

fini dello Stato, tenendo presenti determinate direttive di politica generale perseguite in quel dato momento, o sull'aspetto sociologico, cioè sul modo con cui si viene a formare la classe sociale che detiene il potere politico dello Stato e che, quindi, opera le scelte.

Carattere comune di questi schemi è che nelle scelte collettive si tiene poco conto dei gusti individuali e le considerazioni relative alla valutazione del costo e dell'utilità dell'attività finanziaria per i singoli o per l'intera collettività non hanno che scarso valore. Ciò che conta è, invece, il calcolo compiuto da una minoranza, da una classe sociale più ristretta che in un certo momento è al potere.

Essendo carattere fondamentale la coazione, i concetti di domanda, offerta, prezzo e simili che vengono impiegati nell'economia di mercato, qui si manifestano inutili. I beni pubblici la cui analisi esula dall'economia essendo tutti quelli che sono dichiarati tali dallo Stato, non sono venduti, ma ceduti gratuitamente (il Barrère parla di un'economia di « attribuzione ») anche a coloro che non li desiderano. Il costo viene coperto con un prelievo obbligatorio prescindendo dall'uso che il contribuente fa dei servizi pubblici. E quindi in tali schemi è assente il criterio del Pareto ed anzi le scelte pubbliche sono in contrasto con tale criterio.

Invece, le teorie volontaristiche partono dai seguenti presupposti. Lo Stato è un velo giuridico, privo di una propria esistenza economicamente rilevante, in quanto i soggetti dell'attività finanziaria rimangono gli individui che compongono la collettività. Da molti autori, infatti, viene accostato all'impresa (Stato imprenditore) che produce beni per la collettività come avviene per l'impresa che produce beni per il mercato. Il governo non è altro che un imprenditore.

Partendo da impostazioni il più possibile vicine all'economia di mercato, questi schemi fanno discendere le scelte pubbliche dai gusti e dai bisogni dei singoli, manifestati attraverso determinati meccanismi istituzionali, che divergono nei vari autori, ma generalmente sono tesi a rivelare le scelte individuali, così da dar luogo ad una massimizzazione del benessere dei singoli. Poiché lo Stato non modifica le preferenze dei singoli, questo è uno strumento meramente tecnico.

Il settore pubblico è, in un certo senso, in concorrenza col settore privato in quanto i due settori devono essere considerati come complementari, ciascuno dei quali deve offrire ai singoli i beni che l'altro non può offrire, o può farlo con minore efficienza. L'imposta è, quindi, il prezzo dei beni pubblici di cui si cerca fissare talune caratteristiche obbiettive. Domande ed offerte, private e pubbliche, sono correlate e determinano con criteri economici l'allocazione ottima delle risorse. In

CAPITOLO II

TEORIE POLITICO-SOCIOLOGICHE

SOMMARIO: 1. I due schemi limite. - 2. Le formulazioni sociologico-paretiane. - 3. Le teorie politiche. - 4. Le teorie socialiste. - 5. La teoria delle illusioni finanziarie. - Note bibliografiche.

1. I due schemi limite.

Nell'ambito dell'arbitrio, reso necessario da qualsiasi classificazione sintetica, le varie teorie che mirano a spiegare la natura delle scelte pubbliche ed i problemi generali dell'equilibrio della finanza pubblica (cioè estensione e tipo delle entrate e delle spese pubbliche) possono essere riunite in due gruppi: teorie politico-sociologiche e teorie dello scambio o volontaristiche.

I caratteri abbastanza comuni delle teorie politico-sociologiche possono venir sintetizzati nel modo che segue.

Base fondamentale della loro impostazione è la natura dello Stato. Questo è concepito come un soggetto staccato dagli individui e superiore ad essi. È guidato da una minoranza, da una classe sociale più ristretta che in un certo momento è al potere. E questa classe dominante normalmente viene identificata nella classe economicamente più potente. La forza economica dà il potere, mentre il potere attraverso la finanza rafforza l'economia dei dominanti.

Le istituzioni politiche e giuridiche di uno Stato non sono di natura tale da assicurare le scelte pubbliche in conformità ai gusti della collettività, ma divergono da queste e da questa divergenza deriva il carattere essenziale dello Stato che è la coazione. In sostanza, l'attenzione dello studioso va polarizzata sul momento politico dell'attività finanziaria, cioè sul momento in cui viene a determinarsi la graduatoria dei

sostanza questi schemi, alla ricerca di un massimo benessere collettivo, sono guidati nei limiti del possibile dal criterio paretiano.

2. Le formulazioni sociologico-paretiane.

L'impostazione del fenomeno finanziario più valida, nell'ambito delle formulazioni sociologiche, è certamente quella elaborata sotto l'influenza del *Trattato di sociologia* del Pareto dal *Sensini* e soprattutto dal *Borgatta* che si occupò ripetutamente ed ampiamente del problema. Con una serie dettagliata di motivazioni, anche se non tutte originali, il Borgatta dimostrò la inaccettabilità logica e la non rispondenza coi fatti concreti, degli schemi edonistici o volontaristici della finanza pubblica. Ma quando tenta di costruire la sua impostazione sociologica dei fenomeni finanziari il suo pensiero si fa quanto mai complesso, anche per la difficoltà di riferirsi a concetti ben definiti. Tuttavia si può cercare di dare una ricostruzione sintetica della sua impostazione.

Gli aspetti sotto i quali il problema finanziario può esser studiato sono quattro:

I) L'elemento *descrittivo*, che riproduce e riassume i singoli fatti empirici, gli istituti finanziari concreti, tra cui rientra in prima linea la storia finanziaria. E il fatto primo della ricerca scientifica, la prima fase dell'induzione, ma non ci dà la formulazione delle leggi finanziarie. Mentre nell'economia l'applicazione della statistica matematica si va sempre più affermando, nella scienza delle finanze l'utilizzazione di questo strumento è più limitata e non è applicabile ancora alle ricerche delle uniformità più generali del fenomeno, rendendo più difficile l'interpretazione logica della realtà.

II) L'elemento *precoettivo*, costituito dalle proposizioni non riducibili in forma ipotetica, e la cui essenza è un imperativo categorico non suscettibile di dimostrazione scientifica. In queste tesi precoettive vi è la nozione di « uguaglianza », « razionalità », « giustizia », ecc., che non è altro che un modo di esprimere una certa forma di sentimenti morali, giuridici, ecc., accolti dall'autore, e quindi arbitrari come ogni giudizio di valore. Si tratta di un elemento del tutto privo di carattere scientifico.

III) Il primo elemento scientifico è dato dai *problemi sociologici* e come tale, non può dar luogo ad una ricerca delle sue leggi deducendole dall'ipotesi economica, né essere trattato come un sistema di atti logici. Qui ci si deve richiamare all'osservazione del Pareto per cui gli atti economici vengono sempre considerati dall'economista come azioni logiche (quelle che uniscono logicamente le azioni al fine) e sono il risultato

di un ragionamento) ed eventualmente solo in parte non logiche (quelle che derivano da sentimenti, istinti, ecc.) L'azione umana, però, è mossa in gran parte da altri moventi che non sono di puro raziocinio. E la sociologia si occupa dello svolgimento di queste azioni non logiche.

IV) Il secondo elemento scientifico è dato dai *problemi economici* della finanza, dal momento che i fatti finanziari costituiscono un dato interessante l'equilibrio economico, in quanto vi interferiscono in modo diretto. Sono problemi pressoché esclusivamente di dinamica economica in quanto i fatti finanziari costituiscono variazioni introdotte nelle condizioni di un certo equilibrio economico.

Il Borgatta, partendo dalle ipotesi poste dal Pareto, della eterogeneità sociale tra i gruppi che determina gli equilibri sociali, della circolazione degli elementi superiori tra le varie classi, e della funzione dirigente che i gruppi superiori compiono sul complesso sociale, ricorda come il fenomeno finanziario sia costituito da un passaggio di ricchezza da certi individui e gruppi ad altri, trasferimento che non si verifica in base ad atti economici. La finanza sociologica deve stabilire le forze e le leggi per le quali si verificano in concreto questi movimenti di ricchezza. Il movimento di ricchezza connesso ai fatti finanziari, però, non è costituito esclusivamente dalle somme che entrano ed escono formalmente dalle casse dello Stato e di altri enti pubblici; vi sono movimenti di ricchezza che derivano dall'esistenza di determinati istituti finanziari in senso ampio e di una data organizzazione politica. Gli effetti del movimento di ricchezza determinato dall'esistenza degli istituti finanziari e politici sull'aggregato economico non si limitano alle variazioni dirette, determinate da un dato istituto fiscale (imposta, tassa, dazio, prestito pubblico), ma, in quanto agiscono sopra l'utilità sociologica dell'aggregato, attraverso questa, si ripercuotono sulle condizioni economiche. La finanza sociologica deve precisarci il senso, almeno, se non le proporzioni, di questi effetti dei fatti finanziari sull'utilità sociologica e indirettamente sull'aggregato economico. Le condizioni economiche, a loro volta, influenzano e determinano le variazioni dei sistemi finanziari, cioè dei mezzi legali attraverso i quali si compiono questi movimenti extra-economici della ricchezza; nonché il tipo, i caratteri e gli effetti dell'azione dei gruppi dirigenti. La finanza sociologica presuppone, quindi, la conoscenza dei rapporti in cui sta il fenomeno economico col fenomeno sociologico.

Gli elementi essenziali, non tutti esaurientemente sviluppati dal Borgatta, che possono illuminare questo aspetto del fenomeno sociologico si possono così riassumere.

1) Condizioni che determinano la forma di ogni società. E la forma della società viene determinata da tutti gli elementi che vi influiscono

nò, quali gli elementi naturali (clima, risorse naturali, ecc.), gli elementi ad essa esterni ma in grado di manifestare la loro influenza (azioni di altre società con cui convive nello spazio), gli elementi interni (sentimenti, inclinazioni, ecc.). Questi ultimi interessano direttamente il fenomeno finanziario.

2) Condizioni che determinano l'equilibrio sociologico ed il contenuto dell'utilità sociologica, non potendosi parlare di ofelimità economica. Il fenomeno finanziario agisce attraverso azioni non logiche sulla ricchezza collettiva ed individuale, assorbendola da certuni e spostandola verso altri. Questo spostamento della ricchezza, l'azione degli organi burocratici e le prestazioni dei così detti servizi pubblici modificano i punti di partenza delle attività economiche variando l'utilità sociologica. Utilità sociologica che è impossibile definire rigorosamente, essendo un elemento eterogeneo.

3) Caratteri economici e sociali delle classi governanti e dei loro rapporti colle maggioranze governative. L'importanza del tipo della struttura sociale e della classe dominante sulla determinazione degli istituti fiscali riesce evidente considerando i vari modi con cui i gruppi politici al potere provvedono sempre ai loro bisogni finanziari. La loro preminenza politica si basa su gruppi che li sostengono e che devono essere compensati, attraverso, appunto, un movimento della ricchezza.

4) Tipo dell'economia concreta di una data società e rapporti coll'azione delle classi governanti. È evidente che i fenomeni finanziari sono strettamente collegati con le condizioni dell'economia in cui si verificano e da cui i governanti non possono astrarre. L'applicazione di certe imposte anziché di altre, l'emissione di debiti, ecc. dipendono dalle condizioni specifiche della vita economica. Tutto ciò si osserva in modo più evidente nelle fasi dinamiche.

I problemi economici della scienza delle finanze sorgono dal fatto che i fenomeni politici si intrecciano con quelli economici determinando, tra gli altri, atti che teoricamente si possono connettere al criterio economico puro. Il fatto che l'attività svolta dai gruppi governanti ha un costo, implica una serie di azioni economiche logiche dei gruppi colpiti e dei gruppi favoriti. Una delle caratteristiche più rilevanti dei problemi economici della finanza è che questi debbano trattarsi essenzialmente come problemi economici a *carattere dinamico*. Cioè il fatto finanziario che li determina va considerato come una variazione, come un intervento di un gruppo di nuove condizioni in un dato equilibrio economico statico.

3. Le teorie politiche.

Un altro gruppo di formulazioni si può inquadrare nella concezione della scienza politica del Mosca, il quale fra le tendenze ed i fatti costanti che si trovano in tutti gli organismi politici, ne identificava uno come il più evidente: in tutte le società, senza eccezione, esistono due classi di persone: quella dei governanti e quella dei governati. Ed è la minoranza organizzata che obbedisce ad un preciso impulso, che prevale dominando sulla maggioranza disorganizzata.

Tra questi studiosi si può segnalare il *Conigliani*, il quale critica vivacemente le formulazioni volontaristiche. I governanti non sono, come suppone il De Viti De Marco, i direttori di una società cooperativa, che raggiunge gli scopi pubblici; né sono i produttori dei beni che soddisfano i bisogni collettivi di tutti i cittadini. Sono, invece, senzienti ed agenti per conto proprio, per quanto sulla loro volontà e sulla loro azione influisca questa o quella classe di cittadini. Il fenomeno finanziario non è retto né nel suo complesso, né nelle sue parti essenziali dalle leggi economiche e perciò non può dirsi un fenomeno esclusivamente economico. È un processo squisitamente politico, come quello che risulta dall'azione di forze politiche, la cui essenza non è la libertà, ma l'urto indipendente delle tendenze individuali. E l'attività economica individuale urta appunto nel campo finanziario contro l'ostacolo politico dell'autorità, la quale opera detrazioni di ricchezza individuale, per svolgere attività che non corrispondono necessariamente alla soddisfazione dei bisogni dei singoli. Il *Conigliani* osserva, inoltre, che lo Stato presuppone sempre l'esistenza di una classe sfruttatrice che adopera la coazione per soddisfare a modo suo alcuni bisogni, e poiché è un rapporto politico di autorità, non un rapporto economico utilitario quello che lega l'individuo allo Stato, l'imposta non potrà mai rappresentarsi come il prezzo dei servizi pubblici.

Ciò premesso, il *Conigliani* osserva che per dare una teoria positiva e completa del fenomeno finanziario, si deve tener distinto il fenomeno economico della spesa pubblica da quello politico dell'entrata pubblica. Nella spesa pubblica, le valutazioni del governante si trovano di fronte a valutazioni di individui che offrono beni e servizi: il prezzo dei beni e dei servizi pubblici non può non subire, quindi, l'influenza relativa. Per la spesa, pertanto, riscontriamo gli stessi principi economici che reggono l'attività privata: graduazione delle spese da farsi secondo le utilità marginali che presentano, nei limiti del costo necessario, per conseguirle.

Per le entrate pubbliche, invece, il principio è diverso: sono regolate non da una legge economica, bensì da una legge politica. Più precisamente l'entrata trova la sua ragion d'essere, le sue fonti e l'estensione dei suoi limiti, nella forza di autorità che il governante in quel momento può esercitare sulla classe sociale, da cui vuol ottenere l'entrata stessa. E l'entrata appare al governante come il costo della sua azione economica, costo che giudica più o meno penoso a seconda degli effetti prodotti sulle condizioni economiche e politiche dei cittadini: un costo eccessivo determinato da gravi effetti, politici ed economici, negativi, può sconsigliare il governante dal compiere una certa spesa, ed arrestarne ad un certo limite l'azione. Ecco perché le entrate non sono regolate da principi economici di utilità, ma esclusivamente da criteri extraeconomici. Infatti, date certe condizioni politiche, ogni nuovo danno recato alla collettività con le imposte significa una diminuzione della sua autorità, la quale dà, in un dato momento e con riguardo ad una data classe di cittadini, il criterio del limite a cui può giungere il danno economico dell'imposta riversata sui cittadini.

Il contenuto ed il carattere essenziale dello Stato è così precisato dal Conigliani: la funzione del potere politico rimane quella di coartare le tendenze individuali di alcuni consociati, impedendone il libero svolgimento. E in questa coazione contraria alla felicità individuale di alcuni (necessaria conseguenza delle inevitabili disuguaglianze umane), non già rivolta alla felicità di tutti, che sta la ragione d'essere del diritto e dell'ordinamento politico che lo sanziona.

Non diversa è la posizione del Murray, secondo il quale l'esistenza della società umana è il risultato della prevalenza delle tendenze socioevolutive dell'uomo su quelle antisocioevolutive. Le tendenze umane sono diverse per ogni individuo o per ogni gruppo d'individui, per cui la società si può considerare come un sistema di forze in equilibrio che, in quanto esiste, deve ammettere una certa risultante. Questa risultante delle tendenze degli individui componenti la società costituisce e si organizza nello Stato. L'organizzazione politica statale non è altro che un complesso di atti e fatti coattivi, che in termini generici si indicano come soddisfazioni di bisogni pubblici o raggiungimento di fini sociali. La vita stessa dello Stato è una lotta continua dei vari gruppi sociali per far concorrere tutta la collettività alla soddisfazione dei propri bisogni, all'appagamento degli intenti che più sono consoni o collimano con i loro. Lo Stato, pertanto, come risultante di forze, rappresenta il prevalere delle classi più forti sulle più deboli, prevalenza che dipende dalla possibilità di imporre la coazione. Lo Stato, in quanto risultante di un sistema di forze in equilibrio, è soggetto a continue trasformazioni, per i mutamenti nelle

forze che lo compongono; sempre con la tendenza di pervenire violentemente, o meno, al punto di equilibrio in rapporto alle condizioni date. Tali variazioni che ne costituiscono la dinamica sono rappresentate dal succedersi delle aristocrazie al potere.

Il Murray parte dal presupposto che le varie classi sociali si possano ridurre in due categorie: le dominanti e le dominate. Ed in relazione a questo presupposto vanno studiati i limiti che si pongono alla scelta qualitativa e quantitativa dei bisogni da parte della classe dominante, non escludendo l'ipotesi in cui questa si trovi nella impossibilità di operare le scelte a suo arbitrio per l'insormontabilità degli ostacoli. Ipotesi, quest'ultima, staticamente parlando, priva di senso perché la mancanza di prevalenza vuol dire non potere, ma concepibile da un punto di vista dinamico perché rappresenta il punto di passaggio dalla prevalenza politica di una classe a quella di un'altra, da un gruppo di individui ad un altro.

Nel medesimo ordine di idee si trova il Lolini, il quale sostiene tale tesi con maggior decisione. Da un punto di vista concreto supporre che lo Stato abbia una propria volontà diversa da quella dei governanti che lo costituiscono e che i contribuenti abbiano libertà di scegliere un servizio pubblico invece di un altro e di pagare o no l'imposta, è un'ipotesi del tutto inverosimile, essendo la coazione la caratteristica che distingue l'essenza dei fenomeni finanziari. I rapporti dell'attività finanziaria si svolgono non fra individui isolati, ma fra gruppi e classi sociali e presuppongono, come quelli politici, la supremazia di alcuni gruppi o classi sociali su tutti gli altri e, quindi, detti rapporti sono eminentemente coattivi. L'eterogeneità dei gruppi e classi sociali rende impossibile la formulazione d'un principio unico di giustizia tributaria. La pressione fiscale tende a svolgersi lungo la linea di minore resistenza politica. Ma coloro che dispongono del potere politico tendono, nell'applicazione dei tributi, a valersene, in una forma o nell'altra, ed in una misura più o meno ampia, a proprio vantaggio ed a vantaggio dei propri amici, patroni e clienti. La soddisfazione dei cosiddetti « bisogni pubblici » mediante le spese pubbliche tende a svolgersi a vantaggio di coloro che possiedono maggiore influenza e forza politica. La pressione fiscale, come pure i vantaggi ricavati dalla soddisfazione dei cosiddetti bisogni pubblici, tendono a ripartirsi fra i gruppi e le classi, in cui le forze politiche si equilibrano. La costituzione economica e giuridica della società tende a determinare le forme della costituzione tributaria.

4. Le teorie socialiste.

Tra le interpretazioni sociologiche del fenomeno finanziario un posto a sé stante è occupato dalle teorie marxiste ortodosse (Marx, Engels, Lenin). Alla base di queste dottrine, dal nostro punto di vista, vi è la coazione, come in genere in tutte le impostazioni sociologiche. Ma questa si esercita in una sola direzione: la classe capitalista che detiene il potere lo esercita per consentire alle imprese private, e quelle monopolistiche in particolare, di frenare il più possibile l'aumento dei salari reali per sfruttare la classe salariata. La finanza pubblica è uno strumento per addossare nella maggior misura possibile sulla classe lavoratrice l'onere delle imposte sgravando, invece, la classe al potere. Queste teorie non tengono conto dell'economia finanziaria come fenomeno autonomo. Ma assumono lo Stato come un cardine delle loro analisi sociologiche. Sono infatti strettamente collegate ed inscindibili con la teoria marxista dello Stato, e quindi sono logicamente subordinate alla sua formulazione, onde un rilievo teorico del fenomeno finanziario in certo senso ad esso meramente accessorio. Per queste impostazioni la costruzione di una teoria della finanza pubblica non ammette l'ipotesi di uno Stato ideale, vuoto di ogni contenuto della società cui si riferisce. La teoria della finanza pubblica si costruisce solo elaborando la teoria dello Stato. Questo modo di vedere il problema deriva dal fatto che la realtà sociale non è isolabile in parti: non esiste una scienza giuridica, economica, politica, storica, ecc. come parti indipendenti ed autonome. Esiste una sola scienza storica unica, rivolta a studiare la realtà sociale. Osserva Engels che lo Stato è un prodotto della società giunta ad un determinato stadio di sviluppo quando i suoi componenti danno luogo ad antagonismi inconciliabili che la società come tale non può eliminare. Per evitare che le classi con interessi economici in conflitto, dati gli antagonismi tra il capitale ed il lavoro, distruggano se stesse e la società in una sterile lotta, sorge la necessità di una potenza che sia in apparenza al di sopra della società, onde mantenere il conflitto nei limiti dell'ordine. E questa potenza è lo Stato, come prodotto di antagonismo inconciliabile tra le classi. Ma in Marx lo Stato è l'organo di dominio di classe, con cui una classe opprime l'altra. Il diritto di riscuotere le imposte è un mezzo con cui si mantiene il potere pubblico. Lo Stato nato dal conflitto delle classi è lo Stato della classe più potente, economicamente dominante che per mezzo suo diventa anche politicamente dominante. Da qui l'esigenza che il proletariato si impadronisca dello Stato trasformando i mezzi di produzione in proprietà dello Stato, eliminando ogni differenza

ed antagonismo di classe, sopprimendo lo Stato borghese. Nel periodo successivo alla presa di possesso di tutti i mezzi di produzione, lo Stato proletario che sussiste dopo la rivoluzione socialista, si estingue, in quanto realizza la democrazia più completa.

In questo quadro l'attività finanziaria dello Stato, prima che cessi con l'estinguersi dello Stato medesimo, nella teoria marxista si collega con il problema economico in tre punti: con la teoria economica dell'accumulazione (la finanza è un mezzo addizionale per lo sfruttamento dei lavoratori in quanto le imposte aumentano il plusvalore, mentre le spese si adeguano agli interessi della borghesia); con la teoria della concentrazione dei redditi (che viene accentuata dalla sovrastruttura delle entrate e delle spese pubbliche, queste ultime in modo particolare destinate ad aumentare i profitti dell'oligarchia finanziaria ed il plusvalore prevalentemente attraverso le spese militari), e con la teoria della tendenza alla miseria delle classi lavoratrici (in quanto ogni imposta — come osserva Marx — costringe il lavoratore a scendere uno scalino, dal momento che la fiscalità dei paesi capitalisti grava sui bilanci familiari dei lavoratori, riducendo i relativi consumi ed il valore reale del salario).

Tra gli studiosi socialisti, ma che non si possono far rientrare tra i marxisti ortodossi, si ritiene opportuno ricordare il *Labriola* ed il *Loria*. Secondo il Loria la costituzione organica dello Stato fa sì che essa dipenda esclusivamente dalla classe economicamente predominante. Ed osservando l'azione del potere politico nella legislazione finanziaria si vede che la struttura finanziaria di un paese è sempre la conseguenza del manifestarsi degli interessi della classe economica dominante la quale grava di tributi esclusivamente o con enorme prevalenza la classe soggetta. Questa si serve dello strumento finanziario per conservare il monopolio dei fattori della produzione o di alcuni di essi e, quindi, per prevalere sulle altre classi sociali, prelevando in tal modo una parte del prodotto del loro lavoro. Il monopolio politico, detenuto dai percettori del reddito da proprietà, è una condizione necessaria alla persistenza ed alla integrità del reddito stesso. La collettività, in sostanza, si distingue in due categorie: quella che detiene il reddito « privilegiato », derivante dalla proprietà appartenente alla classe dominante e l'altra. Quest'ultima classe, soggetta alle scelte del primo gruppo, può sperare solo di trarre beneficio dalla lotta che può venir ingaggiata tra i vari possessori del reddito immune, e dalla quale tuttavia rimane estranea. In altre parole nel pensiero del Loria il sistema economico determina quello politico, e quello politico determina il sistema tributario.

Sempre rifacendosi ad economisti, più che a studiosi di finanza, un posto a parte è occupato dallo *Schumpeter*. Egli parte dal presupposto

che la struttura finanziaria di una società è strettamente dipendente dalla struttura economica della stessa, e, quindi, parte essenziale della sua teoria generale. La finanza pubblica è, pertanto, un ottimo punto di partenza nello studio della società e della sua evoluzione. Osservando la notevole diversità nella struttura dell'economia del Medioevo da quella di oggi, egli constata come a queste due strutture economiche corrispondano due tipi di Stati: quello patrimoniale, dove il patrimonio del principe e quello pubblico sono un tutto unico, e quello fiscale dello Stato moderno.

Nel primo le entrate provengono essenzialmente dal patrimonio del principe, dal reddito delle sue terre (cioè dai diritti pagati dai suoi soggetti). Le spese pubbliche sono, quindi, un affare personale del principe, come lo è la politica generale seguita. L'aumento eccessivo delle spese, essenzialmente militari, con il sorgere delle milizie mercenarie, nonché degli oneri per il mantenimento della Corte e dell'indebitamento crescente, rese necessaria l'imposizione dei tributi, debitamente approvati dai signori feudali e dai vassalli i quali come contropartita chiedevano crescenti controlli negli affari pubblici. In tal modo il bisogno finanziario è stato il fattore più immediato della creazione dello Stato moderno, quale trasformazione e disintegrazione dello Stato medioevale. Lo Stato fiscale che nasce in tal modo (in quanto le entrate provengono ora dalle imposte) costituisce un processo di socializzazione in cui le attività individuali si fondono in quelle sociali nel loro insieme. Lo Stato borghese coesiste con un'economia in cui ciascuno lavora e risparmia per se stesso, sotto la spinta dell'interesse individuale.

Lo Stato fiscale, che opera dentro il sistema capitalistico, agisce come un parassita economico. Può attingere all'economia solo quanto è compatibile con gli interessi degli imprenditori privati, pena il disincentivo a produrre ed il mancato funzionamento del sistema economico. Prescindendo da altre motivazioni economiche e sociologiche che lo Schumpeter enuncia per dimostrare le difficoltà crescenti che l'economia capitalistica incontra nel suo sviluppo, ricordiamo il fattore finanziario. Il disaccordo tra la struttura economica e quella finanziaria emerge dall'aumento della pressione fiscale delle imposte dirette con l'imposta progressiva, con l'imposta sulle società, quella sulle successioni, sintomi del clima ostile verso il sistema capitalistico.

La capacità fiscale dello Stato ha dei limiti. Se la volontà del popolo chiede spese sempre crescenti, se si utilizzano mezzi per fini diversi da quelli perseguiti dagli imprenditori, se parte crescente del popolo viene presa da idee interamente nuove sulla proprietà privata e sulla forma della vita, lo Stato fiscale avrà completato il suo ciclo e la società

dipenderà da una forza motrice della sua economia diversa dall'interesse individuale della classe imprenditoriale. Questo limite, oltre il quale lo Stato non può sopravvivere, può certamente essere raggiunto. E con esso può verificarsi senza dubbio il collasso (la crisi) dello Stato fiscale.

5. La teoria delle illusioni finanziarie.

Una posizione del tutto particolare è occupata dal Puviani anche se da qualche studioso (*Bereijo*) viene inquadrato nella corrente socialista alla Loria.

L'accumulazione capitalistica ha esercitato la sua influenza sulla trasformazione della vita sociale e politica con un'efficacia superiore a qualsiasi altra forza. Questa accumulazione è stata la causa del formarsi di una classe che di più in più si sottrae al suo lavoro. Ogni manifestazione dell'attività sociale si modifica col modificarsi del sistema economico ed il Governo, quindi, che nella condizione di primitiva eguaglianza di beni, aveva potuto tutelare gli interessi generali, diventa, dal momento in cui il lavoro perde la sua preminenza nella produzione ed una parte del suo prodotto nella distribuzione, un organo dipendente dagli interessi della classe economicamente più forte. Allora l'imposta che originariamente serviva ad assicurare il comune vantaggio diventa uno degli strumenti con i quali una parte della società si assicura un'esistenza oziosa e parassitaria, un mezzo per mantenere i salari entro tali limiti da impedire ai lavoratori l'accumulazione.

I proprietari terrieri per conservare la loro rendita, il capitale produttivo (impiegato nelle industrie) e quello improduttivo (spese militari) di fronte alla crescente accumulazione determinano l'aumento via via crescenti delle spese pubbliche. E così nei secoli si formano sistemi di imposte animate da uno spirito arcaico, sottile e profondo, che determina un processo di illusione finanziaria rivolto ad attenuare la sensazione penosa delle imposte, allo scopo di ridurre le resistenze politiche ed economiche. Ecco perché nel primo secolo dopo il mille, in cui alle spese si provvede con entrate demaniali, l'illusione finanziaria è assai limitata. Si sviluppa intensamente durante il periodo feudale e permane con profonde modificazioni con l'avvento della borghesia.

Il Puviani rifacendosi spesso a fatti storici, illustra ampiamente le varie forme di illusioni finanziarie, secondo una classificazione che qui si riporta nella sua essenza, tenendo conto anche della ulteriore elaborazione del Fastani.

A) ILLUSIONI SULLE SPESE PUBBLICHE:

a) *Occultamento dichiarato dell'ammontare delle spese.* — Consiste nel mantenere il segreto sulla qualità, quantità e durata di tutte o parte delle spese, così da non rendere percepibile alla collettività l'ammontare totale del sacrificio che ogni anno sopporta. La mancata o imperfetta conoscenza della somma spesa, può attenuare la sensazione del sacrificio. Tale occultamento può anche avere origine diversa dal desiderio di creare processi di illusione finanziaria. Si pensi alla necessità di mantenere segrete le spese militari, in un paese in tempo di guerra per non far conoscere l'altezza degli oneri. Naturalmente, se si diffonde uno stato di diffidenza, se la collettività, tenuta al buio delle spese, le ritiene superiori al loro ammontare effettivo, l'effetto illusorio ottimistico cessa, e si può determinare una illusione pessimistica.

b) *Occultamento non dichiarato dell'ammontare delle spese con istituti e pratiche contabili ed amministrative.* — È il caso di spese sostenute in un esercizio finanziario, ma che sono portate in bilancio per più esercizi, o che non vengono contabilizzate, ecc. Tale illusione trova un limite nel controllo dell'opinione pubblica sui bilanci statali, a meno che questi non siano volutamente complessi o manchevoli di dati complementari.

c) *Occultamento dell'ammontare delle spese con espedienti d'altra natura.* — Talvolta le spese, dichiaratamente impostate per uno scopo determinato, vengono effettivamente destinate a uno scopo diverso, meno gradito dalla collettività. La classe dirigente ricorre a tale sistema ogni volta che non ritiene opportuno informare correttamente l'opinione pubblica su di una certa spesa per non incontrare la sua opposizione. L'esempio può trovarsi nelle strade costruite a fini militari, ma presentate alla pubblica opinione come lavori pubblici di interesse economico; nella creazione di enti o impieghi che presentano esclusivamente un interesse di parte; in appalti e lavori pubblici affidati a determinate persone a prezzi maggiori per favorire delle clientele.

Naturalmente, specie quando vi sia sufficiente possibilità di controllo, è molto facile che l'illusione ottimistica degeneri in pessimistica, specie se la scoperta d'un numero limitato di queste pratiche porta ad una sfiducia generale nei riguardi di tutte le spese pubbliche.

B) ILLUSIONI SULLE ENTRATE PUBBLICHE:

a) *Occultamento dichiarato o con pratiche contabili delle entrate.* — Consiste nel non pubblicare, o pubblicare in modo oscuro e incomple-

to, i dati relativi alle entrate pubbliche; nel non far apparire un'entrata, perché la si compensa fuori bilancio con una corrispondente spesa o la si attribuisce ad enti od organismi che ne beneficino senza che sia reso pubblico il rendiconto (come l'aggio per la riscossione delle imposte percepite dall'esattore e versate all'erario al netto del suo compenso).

b) *Occultamento dell'onere del prelievo in relazione alle sue fonti.* — Le illusioni di questo tipo derivano dal fatto che determinate forme di prelievo del reddito da parte dell'ente pubblico sfuggono alla sensibilità del cittadino. Un caso è rappresentato dal fatto che il contribuente non sempre si rende conto della equivalenza tra il pagare una volta tanto una somma o pagarne in perpetuo il suo frutto. E, questo, uno dei motivi della preferenza data al debito pubblico, che implica un pagamento futuro delle imposte necessarie per pagare gli interessi sul debito pubblico contratto in luogo dell'imposta straordinaria. Il caso più frequente è dato dalla svalutazione monetaria determinata dalla politica del bilancio pubblico per cui l'aumento dei prezzi, che rappresenta l'imposta inflazionistica, non viene generalmente considerato un prelievo operato dallo Stato, ma attribuito alla speculazione o ad altri fattori.

c) *Collegamento del sacrificio inerente al prelievo a sensazioni piacevoli di origine privata.* — Spesso, quando un individuo acquisisce una ricchezza, o la spende per soddisfare un particolare bisogno, si trova psicologicamente in uno stato d'animo particolarmente propenso alla spesa, e sente meno penoso il prelievo fiscale. È il caso delle imposte sulle donazioni, delle imposte di successione sui patrimoni che provengono da parenti lontani, di talune imposte sui consumi.

d) *Collegamento del sacrificio inerente al prelievo con stati penosi d'altra natura.* — La classe dirigente, nell'imporre il prelievo, si basa sulla constatazione che quando una sensazione dolorosa è sufficientemente elevata o acuta, un'ulteriore aggiunta di una pena trova i soggetti meno sensibili. Così riescono meno penose le imposte di successione sul patrimonio ereditato da parenti prossimi, che colpiscono il contribuente nel momento in cui è addolorato dal lutto.

e) *Collegamento del prelievo ad eventi che eccitano i sentimenti di solidarietà o di odio di classe.* — Spesso la classe dirigente si vale di sentimenti di odio o di antipatia della collettività contro una determinata categoria di individui, per colpire questi ultimi, specie se di numero limitato, con un particolare prelievo. Così le imposte sui profitti di guerra o di speculazione, quelle su determinate classi o individui politici non più al potere, l'imposta temporanea per finanziare esigenze straordinarie di pubblica calamità (inondazioni, terremoti, ecc.).

f) *Ingrandimento dell'utilità di servizi pubblici collegati con l'impo-*

sta, che originano piaceri di origine privata e che in tal modo attenuano il peso del prelievo. — È il caso delle tasse, cioè prezzi pagati per servizi goduti dal contribuente che spesso mascherano delle vere e proprie imposte, essendo il loro gettito superiore al costo del servizio connesso.

g) *Contrapposizione di un male maggiore evitabile con l'impiego del prelievo, considerato male minore.* — Si ha quando si propone di sostituire un tributo nuovo (che poi si manifesterà a rendimento più elevato di quello inizialmente valutato) ad altro vecchio, poco gradito dalla collettività per i suoi difetti, resi visibili e consapevoli dall'esperienza. Il nuovo tributo è reso più facilmente accettato decantandone le sue qualità, che magari l'esperienza successiva dimostrerà inesistenti. Altre volte si agitano o si prospettano gravi e imminenti pericoli, veri od immaginari, che si possono evitare col sacrificio necessario per finanziare certe spese, che la collettività accetta di buon grado, come un male minore.

h) *Dissociazione della penosità del prelievo.* — Se una pena viene frazionata e debitamente diluita nel tempo, può dar luogo ad un sentimento penoso, nel suo insieme, minore della pena che sorgerebbe se subita una volta tanto. È così che un'imposta prelevata a periodi irregolari, a piccole dosi, saltuariamente, si sente di meno. Questo è un altro motivo per cui le imposte di consumo riscosse in ogni atto di acquisto riescono più facilmente accettate dell'imposta sul reddito, e l'imposta unica, in luogo d'un sistema tributario complesso, è un'utopia.

i) *Errore sulla persona che subisce lo stato penoso.* — Si ha ogni volta che si produce un fenomeno di traslazione del tributo, per cui l'identificazione del contribuente riesce molto difficile. Possiamo ricordare le imposte indirette sui consumi, come le imposte di fabbricazione che certamente il produttore trasferisce sui consumatori, mentre costoro non riescono sempre ad attribuire il rincaro del prezzo del bene acquistato all'imposta, tendendo invece ad attribuirlo al venditore o ad altri soggetti.

NOTE BIBLIOGRAFICHE

Per il PARETO, è necessario rifarsi al *Trattato di sociologia generale*, Barbera, Firenze 1923, 2^a ed.; *I sistemi socialisti*, Uet, Torino 1952 (specie cap. III); *Trasformazione della democrazia*, Cappelli, Bologna 1963. Sul Pareto: BOBIO N., *Pareto ed il sistema sociale*, Sansoni, Firenze 1973; FASIANI M., *Contributi di Pareto alla scienza delle finanze*, ristampato in *Vilfredo Pareto, l'economista ed il sociologo*, Malfasi, Milano 1949; SENSINI G., *Cenni di finanza teorica*, in « *Giornale degli economisti* », giugno 1929, riprodotto in *Studi di scienze sociali*, Maglioni, Roma 1932; e tra gli altri studi di questa raccolta anche quello su *La finanza, sociologica*; BORGATTA G., *I problemi fondamentali*

della scienza finanziaria, in « *Atti della R. Accademia di Torino* », vol. XLVIII (1913); *L'economia dinamica - Studio critico su i problemi dinamici nell'economia pura*, Uet, Torino 1915, cap. V; *Lo studio scientifico dei fenomeni finanziari*, nel « *Giornale degli economisti* », gennaio-marzo 1920; *Contributi critici alla finanza teorica*, in « *Giornale degli economisti* », agosto 1920; *Contributi a taluni problemi generali della finanza*, in *Studi in onore di Giovanni Pacchioni*, Giuffrè, Milano 1939. La migliore illustrazione del pensiero del Borgatta è stata fatta da: SCORTO A., *L'opera scientifica di Gino Borgatta*, in « *Giornale degli economisti* », settembre-ottobre 1950.

Per gli altri schemi sociologici si veda MOSCA G., *Elementi di scienza politica*, Laterza, Bari 1939; *Teoria dei governi e del governo parlamentare*, Loescher, Torino 1884; nonché: CONIGLIANI C., *Studi di teoria finanziaria - L'indirizzo teorico della scienza delle finanze* (1894) e *Le leggi scientifiche della finanza*, entrambi nei *Saggi di economia politica e di scienza delle finanze*, Bocca, Torino 1903; LOLINI E., *L'attività finanziaria nella dottrina e nella realtà*, Saggio di una sistemazione scientifica dei fenomeni finanziari, Athenaeum, Roma 1920, cap. VIII e *Il carattere sociologico della scienza delle finanze e lo studio scientifico dei fatti finanziari*, in « *La vita italiana* », gennaio-febbraio 1928; MURRAY R. A., *Le nozioni dello Stato, dei bisogni pubblici e dell'attività finanziaria*, Saggio di una introduzione allo studio della scienza delle finanze, Athenaeum, Roma 1913; *Principi fondamentali di scienza delle finanze*, Saggio di un'organica sistemazione teorica delle dottrine finanziarie nel loro duplice aspetto politico-economico, « *La Voce* », Firenze 1914; ed il saggio più recente *Alcune osservazioni sui problemi della finanza pubblica come scienza politica*, nel « *Giornale degli economisti* », maggio-giugno 1953.

Per uno sguardo storico: BUCHANAN J. M., *Scienza delle Finanze, The Italian Tradition in Fiscal Theory*, in *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1960; PICA F., *Le origini della « Teoria della coazione » nella finanza pubblica*, in « *Studi economici* », n. 2, 1973.

Per le formulazioni socialiste, una sintetica esposizione del pensiero economico marxista si trova in MANDEL E., *Trattato di economia marxista*, Savelli, Roma 1965; ENGELS F., *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, Editori Riuniti, Roma 1963; LENIN V. I., *Stato e rivoluzione* (1917) in *Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma 1965; SCHUMPETER Y. A., *The Crisis of the Tax State* (1918) in *International Economic Papers*, Macmillan, Londra 1954. Si segnala: DELORME H., *L'impôt à l'époque du capitalisme monopoliste de l'Etat*, Ed. Sociales, Parigi 1965. Tra gli autori italiani, dei numerosi scritti di LORIA A., si veda: *La teoria economica della costituzione politica*, Bocca, Torino 1886; *Le basi economiche della costituzione sociale*, Bocca, Torino 1913; LABRIOLA A., *Sul concetto regolatore della finanza pubblica* (1902), ristampato in *Finanza ed economia*, Napoli 1925.

Per le illusioni finanziarie si veda PUVIANI A., *Teoria delle illusioni finanziarie*, Sandron, Palermo 1903 (ristampa Isedi, Milano 1973). Il Puviani trattò del problema in precedenza negli « *Annali della Facoltà giuridica dell'Università di Perugia* » (1897) e nel « *Giornale degli economisti* », agosto 1897. Il volume del Puviani venne tradotto in tedesco (*Die Illusionen in des öffentlichen Finanzwissenschaft*, Duncker und Humboldt, Berlino 1960) ed in spagnolo (*Teoría de la ilusión financiera*, I.E.F., Madrid 1972 con un'ampia introduzione di BEREHO A. R.).

Se ne occuparono altresì il FASIANI M., che analizzò il problema in taluni scritti veramente apprezzabili per la finezza d'indagine come: *Riflessioni su di un punto della teoria dell'illusione finanziaria*, in « *Atti della R. Accademia delle Scienze di Torino* », 1929. Ma la materia è organicamente esposta nei suoi *Principi di scienza delle finanze*, Giappichelli, Torino, 2^a ed., 1951, vol. I. Si veda altresì D'ALBERGO E., *Premesse scientifiche generali e teoria della illusione finanziaria*, in « *Economia internazionale* », febbraio 1959; DE PIETRI TONELLI A., *L'inflazione fiscale in Italia*, Malfasi, Milano 1951, specie parte II, par. 10; VOLPI F., *Amilcare Puviani e la teoria dell'illusione finanziaria* in « *Rivista di diritto delle finanze e scienza delle finanze* », 1971, n. 1; DA EMPOLI D., *Teoria dell'illusione finanziaria di Amilcare Puviani*, in *Studi di finanza pubblica*, Giuffrè, Milano 1976.

dai consumatori è proporzionale all'utilità marginale di questi beni per i relativi consumatori.

Se si accetta questo punto di partenza, a differenza degli schemi politico-sociologici per i quali la produzione dei beni pubblici prescinde dall'ottimo paretiano, e che implicano sempre una redistribuzione del reddito reale, è agevole comprendere come negli schemi volontaristici sia rilevante la identificazione delle caratteristiche obiettive dei beni pubblici. In questa identificazione si sono ripresi ed approfonditi anche vecchi connotati dei beni pubblici. Le ipotesi più convincenti sono quelle in cui lo Stato provvede ad eliminare l'inefficienza (o, come si dice, il fallimento) dell'economia di mercato.

Un primo caso in cui lo Stato può produrre beni pubblici che non si potrebbero produrre spontaneamente sul mercato, senza intaccare l'ottimo paretiano, si ha quando si può introdurre il principio della compensazione. Cioè quando si possono produrre beni a favore di dati soggetti, onde migliorare la loro posizione, sempre che costoro possano indennizzare coloro la cui posizione è stata peggiorata, in modo da farli rimanere quanto meno in una posizione di indifferenza. Poiché questo indennizzo non può avvenire attraverso il meccanismo spontaneo dei prezzi, si può comprendere la logicità dell'intervento fiscale dello Stato.

Tra gli altri casi in cui l'intervento dello Stato viene spiegato come un fattore rivolto a rimuovere certe situazioni che non consentono un'allocazione ottimale delle risorse attraverso il meccanismo dei prezzi si ricorda l'ipotesi di fattori istituzionali che escludono il libero accesso in un dato settore in seguito a pratiche monopolistiche. In tale caso le risorse non si distribuiscono come sarebbe avvenuto in regime di concorrenza. Così quando ci si trova di fronte ad un ammontare di beni ottenuti da un processo di produzione indivisibile ed a costi marginali decrescenti, a prescindere da tendenze monopolistiche, l'ammontare ottimale della produzione richiede la coincidenza tra costo marginale e ricavo medio. Punto che il produttore non ha interesse a raggiungere in regime di costi decrescenti. Da qui una politica di sovvenzioni può consentire il raggiungimento di un livello ottimale.

Ma le caratteristiche fondamentali dei beni pubblici tipici sono essenzialmente due: l'indivisibilità e l'eternità.

Beni pubblici perché indivisibili. Vi sono alcuni beni che, diversamente da quanto avviene per l'economia di mercato, non possono essere consumati che collettivamente. Basta che siano prodotti per un individuo o per un gruppo di individui, e tutti ne vengono a beneficiare. È il caso della difesa nazionale, del servizio di polizia, del faro per la navigazione marittima, ecc. Ciò significa che ciascun individuo consuma l'intera quan-

CAPITOLO III

TEORIE VOLONTARISTICHE

SOMMARIO: 1. I beni pubblici. - 2. Le prime formulazioni degli schemi «volontaristici». - 3. Il contributo del Sax. - 4. Il contributo del De Viti De Marco. - 5. Lo schema del Lindahl. - 6. Lo schema del Bowen. - 7. Il principio democratico della votazione delle scelte. - 8. Le critiche agli schemi volontaristici. - 9. Sull'idoneità della votazione a massimizzare il benessere collettivo. - Note bibliografiche.

1. I beni pubblici.

Le formulazioni così dette volontaristiche della finanza pubblica, che in questi ultimi decenni hanno avuto un nuovo sviluppo, si sforzano — in ultima analisi — di ricondurre il fenomeno finanziario nell'ambito dell'analisi dell'equilibrio generale walrasiano e dell'ottimo paretiano, partendo da un punto di vista deliberatamente individualista.

Non sembra inutile ricordare che l'ottimo paretiano determina l'equilibrio di mercato con un massimo di efficienza nell'allocatione delle risorse. Infatti, partendo dalla impossibilità di un paragone interpersonale della utilità dei singoli individui, la distribuzione ottima dei consumi tra gli individui di una collettività è quella che se modificata implica la riduzione della soddisfazione di almeno uno di essi. La produzione ottima è quella che non consente di aumentare la quantità di un bene senza ridurre quella di un altro. Più sinteticamente il livello del benessere è ottimo se non lo si può aumentare che a condizione di ridurre la soddisfazione di almeno un individuo.

L'equilibrio si consegue quando attraverso atti di scambio volontari successivi si arriva ad un punto in cui non si possono effettuare altri scambi, senza che il miglioramento della posizione di uno scambista venga a deteriorare la posizione di un altro. Così, nella posizione di ottimo paretiano il compenso di ciascun fattore produttivo coincide con il valore del suo prodotto marginale, ed il prezzo dei singoli beni pagati

tità del bene senza intaccare la quantità disponibile per gli altri individui. Questa caratteristica tecnica del servizio non ipotizza che di fatto necessariamente tutti godano nella stessa misura del bene pubblico indivisibile. Così il ladro come tale, non si può dire che benefici delle spese per la polizia. In ogni modo da questa caratteristica deriva la conseguenza che a questi beni non si applica il principio dell'esclusione che si riscontra nell'economia di mercato, per cui il consumo di un bene è subordinato al pagamento di un prezzo, escludendo da tale consumo tutti coloro che non sono disposti a pagarlo. Se un gruppo sociale desidera assicurarsi l'indipendenza dalle altre nazioni deve provvedere alle spese per la difesa. Ma una volta sostenuto questo blocco di spese, tutti gli altri possono godere della stessa spesa, senza incrementare il costo (costo marginale uguale a zero) e senza poter essere esclusi dal consumo o dal godimento del bene. Ora, sapendo che non si applica il principio di esclusione, contrariamente a quanto avviene sul mercato a mezzo del prezzo, il cui pagamento è necessario per assicurarsi il bene, nessuno ha interesse a pagare il relativo prezzo o comunque a rivelare il suo grado di preferenza, se da questa rivelazione può derivare un onere. Questa caratteristica fa sì che questi beni non possano essere prodotti e ceduti da un'impresa sul mercato. E solo lo Stato può produrli e cederli gratuitamente, salvo coprire il costo relativo con il sistema della imposizione.

È stato giustamente osservato che, a prescindere dal fatto che rimane da dimostrare l'aderenza dell'ipotesi con l'ottimo paretiano nell'ambito della notevole massa di beni pubblici resi dallo Stato, ben pochi di questi beni sono tecnicamente indivisibili in modo assoluto. Il grado di indivisibilità si riduce progressivamente ed insensibilmente fino ad arrivare ai beni consumabili da un solo individuo. Altre volte vi sono beni indivisibili che non sono necessariamente pubblici, come le emissioni radio e la televisione privata, i cui costi vengono coperti da un bene a produzione congiunta quale la pubblicità, e che tutti possono ascoltare o vedere.

Ma un criterio complementare che si può introdurre per distinguere le due categorie di beni è quello della efficienza economica, definita in termini di benessere. Quando un servizio può essere reso sia attraverso il mercato che attraverso il principio della non esclusione, è pubblico il bene se può essere prodotto in modo più efficiente in questa ultima condizione.

Beni pubblici perché creatori di esternalità. Si ha un effetto di esternalità quando della produzione o del consumo di un bene, per il quale è previsto il pagamento di un prezzo, si avvantaggiano involontaria-

mente anche altri produttori o consumatori, senza che questo beneficio possa essere pagato o compensato dai beneficiari. Tale esternalità deriva dal fatto che il meccanismo del mercato non assicura all'impresa che produce il bene il compenso anche da altre persone, non acquirenti del bene, cioè da coloro che non pagano il relativo prezzo, ma che traggono ugualmente un beneficio indiretto da questa produzione. Così se un'industria idroelettrica costruisce una diga per sfruttare le acque che raccoglie, impedendo smottamenti o inondazioni a terreni di altri, costoro vengono a godere indirettamente dei vantaggi della diga. In tal modo il beneficio sociale globale supera il costo della produzione. Ove vi sia una sufficiente divergenza tra costi e ricavi privati, da un lato, e costi e vantaggi sociali, dall'altro, ed il produttore non si possa appropriare dei vantaggi procurati a terzi con la sua produzione, egli è indotto a ridurre la produzione sotto il livello ottimale. E il caso dell'istruzione che oltre al vantaggio offerto allo studente, il quale potrà ricuperare il costo nei limiti del vantaggio che ne potrà trarre, avvantaggia indirettamente tutta la collettività ed in modo particolare le imprese che possono contare su di un personale meglio qualificato. Cambiando di segno i termini, lo stesso problema sorge nel campo ecologico con l'inquinamento dell'aria o delle acque. Qui il costo sociale supera il beneficio individuale e una parte del costo del produttore (quello necessario per adeguare gli impianti onde evitare detto fenomeno) viene scaricato su altre persone.

Quando questi effetti esterni sono molto diffusi lo Stato interviene con il bilancio pubblico per far coincidere costi e benefici sociali con quelli individuali. Ciò significa che l'intervento statale non è automatico ma implica una decisione discrezionale circa la determinazione dell'entità delle divergenze che rendono necessario l'intervento pubblico onde realizzare una situazione ottimale.

Ma queste due categorie spiegano solo in parte le spese del bilancio pubblico. Quando si considerano i vari bisogni soddisfatti dallo Stato, i caratteri distintivi rispetto a quelli privati si attenuano e si fanno più arbitrari, in quanto dipendono più da decisioni collettive che da criteri obiettivi.

Così il Musgrave, distinguendo i bisogni collettivi (*Social Wants*) da quelli tutori (*Merit Wants*) ricorda come i primi, che rientrano sostanzialmente in quelli ora esaminati, corrispondono ai bisogni la cui soddisfazione è subordinata alla sovranità del consumatore. Ed il principio di base è che le risorse devono essere allocate seguendo la domanda effettiva del consumatore, anche se non rilevata, e, quindi, solo presunta analogamente ai bisogni privati, quale è determinata dalla scala di preferenza degli individui, data una certa ripartizione del reddito. I bisogni, tuttavia, che

sono soddisfatti in relazione a servizi soggetti al principio di esclusione ma che possono essere soddisfatti sul mercato sulla base della domanda effettiva, divengono bisogni pubblici quando la loro soddisfazione appare così importante da dover essere assicurata dal bilancio pubblico in misura superiore a quella che sarebbe determinata in regime di mercato.

Cioè, sono quei beni che sarebbero consumati in misura insufficiente ove le preferenze individuali non venissero corrette da una decisione pubblica rivolta ad estenderne il consumo. In tale ipotesi essi devono venir prestati dallo Stato ed il costo deve essere coperto con le imposte. Non volendo abbandonare il principio della sovranità del consumatore, che presuppone una conoscenza perfetta del mercato ed una condotta razionale, si ammette che in un regime democratico un gruppo dirigente meglio informato possa imporre le sue decisioni agli altri. A differenza dei bisogni collettivi, dove il problema è di tradurre in termini concreti valutazioni individuali, per i bisogni tutori, alcuni (per es. la maggioranza) si propongono di interferire nella scala delle preferenze di altri. La teoria di questi beni si ricollega al problema più generale della conoscenza imperfetta del mercato, la quale determina appunto la sua disfunzione. Perciò le preferenze manifestate dai singoli non rappresentano « vere » preferenze, e non corrispondono ai loro « reali » interessi per l'irrazionalità e l'ignoranza che informa largamente la condotta dei singoli. Comunque in questo caso siamo completamente al di fuori del massimo paretiano, ma le scelte partono sempre da decisioni alle quali concorrono, sia pure con diverso successo, tutti gli individui, mentre negli schemi politico sociologici ci solo una parte ristretta della collettività può concorrere a formare questa volontà.

Come si vede, una delle basi fondamentali su cui poggiano le teorie volontaristiche (più esattamente si potrebbero chiamare individualistiche), il tentativo di definire obiettivamente il bene pubblico, onde evitare la sostituzione del giudizio dei singoli con quello di un terzo, si dimostra piuttosto debole.

Ora consideriamo altri due problemi:

- a) come si arriva a determinare la posizione ottimale della finanza pubblica nei confronti dell'economia privata ed il relativo equilibrio;
- b) come si è cercato di sostituire il prezzo come elemento rivelatore della scala delle preferenze individuali nell'economia di mercato, con opportuni meccanismi politici.

2. Le prime formulazioni degli schemi « volontaristici ».

Lo studio dei fenomeni finanziari, ed in particolare quello relativo alla natura del prelievo e della spesa pubblica, alla traslazione delle imposte ed agli effetti del debito pubblico, avviene originariamente nel quadro dello studio del fenomeno economico generale come un capitolo dell'economia politica.

Solo alla fine del secolo scorso si abbandona questa impostazione, perché considerata non più rispondente alla realtà concreta, per la graduale revisione della funzione dello Stato nell'economia e per i notevoli progressi della scienza economica. Ci si preoccupa d'indagare sull'intima essenza del fenomeno finanziario, sul meccanismo che determina le scelte, sul suo equilibrio interno ed esterno, e ci si accorge che esso si svolge su di un piano che non collima con quello dell'economia di mercato. Si cerca di riunire i vari problemi finanziari con un unico filo conduttore, si liberano le ricerche da considerazioni precettistiche, che risentono ancora dell'influenza dei cameralisti, dando allo studio della finanza un contenuto scientifico e si tenta di determinare la posizione ottima della finanza pubblica rispetto all'economia di mercato.

La mutata realtà politica, attraverso il consolidarsi dello Stato di diritto e l'affermarsi dei Parlamenti come organi legislativi, l'espandersi della sfera d'azione dello Stato, influiscono sulle impostazioni generali della finanza pubblica.

Malgrado le diverse formulazioni, questi studiosi vedono nella finanza pubblica una specie di scambio sostanzialmente volontario che si concretizza nella produzione e nel consumo di beni, la cui scelta in definitiva proviene dalle manifestazioni di « preferenze » che possono liberamente esplicitarsi dai singoli. Preferenze che lo Stato non deve mutare per non creare distorsioni antieconomiche. In questo senso va interpretata la denominazione di queste formulazioni (« volontaristiche »), ancorché lo strumento impiegato per raggiungere questo equilibrio (per es. il Parlamento e il principio della votazione) abbia un carattere politico.

Il primo tentativo di impostare il problema della finanza pubblica e delle sue scelte su basi razionali è da attribuirsi al Pantaleoni, che fin dal 1883 afferma che in ultima istanza è il Parlamento che decide sul riparto delle spese pubbliche tra le varie voci possibili, in base al principio dell'utilità marginale della scelta. Quindi, l'entità e la destinazione dei fondi disponibili in bilancio costituiscono un fatto economico il quale, adeguatamente studiato, ci rivela il giudizio che la *intelligenza media compresa nel Parlamento* si forma intorno ai gradi finali di utilità

collettivi. Dopo aver ammessa la distinzione tra economia individuale ed economia collettiva, egli ribadisce l'unità sostanziale dei criteri informativi che dominano le due economie. I bisogni collettivi, intesi da ciascun individuo come *membro* della collettività e dipendenti dalla convivenza con altri soggetti, sono sempre bisogni individuali, poiché l'unico soggetto è l'individuo. Punto fermo dello schema è che l'attività economica dello Stato non è basata sull'esercizio di un potere politico, ma sulla volontà della collettività concepita come somma di individui. Anche se non tutti gli individui prendono parte attiva nelle decisioni dello Stato, tuttavia essi possono farlo sempre attraverso la partecipazione ad un gruppo sociale. La struttura statale implica, pertanto, autorità e adesione, ma l'autorità non può sospendere il principio dell'efficienza economica.

La differenza tra la formulazione del Sax e quella delle varie teorie politiche consiste appunto in ciò, che secondo il Sax le decisioni pubbliche non sono determinate autonomamente dal gruppo dominante, ma da tutti i cittadini e le sue scelte coincidono con i gusti dei singoli individui. L'economia privata e l'economia pubblica sono soggette allo stesso principio di economicità, basato sul principio dell'utilità marginale decrescente ancorché assumano forme istituzionali diverse. L'esatto ammontare del prelievo per ciascun individuo è rappresentato dalla quantità di beni che egli è disposto a distrarre dal soddisfacimento dei bisogni di classe inferiore per impiegargli nel soddisfacimento di bisogni di ordine superiore (iniziando dalla cima della scala). Ed i bisogni di ordine superiore che si inseriscono nelle scelte individuali sono appunto, secondo il Sax, i bisogni collettivi soddisfatti dallo Stato. L'ammontare assoluto delle imposte, pertanto, è determinato dal rapporto di interdipendenza tra i due piani di scelta, che sono tra di loro in stretta correlazione in quanto i beni disponibili per il soddisfacimento dei bisogni sono distribuiti su entrambi i piani. Tanto più si soddisfano i bisogni nell'ambito dell'uno, tanto meno si soddisfano quelli dell'altro.

L'equilibrio si raggiunge quando l'utilità marginale dei beni pubblici coincide con quella di tutti i beni privati e, inoltre, con la penosità marginale del prelievo.

Il soddisfacimento dei bisogni degli individui attraverso il bilancio dello Stato richiede la contrazione dei beni disponibili per gli individui e l'impiego delle risorse così ottenute nell'attività collettiva, sia col loro consumo diretto, sia quale remunerazione dei servizi della pubblica autorità. Il mancato impiego di questi beni da parte di ciascun individuo costituisce appunto il costo della finanza pubblica per ciascuno di essi:

comparati delle varie spese. La somma complessiva di soddisfazioni si contrappone ed equivale alla somma complessiva di penosità che suscita il pagamento delle imposte, per lo meno quale si presenta a giudizio e nella mente del legislatore. Ciò secondo l'apprezzamento della intelligenza media formatasi in seno al Parlamento. In sostanza il Pantaleoni si allaccia alla teoria dell'utilità marginale decrescente dei beni impiegati nel soddisfacimento di un bisogno e inquadra il fenomeno finanziario negli stessi schemi marginalisti per la determinazione dell'equilibrio individuale. Il giudizio del Parlamento è la risultante di un complesso di elementi consistenti, da un lato, in una serie ordinata in funzione decrescente dei gradi finali di utilità ponderate di servizi e beni ottenuti con le spese pubbliche, dall'altro, in una serie ordinata in funzione crescente dei beni e servizi cui i privati devono rinunciare in seguito al prelievo fiscale. In questo schema non si chiarisce la natura di questa « intelligenza media » del Parlamento lasciando in ombra se si vuol alludere ad una interpretazione dei sentimenti positivi e negativi della collettività o se si vuol alludere, piuttosto, ad una loro sostituzione con altri criteri. In ogni modo le basi dello schema logico sono gettate.

Ma un passo decisivo verso la sistemazione scientifica della finanza pubblica viene compiuto qualche anno più tardi, nel 1887-1888. Appaiono, infatti, in questi anni, due opere fondamentali scritte indipendentemente l'una dall'altra, ma che seguono il medesimo filo conduttore: si allude ai *Principi teorici dell'economia di Stato* del Sax del 1887 e all'opera immediatamente successiva del De Viti De Marco sul *Carattere teorico dell'economia finanziaria* del 1888. Con queste due opere si dà un inquadramento scientifico all'attività finanziaria e si separa questa nuova disciplina dall'economia. A tali studi si fa risalire l'autonomia della scienza delle finanze, per quanto la prima cattedra di questa disciplina sia stata istituita a Pavia dal Cossa fin dal 1878, ed il Pantaleoni abbia anticipato l'impostazione rigorosa dei fenomeni finanziari, come si è visto, fin dal 1883. Sulle basi scientifiche gettate dal Sax e dal De Viti De Marco, negli ultimi anni del secolo scorso i contributi sul problema fondamentali della finanza si sono moltiplicati.

3. Il contributo del Sax.

Il Sax sviluppò la sua formulazione, come si è detto, fin dal 1887, per riprenderla successivamente nel 1924. Egli ha il merito di aver compiuto una delle prime indagini approfondite sulla natura dei bisogni

la somma di beni impiegati nell'attività collettiva è il costo sopportato dalla collettività. Perché l'attività sia conveniente, è necessario che i beni in questione siano impiegati in modo tale da soddisfare bisogni aventi un grado di priorità più elevato di quelli che sarebbero stati soddisfatti se scelti dai singoli.

Le formulazioni del Pantaleoni e del Sax consentono di risolvere anche il problema del riparto delle imposte tra i singoli. Ciascun individuo, per avere una posizione di equilibrio, deve pagare per i servizi pubblici una somma tale che non implichi un sacrificio maggiore dell'utilità dei servizi pubblici, per quanto il Sax affermi, anche se non decisamente, che non esiste per ciascun individuo una correlazione fra l'imposta che egli versa allo Stato ed il corrispondente impiego del suo gettito.

La teoria del Sax trovò subito ampia diffusione, specie nella letteratura finanziaria allora corrente in Italia, ma spesso con talune riserve o limitazioni. Venne esposta per la prima volta dal Ricca Salerno (Giuseppe) prima in uno studio monografico del 1887 e poi nel suo *Manuale* del 1888. Pur aderendo in pieno alla tesi del Sax (che ribadisce, sostenendo l'esigenza del pareggio del bilancio), il Ricca Salerno mise in rilievo, però, l'influenza che le cause perturbatrici, provenienti soprattutto da modifiche nella distribuzione dei redditi, possono esercitare sulla posizione d'equilibrio tratteggiata dal Sax. Successivamente (1897) la stessa teoria venne illustrata dal Graziani nelle sue *Istituzioni*, il quale annettendo a questa formulazione valore di *legge tendenza*, nel senso che il fenomeno della coazione è un carattere tipico delle finanze, così che tale legge può esser temporaneamente ma non definitivamente violata, attribuendo con ciò un certo peso alle cause perturbatrici cui alludeva il Ricca Salerno, tuttavia la difese vigorosamente da talune critiche che le vennero mosse, specie dal Loria. La formulazione del Sax più tardi venne sostanzialmente accolta, sia pur con alcune riserve, dal Mazzola (1890), il quale poneva in risalto il carattere fondamentale dei bisogni pubblici che consiste nella loro indivisibilità e nella loro complementarietà rispetto ai bisogni individuali e collettivi privati. I beni pubblici prodotti dallo Stato sono complementari in quanto costituiscono il presupposto per il soddisfacimento dei bisogni privati. Sono indivisibili in quanto lo stesso ammontare deve venir consumato da tutta la collettività, perché altrimenti alcuni consumatori di questi servizi pubblici troverebbero il prezzo che devono pagare eccessivo rispetto alla utilità che ne traggono. In ogni modo, a parte questa integrazione, del resto non pacificamente accettata, il Mazzola formula il suo principio nel modo seguente: in ogni economia la tendenza all'utilità massima regola la distribuzione tra i vari usi dei beni disponibili in modo che il grado di utilità finale

di ogni quantità di beni sia, dopo la distribuzione, uguale. La formazione del prezzo dei beni pubblici avviene in modo che in ogni singola unità economica, i gradi di utilità finale dei beni pubblici siano, dopo la distribuzione degli oneri pubblici, uguali tra loro. E ciò anche se egli afferma che il consolidamento di bisogni pubblici, che impedisce ai singoli il loro avvertimento, rende difficile il calcolo economico.

4. Il contributo del De Viti De Marco.

Un posto del tutto particolare, nell'ambito di questi schemi volontaristici, è occupato dal De Viti De Marco, il quale presentava il suo modello della finanza pubblica quasi contemporaneamente al Sax, ma in modo indipendente, nel corso di lezioni del 1888. Il suo pensiero viene esposto in modo definitivo nella ultima edizione dei *Primi principi dell'economia finanziaria* nel 1928.

Per il De Viti De Marco, mentre l'economia privata studia l'attività dell'individuo diretta al soddisfacimento dei bisogni individuali, l'economia finanziaria studia l'attività produttrice dello Stato diretta al soddisfacimento dei bisogni collettivi, i quali nascono sempre da una sensazione penosa degli individui che compongono la collettività e non sono bisogni della collettività stessa che come tale è incapace di avvertire piaceri e dolori.

Lo Stato, subbietto agente, è spinto nella sua azione dai bisogni degli individui o gruppi, e pertanto il calcolo finanziario va scomposto nei calcoli economici degli individui e gruppi che sono gli elementi costitutivi.

La scienza delle finanze, pertanto, trasferisce il principio del valore dall'economia privata nel campo dell'economia pubblica, ed indaga a quali condizioni deve sottostare l'attività produttrice dello Stato, affinché la scelta dei servizi pubblici da produrre, la determinazione delle loro rispettive quantità, la distribuzione del costo tra i consumatori, ecc., avvenga secondo il principio del valore, cioè con il minor sacrificio per la soddisfazione massima dei bisogni collettivi. I fenomeni finanziari rientrano pertanto nella teoria della produzione e del consumo dei beni pubblici, come i fenomeni economici rientrano nel quadro della teoria della produzione e del consumo dei beni privati.

Il bisogno collettivo pur essendo inteso sempre dall'individuo, è quello che nasce per il concorso di due circostanze: per il fatto della « convivenza sociale » e per un « contrasto di interessi » tra i vari gruppi che compongono la collettività, contrasto che viene composto per l'inter-

vento dello Stato. Sorgendo il bisogno collettivo da un composto di interessi, esso è rappresentato dalla somma algebrica e non aritmetica di quantità positive e negative. Cioè nella economia finanziaria la domanda collettiva è data dalla risultante degli apprezzamenti antagonisti dei vari gruppi e individui, mentre nella economia privata la domanda è la somma aritmetica delle domande individuali, senza essere influenzati da coloro che non domandano il bene.

L'aver assunto il bisogno collettivo quale si presenta nella sua storica effettività come presupposto dello studio della scienza delle finanze, e l'esser questo prescelto dallo Stato, considerato come organo politico ed in contrasto con gruppi antagonisti, pone il De Viti De Marco, nell'ambito degli schemi volontaristici, in una posizione particolare, dal momento che arriva a conclusioni coincidenti con quelle degli schemi volontaristici pur partendo da presupposti politici.

Posta questa premessa, il De Viti De Marco mette in luce due tendenze che si riscontrano nella storia e che portano a due tipi estremi di costituzioni politiche: quella dello Stato assoluto e quella dello Stato popolare.

Nel primo, il sovrano o la casta dominante esercita il potere in condizioni di monopolio e sceglie la produzione dei beni pubblici tra quelli che vanno a suo vantaggio, ponendone i costi a carico delle classi soggette. Si avvicina all'ipotesi del monopolio privato, e trova riscontro nello Stato feudale. Il prezzo di monopolio dei servizi pubblici dipende dalla volontà dello Stato in misura maggiore di quanto avvenga nel monopolio privato. Mentre quest'ultimo trova dei limiti nel contrabbando, nella elasticità della domanda e nella presenza dei succedanei, lo Stato trova solo un limite nella ribellione, nell'emigrazione e nella contrazione del reddito nazionale. Ma lo Stato assoluto non è una situazione di equilibrio, in quanto gli Stati tendono verso la seconda forma, che è lo Stato popolare, nel quale ogni classe ha il diritto e la possibilità di accedere al potere politico.

In questa seconda ipotesi si può supporre che ogni classe possa arrivare al potere e, arrivati, rimanga sotto il sindacato continuo della collettività. Supponendo — in teoria pura — che la sostituzione al potere di una classe con l'altra avvenga con sufficiente rapidità, si viene a realizzare la condizione di concorrenza perfetta. Questo avvicendamento dei vari gruppi, che sono a turno governati e governanti, crea una identità personale tra produttori e consumatori. Ecco perché lo Stato democratico può essere avvicinato alla figura economica della cooperativa dove in luogo dell'identità tra produttori e consumatori si ha una identità tra utenti e contribuenti.

Il De Viti riconosce la possibilità che questo schema sia turbato da fattori politici di cui si deve tener conto. Le deviazioni dovute al fattore politico — si noti che nello schema devitano l'elemento perturbatore è patologico — portano ad un aumento del prezzo che i contribuenti sono chiamati a pagare per la medesima produzione dei servizi pubblici, ma ciò non muta la natura del rapporto di scambio che lega lo Stato produttore ai cittadini consumatori, e che ha un punto di equilibrio in quella situazione in cui ogni contribuente, facendo il proprio bilancio, trova il suo reddito totale ripartito tra tutti i suoi consumi, sia di beni pubblici che di beni privati, nel modo « ottimo ».

Da questa impostazione fondamentale, il De Viti trae dei corollari e delle applicazioni in ogni campo dell'attività finanziaria. Così la convenienza a mantenere un patrimonio demaniale sarà dettata dal rapporto tra redditività del demanio nelle mani dello Stato e redditività dello stesso patrimonio nelle mani dei privati. E, a sua volta, l'imposta è il prezzo che ogni cittadino paga allo Stato per coprire la quota-parte del costo dei servizi pubblici generali che egli consuma. Ne deriva che, procedendo per medie e tenendo conto delle varie generazioni che si succedono nel tempo, oltre che del carattere dei beni pubblici, che sono strumentali per la produzione e condizione per il consumo dei beni prodotti dai privati, il consumo dei servizi pubblici generali può presumersi proporzionale al reddito di ogni cittadino. E, partendo da questa premessa, il De Viti costruisce la teoria pura dell'imposta. Da questo punto di vista, mettendo in luce i limiti che la teoria economica incontra nello spiegare i fenomeni finanziari, egli non ritiene che in base a schemi economici si riesca a dare la giustificazione dell'imposta progressiva, la cui scelta dipende esclusivamente da fattori extraeconomici. Infine, partendo da questa impostazione della finanza pubblica, si rovescia la teoria allora corrente della traslazione delle imposte: essendo l'imposta una controprestazione dei servizi pubblici ed avendo questi natura strutturale per la produzione ed il godimento dei beni privati, nega che si debba sempre considerare l'imposta come un elemento di aggravio dei costi di produzione. Se il costo di produzione aumenta, ciò dipende dall'efficienza dei relativi servizi pubblici, che è diminuita. In teoria pura bisogna presumere che il costo di produzione sia diminuito per l'intervento pubblico.

Come si vede, la teoria pura della finanza pubblica del De Viti De Marco poggia pur sempre su basi volontaristiche e si fonda sull'ipotesi dello scambio anche se l'elemento coattivo assume un certo ruolo. Si fa più razionale e più concreta nello stesso tempo del modello dello scambio del Sax, perché l'equilibrio finanziario viene assicurato da un mecca-

nismo automatico, di natura politica, quale è la rotazione delle classi politiche al potere.

5. Lo schema del Lindahl.

I modelli volontaristici sono stati perfezionati recentemente nel tentativo di determinare meglio l'equilibrio tra settore privato e pubblico nonché il prezzo dei servizi pubblici da attribuire ai singoli sotto forma d'imposta. Questi modelli sono noti col nome di teorie o modelli dello scambio volontario.

Tra le varie formulazioni elaborate si può ricordare quella del Lindahl che, seguendo la traccia del Wicksell, espose una prima formulazione fin dal 1919, nella sua tesi di laurea sulla giusta imposta, e successivamente nel 1928 in un saggio più breve.

Il Lindahl premette che, dal punto di vista economico, l'attività statale si propone lo scopo di soddisfare i bisogni dei singoli. Coprire il costo di tale attività attraverso l'imposizione, significa convertire beni privati il cui consumo viene contratto per effetto del prelievo, in beni pubblici realizzati con la spesa pubblica. Come ogni altra attività economica, questa attività collettiva è guidata da criteri economici. E questi criteri si basano sul principio dell'utilità marginale decrescente. Solo così si possono risolvere in termini normativi i quattro problemi più importanti della finanza pubblica: i bisogni che devono venir soddisfatti dall'attività statale; la scelta tra i diversi mezzi soddisfatti dall'attività; l'ammontare del costo per ciascun tipo di attività pubblica; la distribuzione di questo costo tra i contribuenti.

Il Lindahl ipotizza una divisione della collettività in due gruppi di contribuenti: uno, *A*, relativamente benestante, l'altro, *B*, relativamente povero, ma tra di loro omogenei sul piano economico ed aventi lo stesso potere contrattuale.

Supponendo che il problema dell'equilibrio della finanza pubblica venga risolto da un libero accordo tra i due gruppi, il processo che ci interessa può venir concepito come una specie di scambio economico di natura del tutto particolare. La domanda di una parte della collettività di certe quantità di beni collettivi ad un dato prezzo, si presenta all'altra parte della collettività come un'offerta di questi beni ad un prezzo corrispondente alla parte residua del costo totale. L'attività finanziaria, pertanto, potrà aver luogo solamente se la somma globalmente pagata dai due gruppi per determinate quantità di beni, è sufficiente per coprire il costo totale.

Il Lindahl fa ricorso ad una rappresentazione grafica (fig. 2), che viene qui riportata con qualche modifica onde renderla più chiara. Siano due gruppi di individui *A* e *B* (contribuenti ed utenti nello stesso tempo) e consista l'attività finanziaria nella produzione di un unico servizio o bene. Entrambi questi gruppi di contribuenti, naturalmente, dovranno

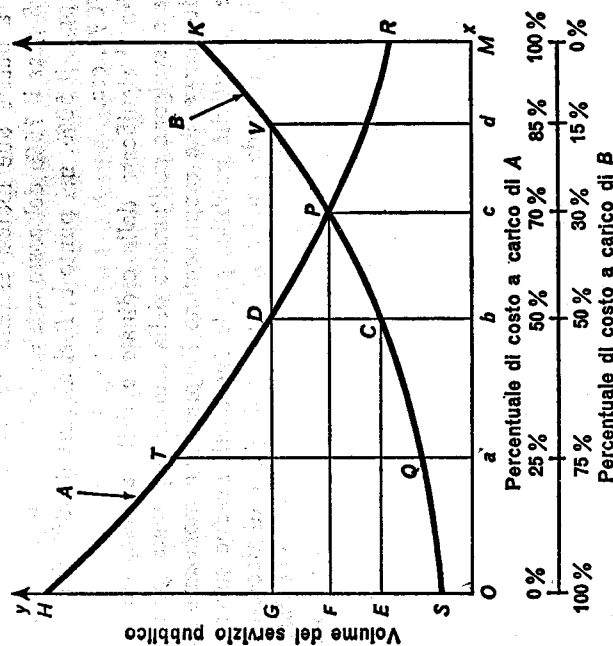


Fig. 2.

pagare un prezzo globale tale da coprire l'intero costo dell'attività finanziaria, e nell'ambito del gruppo tutti gli individui pagheranno il medesimo prezzo per partecipare al godimento del servizio pubblico.

Sulla linea delle ordinate (Oy) si misura la quantità del servizio pubblico reso. Cioè tanto più si sale da O verso y , tanto più cresce il volume del servizio prodotto dallo Stato. Così OS indica, per es., un certo numero di chilometri di strade costruite, o un dato numero di scuole e di insegnanti, OE indica un numero naturalmente superiore di chilometri di strade, o di scuole e di insegnanti, ecc. Man mano che si sale da OS , a OE , a OF e OG , il volume della produzione aumenta, e quindi aumenta in proporzione (supponiamo i costi costanti) il costo globale del servizio.

Sulla linea delle ascisse (Ox) si misura la percentuale del costo complessivo che viene assunto a carico di ciascuna delle due parti. E precisamente nel punto M si suppone che l'intero costo del servizio pubblico rimanga a carico del primo gruppo (A), mentre il secondo gruppo (B) viene a godere del servizio pubblico gratuitamente. Nel punto O l'intero costo viene messo a carico del contribuente B mentre A lo gode gratuitamente. Tra queste due ipotesi estreme ve ne sono di intermedie: nel punto a , B paga il 75% del costo totale e A il residuo 25%, nel punto b ciascuno paga il 50%, nel punto c , B si assume il 30% del costo e A il residuo 70%, ecc.

Chiarito il significato delle ordinate e delle ascisse, sulla base dei criteri che si svolgono nell'ambito della economia privata, possiamo tracciare le due curve che rappresentano l'espressione monetaria dell'utilità marginale dell'attività pubblica per le due parti. Le due curve mostrano come varia la domanda per i beni pubblici da parte di ciascun individuo in funzione della quota-parte della spesa relativa assunta dall'altro. In altre parole se A viene a godere gratuitamente del servizio, perché B si assume l'intero costo (100%), egli domanderà una quantità massima (per es. OH); se dovrà assumersi il 50% del costo la sua domanda verrà a contrarsi (per es. da OH a OG); se dovrà assumersi il 70% si contrarrà ulteriormente (per es. a OF), e così via fino a quando si contrarrà ad un minimo, cui non sarà disposto a rinunciare (per es. MR) anche se dovrà assumere a proprio carico l'intero costo del servizio pubblico. Cioè la curva $ATDPR$ è la curva di domanda del servizio da parte di A in funzione della quota-parte crescente di costi da lui assunta a suo carico.

E procedendo inversamente, a partire da M (invece che da O) si può tracciare la curva di domanda dello stesso servizio da parte di B in funzione della quota-parte del costo residuo da lui assunta; curva che tocca i punti $KVPCQS$.

Il punto di incontro delle due curve (P) rappresenta la sola distribuzione del costo tra le due parti che consenta un mutuo accordo sull'estensione da darsi alla pubblica attività, a parità di abilità di ciascun gruppo di difendere i propri interessi. Nelle ipotesi poste, si produrrà un volume di servizi pubblici pari a OF ed il costo globale verrà assunto per il 70% da A e per il residuo 30% da B . Se il riparto è diverso, vi sarà una posizione di squilibrio. Per es., se la spesa globale viene ripartita a metà per ciascuno, A vuol ottenere, a quel prezzo, una quantità maggiore. Anziché OF , domanda OG , ma per quella quantità B offre di coprire il costo solamente per il 15%, lasciando in tal modo scoperto il 35% del costo totale che A dovrebbe assumere a suo carico. Ed allora riduce la

sua domanda. Alla quale, d'altro lato, A aderisce perché in tal modo la sua quota di partecipazione che in corrispondenza della quantità OG avrebbe dovuto essere dell'85% per coprire l'intero costo del servizio, si riduce. E così fino ad arrivare al punto di equilibrio P . Lo stesso ragionamento, in termini inversi, si può fare se il riparto del costo è meno favorevole per A . Cioè se fosse, per esempio, dell'85% a carico di A e del 15% a carico di B .

Così il processo reddito-spesa viene determinato con criteri analoghi a quelli delle transazioni di mercato e l'equilibrio risultante, si osserva, è la soluzione « ottima »: il prezzo dei beni collettivi tende in definitiva a corrispondere all'utilità marginale di ciascuna delle due parti interessate.

Successivamente, il Lindahl prende in considerazione taluni fattori economici e politici che nella vita concreta complicano il problema, risolto così semplicemente in una prima approssimazione.

Una prima limitazione proviene da motivi puramente economici: i bisogni collettivi non hanno il medesimo ordine di priorità per tutti; le differenti classi sociali non considerano, probabilmente, come marginali, gli stessi bisogni collettivi. Se al Parlamento si presenta un bilancio da approvare globalmente per le entrate e le spese, ognuno riterrà di ricevere come servizi un'entità inferiore all'ultima unità d'imposta pagata. Ognuno insisterà per una riduzione delle imposte con l'effetto d'una riduzione dei servizi pubblici. La soluzione di tale conflitto di interessi è impossibile: ciascuno deve rassegnarsi a pagare una quota maggiore del costo dei servizi ritenuti più utili.

Una seconda limitazione proviene dal fatto che le due parti possono non avere un potere politico uguale, ed il bilancio può riflettere la capacità di alcuni di difendere i propri interessi meglio degli altri. E la parte dominante può spostare l'equilibrio finanziario verso una posizione di proprio vantaggio in due modi: o abusando dell'ignoranza altrui o ingannando l'altra parte con dei processi d'illusione finanziaria, che il Lindahl ricava dal Puviani, o imponendo apertamente ad altri imposte maggiori di quelle che essi avrebbero pagato se fossero stati liberi di sceglierne l'ammontare.

6. Lo schema del Bowen.

Il Bowen, premesso che tanto i beni individuali quanto quelli sociali sono prodotti con l'impiego di risorse scarse, mette in rilievo la differenza tra i due tipi di beni che consiste nel diverso carattere della loro domanda. I beni individuali sono divisibili in unità appropriabili da

9. Sull'idoneità della votazione a massimizzare il benessere collettivo.

L'ultimo assunto merita un esame più particolareggiato. Si tratta di vedere se il meccanismo delle votazioni è in grado di massimizzare il benessere di una collettività. Supponiamo, per poter procedere ad un esame critico interno del problema, che i gusti di tutti gli individui che compongono le collettività siano comparabili e pertanto sommabili tra di loro. È un grave arbitrio, ma ci consente di impostare in termini più semplici il problema.

Ad un esame più attento risulta che sul piano puramente logico il meccanismo delle votazioni non porta necessariamente ad una scelta che si possa considerare la migliore di ogni altra possibile, a giudizio dei singoli.

a) Vi possono essere delle situazioni particolari per cui il meccanismo della votazione non consente la formazione della maggioranza necessaria per operare le scelte.

Si supponga che la collettività si componga di tre gruppi sociali (I, II, III), con tre bisogni da soddisfare, comuni a tutti (A, B, C) ai quali, però, viene attribuito un ordine di precedenza diverso nei singoli gruppi:

I preferisce A a B, B a C

II preferisce B a C, C a A

III preferisce C a A, A a B

Dato questo ordine di precedenza, si vede che, dovendo scegliere uno dei tre bisogni da soddisfare, a meno che la scelta non venga limitata arbitrariamente, facendo venir meno, così, il principio della libertà della stessa, la maggioranza non si può formare.

Infatti la scelta A otterrebbe due voti di preferenza su B ed uno su C; ma anche B otterrebbe due voti di preferenza su C ed uno su A; come pure C otterrebbe due voti di preferenza su A ed uno su B. In tal modo il problema della scelta tra A, B e C rimarrebbe indeterminato.

Non vi è dubbio che se si pone una limitazione alla votazione, si può formare la maggioranza necessaria per la decisione. Così se si pone in votazione la scelta tra A e B, il bene A otterrà due voti (da I e da III) e B un solo voto (da II) ed il bene B viene escluso dalla scelta. Ma se si fosse posta in votazione un'altra alternativa, p. es. tra B e C, il bene B otterrebbe due voti (da I e da II) e C un solo voto (da III). scelta, questa, in contrasto con quella precedente. In tal modo la scelta non avviene in modo razionale, ma dipende dall'ordine con cui vengono

messe in votazione le varie alternative (A e B, A e C, B e C). E, quindi, la scelta è determinata, ma dipende dai gusti di chi ha il potere di fissare il modo di procedere alla votazione.

b) Una seconda limitazione al principio della votazione individuale indipendente, come mezzo per raggiungere un massimo benessere per la collettività, può derivare dalla presenza di una piccola minoranza che può decidere sulla scelta, nel caso in cui la maggioranza non sia ben delimitata.

Si supponga una collettività di 201 individui (maggioranza costituita da 101) divisi in tre gruppi aventi gusti omogenei: il I costituito da 100 individui, il II da 100 ed il III da 1. Si sottoponga a referendum diretto la scelta di due beni pubblici tra i tre (A, B, C) che la collettività sente come più urgenti. Il costo di ciascun bene sia uguale a quello di tutti gli altri, ed una volta deciso il bene da produrre questo venga messo gratuitamente a disposizione di tutta la collettività. La graduazione dell'utilità dei tre beni per ciascun individuo è messa in evidenza dalla seguente tabella:

Gruppo Bene	I (100)	II (100)	III (1)
A	10	8	8
B	8	4	10
C	4	10	4

Se si pone in votazione nell'assemblea di 201 individui la scelta, il risultato sarà il seguente.

Per i membri del I gruppo la scelta A + B è la migliore perché dà un'utilità di 18 (= 10 + 8) rispetto a quella A + C che dà un'utilità di 14 (= 10 + 4) e quella B + C che dà un'utilità di 12 (= 8 + 4).

Per i membri del II gruppo, invece, la scelta migliore è quella A + C che dà un'utilità di 18 (= 8 + 10) rispetto a quella B + C con un'utilità di 14 (= 4 + 10) e ancora rispetto a quella A + B con un'utilità di 12 (= 8 + 4).

Per il terzo individuo la scelta migliore è quella A + B che gli dà un'utilità di 18 (= 8 + 10), mentre quella B + C gli avrebbe dato 14 (= 10 + 4) e quella A + C gli avrebbe dato solo 12 (= 8 + 4).

Pertanto la scelta A + B ottiene 101 voti (I e III), mentre quella A + C riceve solo 100 voti (II) e quella B + C nessun voto.

Ma, supponendo comparabili i gusti dei singoli, la scelta $A + B$ non dà un'utilità totale massima rispetto ad ogni altra combinazione. Se moltiplichiamo per 100 (numero di individui) l'utilità totale del I e II gruppo e sommiamo le utilità totali dei tre gruppi si vede che:

- l'utilità totale della combinazione $A + B$ è di $(1000 + 800) + (800 + 400) + (8 + 10) = 3018$;
- l'utilità totale della combinazione $A + C$ è di $(1000 + 400) + (800 + 1000) + (8 + 4) = 3212$.

Ciò con questa scelta la collettività nel suo insieme ha perduto 194 (= 3212 - 3018) d'utilità scegliendo una situazione non ottima.

c) Ma la limitazione più grave al principio della votazione per le decisioni finanziarie proviene dal fatto che le scelte finanziarie nella realtà storica odierna sono strettamente collegate a scelte di altro ordine (moral, politiche, religiose, ecc.) che si possono chiamare politiche in senso generale.

Si supponga una collettività di 10 individui che nel momento di procedere alle elezioni dei propri rappresentanti negli organi decisionali del Paese, si trovi nello stesso momento di fronte a due ordini di scelte:

a) scelte di carattere economico: Scelta A (autostrade) e Scelta B (scuole);

b) scelte di carattere extraeconomico: Scelta X (alleanza con lo Stato Verde) o Scelta Y (alleanza con lo Stato Bianco, nemico del Verde).

Si supponga che i gusti dei 10 individui si ripartiscano nel modo seguente:

Scelta A : 6 individui; Scelta B : 4 individui;

Scelta X : 7 individui; Scelta Y : 3 individui.

Se i gusti soggettivi sono omogenei sui due piani, cioè se i 7 individui che preferiscono la scelta A sono gli stessi che preferiscono la scelta X , o se gli individui possono procedere ai due ordini di scelte in modo indipendente l'uno dall'altro (o con referendum nettamente separati, o nominando separatamente propri rappresentanti in organi decisionali autonomi, senza influenze reciproche né in sede elettiva né in sede deliberante, uno per le scelte economiche, l'altro per le scelte politiche) la scelta confluisce su A e su X , atte a soddisfare la maggioranza della collettività.

Ma se, come avviene più frequentemente nelle istituzioni vigenti, queste due ipotesi non si verificano, il sistema non assicura un complesso di scelte ottime.

Si supponga che i sette individui che propendono per la scelta extra-economica X siano divisi, circa la scelta economica, tra quella A (tre

individui) e quella B (quattro individui), mentre tutti coloro che propendono per Y siano per la scelta A , come dalla seguente tabella:

Scelta economica Scelta politica	Totale	
	A	B
X	3	4
Y	3	—
Totale	6	4

Il modo con cui verranno decise le scelte di carattere diverso, dipende dal peso che queste hanno nel momento in cui si procede alla elezione di chi dovrà operare le scelte nei due campi. Se in quel momento le scelte politiche prevalgono come grado di urgenza per gli elettori rispetto a quelle economiche, verrà eletto il gruppo rappresentante l'idea politica favorevole ad X e questa rappresentanza opererà oltre le scelte politiche anche quelle economiche. Poiché, nell'ambito di detto gruppo, la maggioranza (quattro su sette) è per la scelta B , nel momento di operare la scelta economica si darà la preferenza a B soddisfacendo i gusti di quattro individui su dieci, cioè della minoranza.

In termini più generali, le maggioranze che operano le scelte si formano per « pacchetti » inscindibili di cui solo una parte sono scelte economiche.

Si sceglie o il pacchetto L o quello M . E non è detto che la maggioranza di consensi su di un certo « pacchetto » di scelte rispecchi la maggioranza di consensi anche su tutte le singole parti che lo compongono: ed in modo particolare nel settore economico.

NOTE BIBLIOGRAFICHE

Per una rassegna generale dei problemi trattati nel capitolo si veda: ARENA C., *Teoria generale della finanza pubblica*, Jovene, Napoli 1945; GANGEMI L., *Elementi di scienza delle finanze*, vol. I, Jovene, Napoli 1948. Introduzione, cap. II; HERBER B. P., *Modern Public Finance*, Irwin R. D., Homewood, Illinois 1971, cap. da I a IV; MUSGRAVE R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959, parte II, cap. da IV a VI (pregevole l'introduzione di FUENTES QUINTANA E., alla traduzione spagnola *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid 1968); BURKHEAD J., MINER J., *Public Expenditure*, Macmillan, Londra 1971 con ampia bibliografia. Una raccolta di scritti di