, Padova, 2022).

L'ECONOMIA DELLA FINANZA PUBBLICA

L'ECONOMIA DELLA FINANZA PUBBLICA è la disciplina che studia la finanza sotto l'aspetto economico. Essa può essere anche 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**» (C. Cosciani, *Scienza delle finanze*, Utet, Torino, 1977, p. 17).

La **COERCIZIONE** è un importante strumento per realizzare l'attività finanziaria pubblica, ma che non la qualifica sufficientemente. Le organizzazioni che compongono il settore pubblico, per procacciarsi le risorse necessarie alla realizzazione dei propri fini, devono preoccuparsi anche di **ricercare il consenso dei cittadini** e di **orientarne i comportamenti** (teoria del *nudging*, o della «**spinta gentile**»; cfr. R. THALER, C. SUNSTEIN, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books, London, 2009).

LA “SPINTA GENTILE” (LA TEORIA DEI *NUDGE*)

Il *nudge* è letteralmente un pungolo, un colpetto che orienta un comportamento senza porre divieti e senza limitare la libertà di scelta.

Le neuroscienze e le scienze cognitive-comportamentali hanno evidenziato che il nostro cervello decide sulla base di 2 sistemi:

- 1) un **sistema riflessivo**, basato sulla **razionalità**, sul **ragionamento deduttivo**, sulle regole della **logica** (si tratta di un **sistema lento**, che **consuma molta energia**);
- 2) un **sistema automatico**, di cui non siamo consci, basato sull'**istinto**, sulle **associazioni** (si tratta di un **sistema rapido**, che **consuma poca energia**).

LA “SPINTA GENTILE” (LA TEORIA DEI *NUDGE*)

Il nostro **cervello** tende a voler **risparmiare energia**, per cui nella valutazione delle opzioni, anche in ambiti molto delicati come la salute o la propria situazione finanziaria, **le persone non basano le proprie decisioni solo su una base razionale**, ponderando attentamente le conseguenze di ciascuna scelta. Al contrario, esse **sono fortemente influenzate da istinto, emozioni, *bias* cognitivi**, cioè distorsioni della valutazione basate su preconcetti.

L'idea di Thaler e Sunstein è semplice ma geniale: per introdurre **pratiche di buona cittadinanza**, per aiutare le persone a scegliere il meglio per sé e per la società, **occorre imparare a usare a fin di bene l'irrazionalità umana**. I **campi d'applicazione** della «**architettura delle scelte**» sono potenzialmente **illimitati**: dal sistema pensionistico allo smaltimento dei rifiuti, dalla lotta all'obesità al traffico, dalla donazione di organi ai mercati finanziari, non c'è praticamente settore della vita pubblica o privata che non possa trarre giovamento dal "**paternalismo libertario**".

LA “SPINTA GENTILE” (LA TEORIA DEI *NUDGE*)

La *nudge regulation* ed il ricorso a tecniche di regolamentazione flessibile (*soft regulation*), pubblicizzate dalla letteratura sul *nudging in behavioural public policy*, potrebbero accrescere l'efficacia del *social capital approach to public policies* e delle **tecniche di analisi di rete (*social network analysis*)**, inducendo comportamenti “virtuosi”, e cioè volti a massimizzare il benessere collettivo, senza necessariamente utilizzare la forza impositiva della coercizione diretta.

Per un esempio dell'applicazione pionieristica di tale metodologia **per migliorare la *performance* delle Amministrazioni di Pubblica Sicurezza**, ovvero delle amministrazioni deputate a garantire l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini all'interno del territorio dello Stato, cfr. M. CASTIELLO, M. MOSCA. e S. VILLANI, *Capitale sociale e nudge per migliorare funzionamento e performance delle amministrazioni di pubblica sicurezza*, «Istituzioni Diritto Economia», 1(3), 2019, pp. 33-85).

LA “SPINTA GENTILE” (LA TEORIA DEI *NUDGE*)

Può sembrare **una pratica terribile e pericolosa**, ed in parte lo è, ma se alla base ci sono ideali positivi, allora **le scelte di tutti porteranno ad una vita migliore**. Così funziona per le campagne di prevenzione all’uso delle droghe, dell’alcol o all’acquisto di cibi sani e se si aiutano le persone a diventare buoni cittadini, a donare gli organi o in generale ad aiutare il prossimo.

Si possono sollevare critiche etiche e morali sull’architettura delle scelte, perché è evidente che ciò che si intende per **spinta gentile** può sembrare una sorta di **manipolazione**. È innegabile, tuttavia, che si può anche guardare la cosa attraverso un altro punto di vista, quello di sapere che ogni scelta che facciamo non è unicamente frutto della nostra volontà e che, per questa ragione, può essere utile prestare maggior attenzione alle **modalità con cui ci vengono fornite e/o presentate certe informazioni**, perché esse potrebbero anche essere **finalizzate a farci prendere decisioni predeterminate da altri**.

LA FISCALITÀ «COMPORTAMENTALE» O «DEGLI STILI DI VITA»

Le organizzazioni che compongono il settore pubblico, per procacciarsi le risorse necessarie alla realizzazione dei propri fini, devono preoccuparsi anche di ricercare il consenso dei cittadini e di orientarne i comportamenti.

Con la locuzione «**FISCALITÀ COMPORTAMENTALE**» si individuano variegata forme di interventi tributari che hanno **la finalità extrafiscale di incidere sui comportamenti degli individui**. L'elemento comune è il perseguimento di finalità extrafiscali: salvaguardia dell'ambiente (imposte ambientali), tutela della salute (imposte sui prodotti dolciari e sulle bevande zuccherate) e via dicendo.

Nessun problema si pone a tale riguardo sul piano economico. Da una prospettiva giuridica ci si chiede, invece, **se ci sia spazio per una «FISCALITÀ DEGLI STILI DI VITA»**. In Italia, forme di tassazione la cui finalità sia esclusivamente di natura etica o morale sono considerate incostituzionali, in quanto contrastano con quanto è previsto dall'art. 53, comma primo, della Costituzione.

LA FINANZA PUBBLICA

La **FINANZA PUBBLICA** è l'insieme degli **atti economici** dello Stato e degli Enti politici minori che si esplicano nell'acquisizione, nell'amministrazione e nell'erogazione di mezzi finanziari ai fini del perseguimento delle loro finalità. La **FINANZA PUBBLICA** è parte dell'**ATTIVITÀ FINANZIARIA PUBBLICA**: ha origine nelle decisioni di acquisizione e di spesa dei mezzi finanziari e si esplica nelle procedure e negli atti che implicano l'impiego di moneta. L'**ATTIVITÀ FINANZIARIA PUBBLICA** è **attività politica**, in quanto soggetti attivi ne sono gli Enti politici, ed è **attività economica**, in quanto si attua con atti economici e persegue obiettivi economici, anche se finalizzati a obiettivi politici e sociali. Essa interessa più discipline: la **scienza politica**, la **sociologia**, la **scienza delle finanze** (in modo preminente) e il **diritto**.

GENESI DELLA FINANZA PUBBLICA

L'ALBA DELLA STORIA DELLE IMPOSTE E... DELLA CIVILTÀ

«Le imposte sono il carburante che fa muovere la civiltà e non esiste una civiltà che non abbia tassato. La prima di cui abbiamo notizia ebbe origine seimila anni fa nella regione dello Shumer, una terra fertile fra il Tigri e l'Eufrate. L'alba della storia, e della storia delle imposte, è documentata da segni cuneiformi su argilla in cui si racconta come **il popolo di Lagash** istituì **una pesante imposizione** durante **una guerra terribile**, ma quando questa guerra finì gli esattori non vollero rinunciare al loro potere. La storia si concluse quando un re, di nome **Urukagina**; “istituì la libertà” per il popolo, e **non ci furono più esattori delle imposte**. Probabilmente questa non fu una politica saggia, poiché dopo poco tempo questa civiltà venne distrutta da invasori stranieri» (CHARLES ADAMS, *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Book, Lanham, Maryland USA, 1993; trad. it. a cura di Cristina Ruffini, *For Good and Evil. L'influsso della tassazione sulla storia dell'umanità*, Liberilibri, Macerata, 2007, 2016).

GENESI DELLA FINANZA PUBBLICA

La motivazione di base per l'istituzione di tributi nel mondo antico è stata sempre (o quasi sempre) legata alla difesa dello stato e alla gestione del potere.

B. PINELLI, *Donne romane si privano delle loro gioie ed ornamenti per amore della Patria*, incisione all'acquaforte su lastra, 1819 circa, dalla «Istoria Romana» illustrata in cento tavole dallo stesso artista e commentata sotto ciascuna tavola secondo la *Histoire Romaine* di Charles Rollin, francese.



GENESI DELLA FINANZA PUBBLICA

LA NASCITA DELLO STATO FISCALE MODERNO

Lo STATO FISCALE MODERNO non getta le sue radici nello STATO FISCALE ANTICO. Esso nasce dalla crisi dell'associazione feudale e del feudalesimo.

“Fin dall'antichità e per tutto il Medio Evo lo stato si basava sugli **ampi possedimenti di proprietà del sovrano**, che era insieme proprietario e legislatore. I suoi bisogni erano soddisfatti con una parte del prodotto delle sue terre e con il lavoro dei suoi servi. I principi ed i monarchi che si susseguirono continuarono a basarsi su queste risorse fino a che le crescenti **spese militari** ed il dispendioso **mantenimento delle corti** non le resero inadeguate” (R. Musgrave, *Schumpeter's crisis of the tax state: An essay in fiscal sociology*, “Journal of Evolutionary Economics”, 2(2), 1992, 89-113).

GENESI DELLA FINANZA PUBBLICA

LA LEGITTIMAZIONE DI UNA FISCALITÀ PERMANENTE sostitutiva delle forme arcaiche di contribuzione è tipica dello Stato moderno, formatosi in forme diverse tra il XIII ed il XVIII secolo.

“Allo stesso tempo, **l'espansione dei mercati e lo sviluppo dei commerci** crearono nuove potenziali fonti di entrata. L'imposizione fiscale sostituì **i redditi derivanti dalla proprietà dello Stato** quale principale fonte di entrata” (R. Musgrave, *Schumpeter's crisis of the tax state: An essay in fiscal sociology*, “Journal of Evolutionary Economics”, 2(2), 1992, 89-113).

I SISTEMI TRIBUTARI CONTEMPORANEI

«Nelle moderne società, **la quantità di risorse mobilitate dal sistema fiscale per finanziare la spesa pubblica** è di proporzioni gigantesche: oltre il 40% del valore aggiunto di un paese è prelevato dai soggetti che hanno contribuito a produrlo. **L'influenza di tale processo sulla distribuzione del potere di acquisto e del benessere dei cittadini e sull'efficienza delle scelte economiche** è senza dubbio molto rilevante.

In questa fase storica **l'elevatezza del prelievo fiscale è vissuta con particolare insofferenza**: i sistemi tributari sono accusati di essere complessi, vessatori, intrusivi della libertà economica, iniqui. È naturale che le imposte possano essere viste come un fatto sgradevole della vita, ma esse sono al tempo stesso necessarie per finanziare servizi pubblici di cui tutti i cittadini usufruiscono (dalla sanità alle strade, dalle scuole alla difesa, alla giustizia, ecc.) e che caratterizzano una vita collettiva organizzata.» (BOSI, GUERRA, / *tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2023.

EVOLUZIONE DEI SISTEMI TRIBUTARI

ETÀ PREINDUSTRIALE:

LE IMPOSTE SUI PATRIMONI E SUI REDDITI FONDIARI costituivano la parte più importante delle imposte dirette, mentre tra le imposte indirette si trovavano esclusivamente imposte su specifici beni (**ACCISE**), generalmente di largo consumo, finalizzate alla massimizzazione del gettito.

ETÀ INDUSTRIALE:

con il formarsi di una classe ampia di lavoratori dipendenti e con la diffusione delle attività di impresa, **LE IMPOSTE SUI REDDITI DI LAVORO E DI CAPITALE** hanno affiancato e superato per importanza le imposte sulla rendita fondiaria. Per naturale evoluzione, **PRELIEVI CHE SI APPLICAVANO ALLE DIVERSE CATEGORIE DI REDDITI** (da lavoro, di impresa, da fabbricati, ecc.) hanno finito per essere ricondotti ad un unico aggregato con la nascita dell'**IMPOSTA SUL REDDITO COMPLESSIVO (COMPREHENSIVE INCOME TAX, CIT)**.

L'IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

NATURA: Era una imposta **diretta, speciale e personale**.

STORIA: Fu la **prima imposta sui redditi** istituita **dall'unità d'Italia**. Fu istituita nel 1864 ed abolita nel 1973.

DISCIPLINA DEL TRIBUTO: Diversamente dal sistema presuntivo in vigore nel Regno di Sardegna, il principio cardine della nuova imposta si basava sulla **dichiarazione dei redditi** che ogni contribuente era tenuto a compilare. Nella dichiarazione (da presentare nel comune di residenza del contribuente) si dovevano indicare tutti i redditi non fondiari (che erano tassati separatamente con l'imposta fondiaria). Nel caso in cui il contribuente non avesse presentato la propria dichiarazione, l'esattore provvedeva a redigere una **proposta di reddito su basi presuntive**, che veniva inviata a una **Commissione municipale**. Questa Commissione era munita di ampi poteri nei confronti del contribuente per l'accertamento, e determinava, in modo analitico, il reddito imponibile. Il contribuente, a propria volta poteva ricorrere in appello ad una **Commissione provinciale**, il cui verdetto non era ulteriormente impugnabile.

L'IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

DISCIPLINA DEL TRIBUTO: I redditi erano divisi in tre categorie, a seconda della loro fonte (o natura) e colpiti in una misura differente (discriminazione qualitativa dei redditi). Le tipologie di reddito assoggettate a tassazione erano le seguenti:

- **Redditi perpetui** - Redditi imponibili al 100%, in quanto frutto di rendite da capitale e rendite vitalizie (perpetui, in quanto indipendenti dal lavoro e dalla vita del contribuente);
- **Redditi temporanei misti** - Redditi imponibili al 75%, in quanto provenienti sia dal lavoro (fattore temporaneo, in quanto subordinato alla vita del contribuente), che da capitale o rendite vitalizie;
- **Redditi temporanei** - Redditi imponibili al 62,50%, in quanto provenienti unicamente dal lavoro, e quindi subordinati alla vita del contribuente.

L'aliquota d'imposta, fissata inizialmente all'8%, era proporzionale al reddito imponibile. Era dunque ad aliquota unica (una sorta di flat-tax) fino alla fine del Regno d'Italia e diventò progressiva a partire dagli anni '50.

ASCESA E DECLINO DEL MODELLO CIT

Nel passaggio da prelievi su singole fonti (le c.d. **IMPOSTE CEDOLARI**, per lo più a carattere reale) all'**IMPOSTA UNICA SUL REDDITO**, si afferma anche il **carattere personale** di quest'ultima, vale a dire la sua connessione con il reddito complessivo e le caratteristiche personali del titolare dei redditi, premessa necessaria per l'affermazione di più ambiziosi **obiettivi di redistribuzione**, realizzati dapprima con il **carattere proporzionale dell'imposizione** e successivamente con l'introduzione della **progressività**.

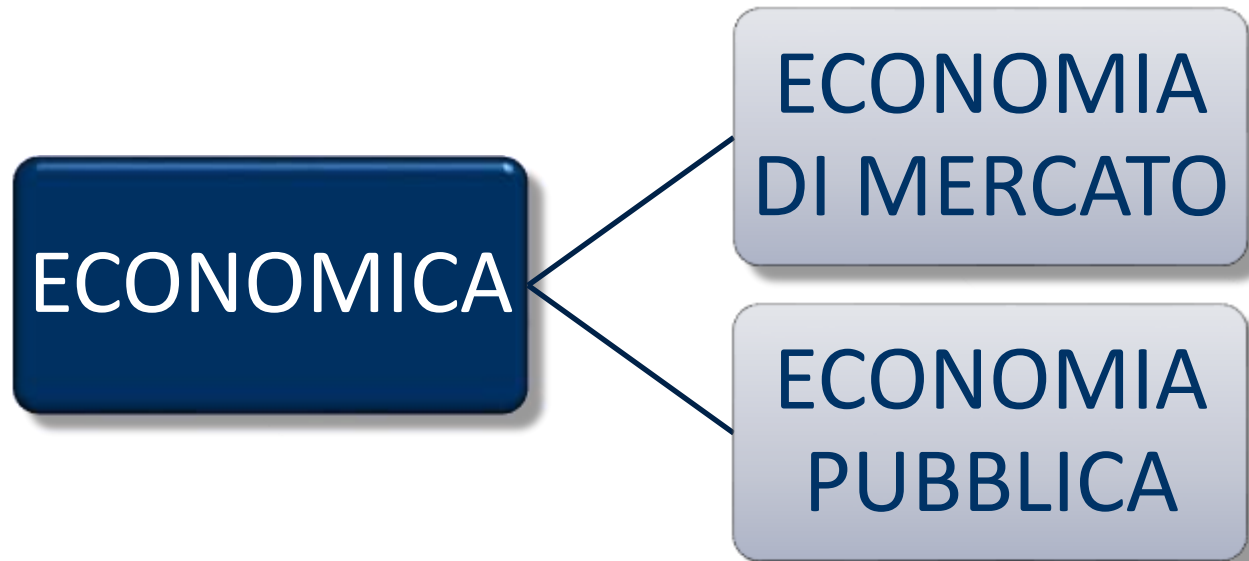
Nel campo dell'imposizione indiretta, con l'affermarsi degli scambi commerciali e con l'evoluzione delle capacità gestionali ed organizzative delle imprese, ai tributi su singoli beni, le accise, si affiancano più evolute forme di tassazione: **LE IMPOSTE GENERALI SUGLI SCAMBI** (dapprima l'IGE e poi l'IVA).

Il modello della **COMPREHENSIVE INCOME TAX (CIT)** si afferma a partire dagli anni Venti del XX secolo e, verso la metà degli anni Sessanta, esercita un'influenza molto forte su numerose proposte di riforma (cfr. Carter Report). Anche il sistema tributario italiano è influenzato inizialmente da questo modello (cfr. riforma fiscale del 1973-74). Verso la fine degli anni Ottanta si assiste, tuttavia, alla crisi di questo modello impositivo, mentre i sistemi tributari cercano nuovi modelli di riferimento (**FLAT TAX**, **DUAL INCOME TAX**, ecc.)

L'ECONOMIA PUBBLICA TRADIZIONALE (quella “basata sul sistema fiscale”)

- La **SCIENZA DELLE FINANZE** ha per oggetto l'ECONOMIA PUBBLICA, di cui costituisce la parte principale
- L'**ECONOMIA PUBBLICA** studia le attività economiche dell'operatore pubblico. Questo, per la sua natura ed i suoi poteri, opera al di fuori della sfera dell'economia di mercato, ma non in modo avulso dalle sue leggi, per offrire beni e servizi pubblici e per raccogliere i mezzi con cui finanziarli.

ECONOMICS, PUBLIC ECONOMICS E SCIENZA DELLE FINANZE



ECONOMICS, PUBLIC ECONOMICS E SCIENZA DELLE FINANZE

LE ATTIVITÀ DELL'OPERATORE PUBBLICO

L'**OPERATORE PUBBLICO**, nella sua attività tipica, offre **beni e servizi non di mercato**, ma esercita anche attività, che possono definirsi di **economia di mercato**, mediante patrimoni ed imprese pubbliche, e **di quasi mercato**, in una «**zona grigia**» tra **mercato e non mercato**, nella quale operano anche enti intermedi e del «terzo settore».

STRUTTURA DELL'ECONOMIA PUBBLICA

- I. **FINANZA PUBBLICA (ECONOMIA FINANZIARIA o ECONOMIA FISCALE)**, che riguarda le spese e le entrate «non di mercato» ed il loro bilancio.
- II. **ECONOMIA INDUSTRIALE E DELLE RETI**, che si occupa delle imprese che, per la particolare natura dei fattori produttivi di cui si avvalgono, hanno **un tendenziale monopolio od oligopolio del mercato di vendita dei loro beni o servizi**. Si occupa, più specificamente delle **imprese di pubblica utilità**, ovvero di quelle imprese che operano in regime di **monopolio naturale**, in quanto dotate di una **rete** e che soddisfano **bisogni condizionali**, quindi offrono servizi pubblici intesi come servizi di cui vi è un bisogno universale.
- III. **ECONOMIA DELLA REGOLAMENTAZIONE**, che studia le tecniche ed i metodi di regolamentazione dell'attività economica, finanziaria, sociale ed ambientale.

LA FINANZA PUBBLICA

- I. La **FINANZA PUBBLICA** studia «l'attività finanziaria dello Stato, e degli altri enti pubblici, che si manifesta attraverso le entrate e le spese del bilancio pubblico» (Cesare Cosciani, *Scienza delle Finanze*, UTET, Torino, 1977).
- II. «La speciale natura **dell'ECONOMIA FISCALE** è determinata dalle sue funzioni, che sono quelle di fornire lo Stato, la più alta forma coattiva di economia collettiva, con le entrate necessarie (beni o moneta) e di realizzare il loro uso (le spese). [...] Ciò è particolarmente importante per la comprensione della **SCIENZA DELLA FINANZA PUBBLICA**» (Adolph H.G. Wagner, *Finanzwissenschaft*, 1889; trad. it. *La Scienza delle finanze*, Utet, Torino, 1891,).

LA FINANZA PUBBLICA

- III. «**PUBLIC FINANCE** è lo studio del ruolo del governo nell'economia. Questa definizione, molto ampia, implica una risposta a quattro problemi della finanza pubblica: *quando* il governo deve intervenire nell'economia; *come* il governo può intervenire; *qual è l'effetto* di questi interventi sui risultati dell'economia; *perché* i governi decidono di intervenire nei modi in cui lo fanno?» (Jonathan Gruber, Public Finance and Public Policy, Worth Publishers, New York, 2007).

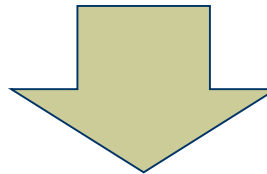
LA FINANZA PUBBLICA

ATTIVITÀ ED OBIETTIVI

- I. LE **ATTIVITÀ FINANZIARIE IN SENSO STRETTO**, consistenti nelle spese pubbliche per i vari beni e servizi e nelle entrate scelte per finanziarli.
- II. LE **ATTIVITÀ EXTRAFISCALI**. Si tratta di attività di spesa e di entrata che realizzano interventi nell'economia diretti a:
 - a) **CORREGGERE E DIRIGERE IL MERCATO;**
 - b) **«STABILIZZARE» L'ECONOMIA;**
 - c) **REDISTRIBUIRE LE RISORSE DISPONIBILI.**

NATURA DELL'ATTIVITÀ FINANZIARIA E DELL'INDAGINE FINANZIARIA

L'ATTIVITÀ FINANZIARIA è un fenomeno complesso, ovvero un prodotto di fattori differenti (economici, sociali, giuridici, morali, religiosi, tecnici), l'azione dei quali si combina con quella del puro fattore fiscale.



LA FINANZA PUBBLICA costituisce «un corpo organico di dottrine finanziarie» e studia le cause ultime (di ordine morale, giuridico, sociale, ecc.) dell'attività finanziaria e del fenomeno finanziario. In quanto tale, «**L'INDAGINE FINANZIARIA** deve attenersi al metodo di studiare il fattore finanziario, nei singoli tempi e luoghi, in combinazione con tutti gli altri elementi della vita dello Stato, anziché nel suo ipotetico operare isolato, e ciò perché l'attività finanziaria non è che un aspetto della vita generale dello Stato» (V. TANGORRA-A. DE VITI DE MARCO).

NATURA DELL'ATTIVITÀ FINANZIARIA E DELL'INDAGINE FINANZIARIA

L'INDAGINE FINANZIARIA non si occupa, tuttavia, solo del *processo di causalità* dei fenomeni o istituti finanziari. Essa è volta anche a dare una *giustificazione* di essi, che andrà improntata a considerazioni e ragioni strettamente finanziarie.

Una parte rilevante dell'indagine finanziaria riguarda anche l'aspetto giuridico dei fenomeni ed istituti finanziari, ovvero il cd. «**FATTORE O ELEMENTO GIURIDICO DELLA FINANZA PUBBLICA**».

L'ELEMENTO GIURIDICO DELLA FINANZA PUBBLICA

L'ELEMENTO GIURIDICO DELLA FINANZA PUBBLICA esprime un «concetto complesso», che è costituito dai seguenti elementi:

- i **principi informatori del diritto finanziario vigente**, alcuni dei quali non sono propri ed esclusivi di questo, ma un aspetto particolare di principi generali del diritto pubblico e della generale costituzione giuridica dello Stato;
- le **costituzioni finanziarie degli Stati**;
- fatti, fenomeni ed istituti della finanza che si connettono a **principi fondamentali del diritto pubblico**;
- I caratteri fondamentali dell'economia finanziaria determinati da taluni **principi o dottrine giuridiche dominanti** oppure da talune **idee o sentimenti che informano la coscienza giuridica** in una certa epoca o in un certo luogo.

L'ECONOMIA PUBBLICA E LE SCIENZE AFFINI

POLITICA ECONOMICA

Anch'essa analizza il comportamento degli operatori pubblici. Essa studia i processi di **formazione delle scelte collettive** e gli **effetti dell'intervento dei poteri pubblici** (Stato, Banca centrale, ed altre autorità) e **dei soggetti privati** (imprese, famiglie,...) **sull'economia**, allo scopo di elaborare **interventi destinati a modificare il sistema economico per raggiungere obiettivi economici prefissati**. Di essa fanno parte la POLITICA DI BILANCIO e la POLITICA MONETARIA.

Principali campi di sovrapposizione tra ECONOMIA PUBBLICA e POLITICA ECONOMICA:

- 1) la teoria del benessere economico;
- 2) l'intreccio fra politiche fiscali e monetarie;
- 3) le regolamentazioni pubbliche.

IL COMPITO DELLA POLITICA ECONOMICA SECONDO J. TINBERGEN

«Il processo logico per la ricerca della migliore politica economica, cioè per la determinazione delle misure in cui dati mezzi debbano essere impiegati per raggiungere dati fini, rappresenta, in certo senso, il processo logico inverso di quello cui è abituato l'economista. IL COMPITO DELL'ANALISI ECONOMICA consiste nel considerare i "dati" (compresi in essi gli strumenti della politica economica) come noti e i fenomeni e le variabili economiche (compresi gli obiettivi della politica economica) come incognite. **NELLA POLITICA ECONOMICA**, si considerano gli obiettivi come noti e gli strumenti come incognite, o quanto meno come parzialmente incognite» (J. Tinbergen, 1969)

LIVELLI DI STUDIO DELLA POLITICA ECONOMICA

La **POLITICA ECONOMICA** studia l'azione economica pubblica passando attraverso **tre livelli di analisi**:

1. **STADIO (O LIVELLO) DELLE SCELTE “CORRENTI”**. Punta a comprendere il processo sulla base del quale l'ente pubblico perviene alle proprie scelte, quando si assumano dati gli obiettivi dell'ente stesso, i ruoli ed i confini delle varie istituzioni.
2. **LIVELLO DELLE SCELTE ISTITUZIONALI (COSTITUZIONALI)**. Concerne la scelta del tipo di istituzioni economiche di grado superiore necessarie od opportune per il governo di una collettività.
3. **LIVELLO DELLE SCELTE SOCIALI**. Mira all'individuazione degli “obiettivi sociali”, ovvero di un sistema di preferenze attribuibile alla società nel suo complesso, possibilmente tenendo conto delle preferenze (ovvero degli obiettivi) dei vari componenti della collettività.

L'ECONOMIA PUBBLICA E LE SCIENZE AFFINI

DIRITTO TRIBUTARIO

È il complesso di disposizioni che attiene alla disciplina dei tributi, prevedendo le varie fattispecie impositive, disciplinandone i procedimenti di applicazione, accertamento, riscossione, sanzionandone gli illeciti e, regolamentandone il contenzioso.

DIRITTO FINANZIARIO

Il DIRITTO FINANZIARIO può essere considerato un retaggio di ordine storico. In passato, infatti, si tendeva a raccogliere sotto questa unica etichetta sia le norme concernenti il reperimento delle risorse finanziarie, sia le norme concernenti la gestione, la destinazione e l'impiego delle stesse.

SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO FINANZIARIO

La questione dell'unità disciplinare

- Le contraddittorie disposizioni del «patrio legislatore scolastico»
- La polemica tra B. GRIZIOTTI e L. EINAUDI sui metodi e sui contenuti dell'insegnamento
- Il dibattito sul significato dell'espressione «FATTORE O ELEMENTO GIURIDICO DELLA FINANZA PUBBLICA»

SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO FINANZIARIO

Le contraddittorie disposizioni del legislatore

- 1862 → Regolamento Matteucci (R.D. n. 842/1862)
- 1876 → Regolamento Coppino (R.D. n. 3434/1876)
- 1885 → Regolamento Coppino 2 (R.D. n. 3444/1885)
- 1923 → La riforma Gentile (R.D. n. 2102/1923)
- 1935 → La riforma De Vecchi (R.D. n. 1071/1935)
- 1938 → R.D. n. 1652/1938 - Disposizioni sull'ordinam. didattico universitario

SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO FINANZIARIO

La polemica sulla struttura dei due corsi

- **F. CARNELUTTI-L. EINAUDI:** sostenevano che *L'OPTIMUM DEGLI STUDI FINANZIARI* – cioè che ciascuno studioso sia in grado di considerare i punti di vista giuridico, politico ed economico – è (salvo casi eccezionali) al di fuori delle possibilità umane.
- **B. GRIZIOTTI:** «non basta essere giuristi, politici o economisti; occorre essere finanziari, cioè saper conoscere, saper aggredire il fenomeno finanziario nei suoi elementi essenziali; cioè penetrare le direttive politiche, la struttura giuridica e la funzione economica del fenomeno finanziario... per molte questioni, se non per tutte, occorre la triplice indagine per la costruzione di un istituto finanziario o per la soluzione di un problema concreto».

SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO FINANZIARIO

La polemica sulla relazione che deve sussistere tra le discipline finanziarie

- **Secondo B. GRIZIOTTI**, la scienza delle finanze va «considerata come sintesi della politica finanziaria, del diritto finanziario, dell'economia finanziaria e della tecnica finanziaria, onde è ricerca scientifica manchevole quella che vorrebbe esaurirsi nell'economia finanziaria o in questa abbinata alla politica».
- **L. EINAUDI**: «la scienza economica generale studia le leggi con cui si provvede al soddisfacimento dei bisogni in generale; e la scienza finanziaria invece studia le leggi con cui dai medesimi uomini si provvede al soddisfacimento dei bisogni pubblici in specie. È chiaro perciò che tra economia e scienza finanziaria vi è lo stesso rapporto come da scienza generale a scienza particolare».

SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO FINANZIARIO

La polemica sulla relazione che deve sussistere tra le discipline finanziarie

- **E. LORINI:** «È inutile il voler persistere a nascondere la verità: il connubio scientifico tra la Dottrina delle Finanze e il Diritto Finanziario non è armonico, né quieto. (...) Tra la Scienza delle Finanze e il Diritto sono in gioco fonti, promesse, nozioni costitutive, opposte. (...) Sono necessarie due mentalità diverse, ognuna delle quali vede le medesime questioni con postulati e convincimenti, che scendono da differenti sistemi di studio (...) Perciò è necessario stabilire quella netta divisione da noi sostenuta in due campi d'indagine»

SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO FINANZIARIO

La polemica sulla relazione che deve sussistere tra le discipline finanziarie

- **G. ZINGALI:** «La questione del metodo non si presenta più come 30 anni fa, ora che il prodigioso sviluppo degli studi finanziari ne ha spostato l'asse, avvicinandolo alla vita. Occorre sganciare l'economia finanziaria dalla economia politica, pur rispettando la loro naturale ed evidente interferenza; e sganciare il diritto finanziario dal diritto amministrativo, cioè emancipare il figlio dal padre. L'una e l'altro debbono essere studiati in forma autonoma dalle discipline cui sono connesse, ed essere fra loro coordinati e fusi nell'esame analitico e sintetico delle questioni. Il fenomeno finanziario va unitariamente esaminato, nei suoi aspetti economico e giuridico, alla stregua di una politica particolare e di una tecnica peculiare ai problemi fiscali»

I RAPPORTI CON LE ALTRE DISCIPLINE

ECONOMIA E SOCIOLOGIA

«Ci rendiamo conto che **tutti i problemi umani sono complessi**; essi non possono essere incasellati nei compartimenti delle discipline economiche tradizionali, in modo da essere considerati come problemi economici, psicologici, sociali o politici. (...) Per evitare impostazioni superficiali e unilaterali, **le discipline sociali specializzate cooperano nella ricerca**. In aggiunta, una particolare disciplina, la **SOCIOLOGIA**, pone l'accento sull'insieme delle relazioni sociali e si occupa in modo speciale di quei campi della realtà sociale, che sono analizzati in modo meno approfondito dalle altre discipline» (G. Myrdal, 1968).

L'ECONOMIA PUBBLICA E LE SCIENZE AFFINI

SOCIOLOGIA FINANZIARIA

Gli economisti hanno sviluppato teorie sociologiche per spiegare la dinamica di fenomeni finanziari che non appariva loro inquadrabile mediante ipotesi di comportamento razionale.

Esempi:

- **TEORIA OLIGARCHICA DELLA FINANZA PUBBLICA**
- **TEORIA SOCIOLOGICA DELLE SCELTE COLLETTIVE**
- **TEORIA DELL'ILLUSIONE FINANZIARIA**
- **SOCIOLOGIA DELL'IMPOSTA E DELLA SPESA PUBBLICA**
- **TEORIA DELLA CRISI DELLO STATO FISCALE**
- **TEORIA DELLA CRISI DELLO STATO SOCIALE**

METODI DI STUDIO DELL'ECONOMIA PUBBLICA

ECONOMIA PUBBLICA TEORICA ED APPLICATA

ECONOMIA PUBBLICA TEORICA,

che procede per MODELLI, che possono anche essere dedotti, a priori, da alcuni **PRINCIPI** che appaiono generalmente validi, o mediante l'ANALISI EMPIRICA, con l'osservazione dei fatti e delle istituzioni, in modo da ricavarne «leggi economiche» valide per l'interpretazione del mondo reale e per le istituzioni ottimali, suscettibili di pratica applicazione.

ECONOMIA PUBBLICA APPLICATA,

che considera gli schemi di comportamento, le istituzioni, le regole e i problemi, nell'ambito di IPOTESI SPECIFICHE, che riguardano **un paese o gruppo di paesi**, in **un dato contesto** ed in **una determinata epoca**.

METODI DI STUDIO DELL'ECONOMIA PUBBLICA

TEORIE POSITIVE E TEORIE NORMATIVE

TEORIA POSITIVA

Studia il funzionamento effettivo del sistema economico. Cerca di **individuare le leggi di comportamento dell'economia pubblica**, con modelli atti ad interpretare la realtà. No ricorso a giudizi di valore.

Esempi: la teoria della produzione dei beni pubblici; la teoria degli effetti economici delle imposte.

TEORIA NORMATIVA

Individua la configurazione ottimale (desiderabile) di un sistema economico e le condizioni da soddisfare per realizzarla. Necessario definire esogenamente specifici giudizi di valore.

Esempi: la teoria della tassazione ottima del reddito; le caratteristiche di un sistema di tassazione ideale.

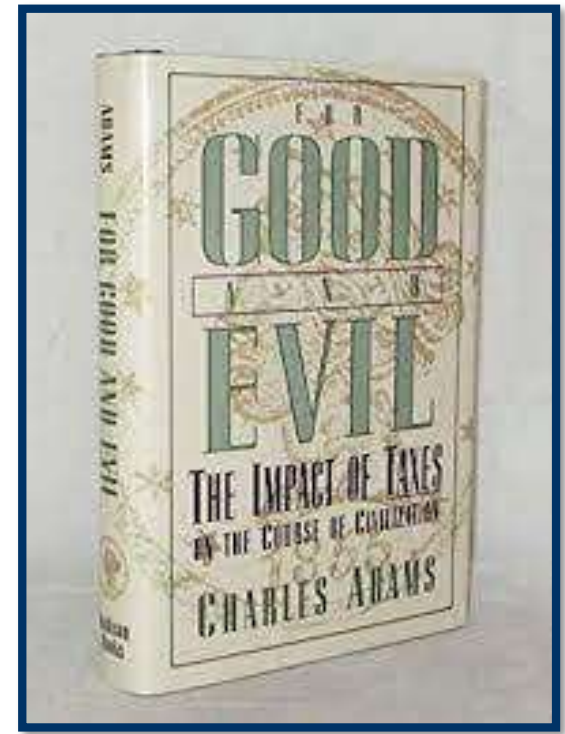
Esempio di un APPROCCIO NORMATICO ALLO STUDIO DELL'ECONOMIA PUBBLICA

I seguenti **GIUDIZI DI VALORE** sono generalmente espressi in relazione alle «qualità» dei SISTEMI TRIBUTARI e/o dei singoli TRIBUTI che ne fanno parte:

- Oltre ad essere la principale fonte di finanziamento della spesa pubblica, i **TRIBUTI** possono essere un utile e versatile strumento di politica economica, in grado di influire significativamente sullo **SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE** di un paese.
- I **TRIBUTI** possono determinare tanto la **PROSPERITÀ** quanto il **DECLINO DELLE NAZIONI**.
- Un **OTTIMO SISTEMA TRIBUTARIO (O FISCALE)** può stimolare lo **SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE** di un paese e, per questa via, agevolarne il raggiungimento e/o il mantenimento della **PROSPERITÀ**.

I TRIBUTI COME «MOTORE DELLA CIVILTÀ E DELLA STORIA»

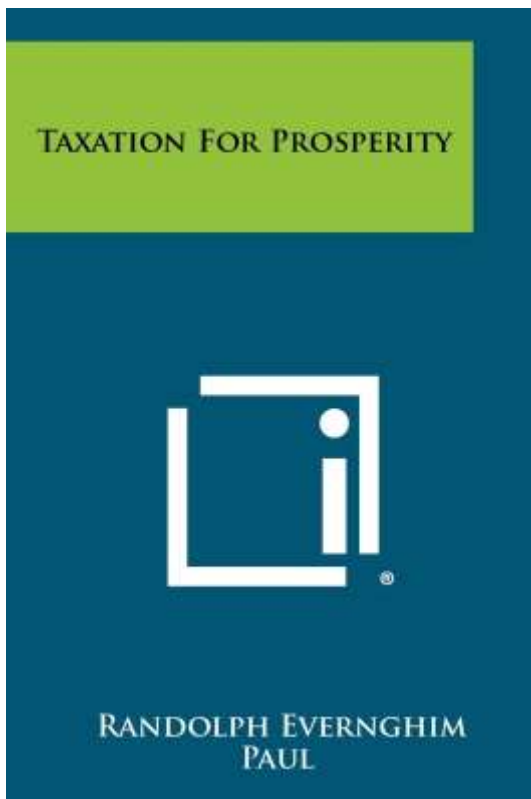
«Tanto la **PROSPERITÀ** quanto il **DECLINO DELLE NAZIONI** hanno sempre avuto alla base un **FATTORE-IMPOSTE**. ...dietro alla maggior parte dei **GRANDI EVENTI DELLA STORIA** – la **prosperità** o la **povertà delle nazioni**, le **rivolte** e le **rivoluzioni**, la **libertà** e la **schiavitù**, e soprattutto la **guerra** – le **TASSE** hanno giocato un ruolo importante che si perde facilmente di vista nel dramma dei grandi accadimenti» (**CHARLES ADAMS**, *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Book, Lanham, Maryland USA, 1993; trad. it. a cura di Cristina Ruffini, *For Good and Evil. L'influsso della tassazione sulla storia dell'umanità*, Liberilibri, Macerata, 2007, 2016).



LE IMPOSTE COME «POTENZIALE PERICOLO PER LA CIVILTÀ ED IL BENESSERE»

«Guardando alle nostre radici, non ci faremo illusioni sulle **IMPOSTE** e sul **potenziale pericolo** che esse rappresentano per la stessa **CIVILTÀ** alla quale dovrebbero servire. Quando tassiamo trattiamo con il fuoco e, senza un attento controllo, possiamo facilmente **bruciare** fino alle fondamenta tutto ciò che abbiamo costruito, e le nostre speranze per un mondo migliore possono andarsene in **fumo**. D'altro canto, le imposte opportunamente controllate hanno creato grandi nazioni e portato molti vantaggi ai loro abitanti. Nel mondo antico, un giusto modo di tassare produsse la magnificenza della Grecia, fu determinante per la grandezza di Roma e addirittura per il successo e la popolarità di Cesare» (C. ADAMS, *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, cit., 1993; trad. it. a cura di C. Ruffini, 2007, 2016).

«TASSAZIONE PER LA PROSPERITÀ»: APPROCCIO NORMATIVO

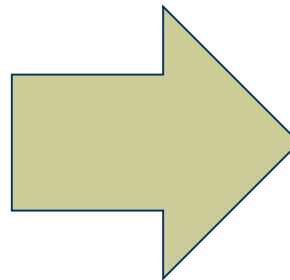
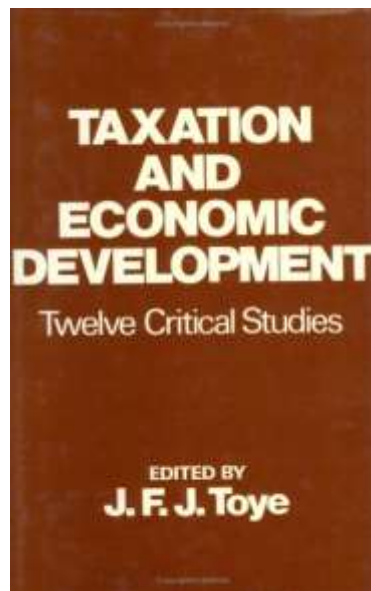


RANDOLPH EVERNGHIM PAUL, considerato l'architetto del moderno sistema di tassazione del reddito americano, nel suo famoso libro ***TAXATION FOR PROSPERITY***, pubblicato nel 1947, propose un progetto di riforma fiscale che contribuì a creare le premesse per una robusta e duratura crescita economica degli Stati Uniti d'America dopo la Seconda Guerra Mondiale.

L'analisi di R.E. affronta lo studio del sistema tributario americano **IN TERMINI NORMATIVI**, in quanto punta ad individuare quella determinata configurazione (cd. «ottimale» o «ideale») del sistema tributario che è in grado di condurre una nazione al raggiungimento della prosperità.

TASSAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO

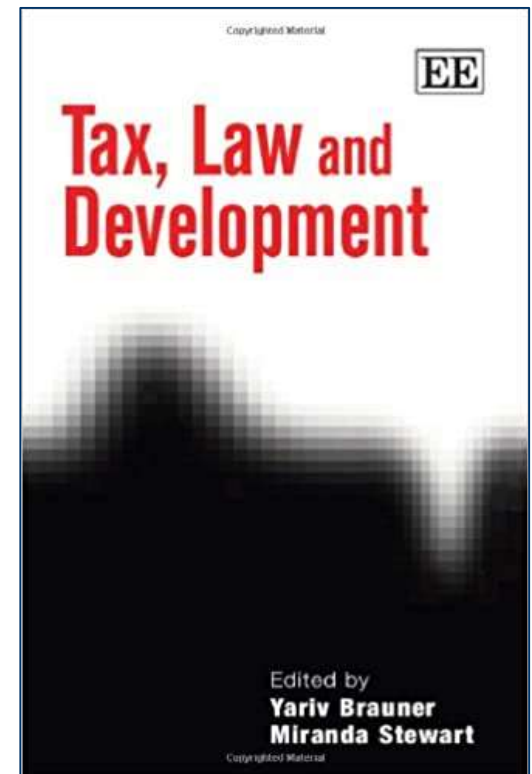
- La **TASSAZIONE** è una funzione fondamentale dello Stato.
- Oltre ad essere **la principale fonte di finanziamento della spesa pubblica**, i **TRIBUTI** possono essere **un utile e versatile strumento di politica economica**, in grado di influire significativamente sullo **SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE** di un paese.



TASSAZIONE, DIRITTO E SVILUPPO ECONOMICO

TAX, LAW AND DEVELOPMENT

A cura di **Yariv Brauner** (Eminent Scholar in Taxation presso la Hugh Culverhouse e Professor of Law, presso il Levin College of Law dell'Università della Florida, USA) e **Miranda Stewart** (Professor of Law, presso l'Università di Melbourne, Law School, Australia).



ORIGINE DELL'APPROCCIO POSITIVO ALLO STUDIO DELL'ECONOMIA

- LA **LETTERATURA ECONOMICA PRECLASSICA** si era rivelata incline a **giudicare i fenomeni economici** più che ad **analizzarli**. Le discussioni economiche del Medioevo, per es., erano state largamente influenzate da **problemi etici**: che cos'è il giusto prezzo? l'usura (cioè il prestito a interesse) può essere giustificata sul piano morale?
- L'**IMPOSTAZIONE DEI CLASSICI** impresso un nuovo orientamento alla discussione economica. Gli economisti classici compiono uno sforzo cosciente per **scindere le loro argomentazioni dalla propria posizione personale**, che li portava a favorire l'interesse di gruppi particolaristici.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

CONTATTI:

Salvatore Villani

Università di Napoli Federico II

Via Rodinò, 22; 80138 – Napoli (Italia)

Tel.: +39 081 253 46 53; Fax: +39 081 253 46 53

E-mail: salvatore.villani@unina.it

Web site: www.docenti.unina.it/salvatore.villani