

## LA FINANZA PUBBLICA

### CAPITOLO 1. L'ATTIVITÀ FINANZIARIA PUBBLICA

#### 1) DALLA SCIENZA DELLE FINANZE ALL'ECONOMIA PUBBLICA

Nelle moderne società industrializzate l'attività economica, diretta alla produzione e alla distribuzione di beni e servizi, è svolta sia da soggetti privati sia dallo Stato e da altri enti pubblici.

Lo Stato e gli enti pubblici minori — e cioè le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni — esercitano la maggior parte dei loro interventi in campo economico al fine di reperire le risorse che verranno poi impiegate per soddisfare i crescenti bisogni dell'intera collettività.

Questa attività viene detta attività finanziaria pubblica (o più semplicemente finanza pubblica) che dà quindi luogo a due distinti flussi di ricchezza:

- un flusso entra nelle casse dello Stato, cioè all'erario pubblico, ed è costituito dalle entrate pubbliche;
- un altro flusso ne esce, essendo costituito dalle spese pubbliche.

La denominazione economia pubblica ha sostituito da alcuni decenni quella di scienza delle finanze.

Quest'ultima venne usata per la prima volta da studiosi tedeschi, che così avevano definito la disciplina che si occupava solo della modalità di reperimento delle risorse da parte dello Stato da impiegare per finanziare la spesa pubblica (che secondo i principi allora dominanti doveva essere ridotta al minimo).

**Elementi del sistema finanziario pubblico.** L'attività finanziaria dello Stato e degli altri enti pubblici implica l'esistenza di un sistema finanziario pubblico, costituito dagli elementi sotto indicati:

- soggetti attivi, dotati di potere impositivo, cioè di imporre i tributi in base alla legge. Nel nostro sistema tributario tale potere compete allo Stato, che può delegarlo in parte agli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni);
- soggetti passivi, costituiti dai contribuenti che devono sottostare al potere impositivo dei soggetti attivi (è importante notare che il rapporto fra i soggetti attivi e i soggetti passivi è regolato dalla legge, che conferisce ai primi precisi poteri giuridici);
- beni economici di proprietà pubblica, costituiti da fattori produttivi (come terreni, fabbricati, imprese, fonti di energia) e da altri beni economici (come denaro, arredamenti di uffici ecc.), purché siano di proprietà pubblica;
- rapporti giuridici, intercorrenti fra i soggetti attivi e passivi, oppure fra i soggetti stessi e i beni economici di proprietà pubblica.

#### 2) BISOGNI PUBBLICI E SERVIZI PUBBLICI

Gli enti pubblici dunque devono reperire risorse da impiegare per il soddisfacimento dei bisogni della collettività che si distinguono in individuali e collettivi.

I bisogni individuali sono avvertiti direttamente dalle singole persone e soddisfatti direttamente dalle medesime: sfamarsi, vestirsi, disporre di una casa.

I bisogni collettivi, invece, sono avvertiti dalle persone in quanto membri di una collettività organizzata: si pensi ai bisogni di giustizia, di ordine pubblico, di istruzione, di difesa nazionale. Questi ultimi sono soddisfatti dallo Stato e dagli altri enti pubblici: per questo sono chiamati anche bisogni pubblici.

Per il soddisfacimento dei bisogni pubblici vengono predisposti appositi servizi pubblici, come le scuole, gli ospedali, i tribunali, le infrastrutture.

In sintesi, possiamo definire i servizi pubblici come prestazioni fornite dagli enti pubblici alla collettività per il soddisfacimento di bisogni pubblici.

I bisogni pubblici, per i quali si predispongono i servizi, si classificano in generali e speciali, a seconda che i benefici che forniscono siano o meno divisibili fra i cittadini.

I servizi generali sono predisposti a favore dell'intera collettività e sono goduti dai cittadini in quanto membri della stessa: ciascuno trae vantaggi da questi servizi, senza che però sia possibile quantificare il vantaggio di ognuno (si pensi alla difesa nazionale, all'ordine pubblico, all'amministrazione della giustizia). Tali servizi sono perciò definiti indivisibili.

Nel caso dei servizi pubblici speciali è invece possibile stabilire, almeno approssimativamente, il vantaggio che ogni cittadino trae da essi: si pensi al trasporto urbano, in cui ciascun utente paga il servizio in base al suo effettivo godimento, rilevabile dal numero dei viaggi effettuati. Questi servizi sono, quindi, divisibili.

Vi sono poi servizi pubblici speciali che avvantaggiano l'intera collettività: l'esempio tipico è costituito dalla pubblica istruzione, in cui i singoli utenti traggono un indubbio beneficio individuale e l'intera collettività ne risulta indirettamente avvantaggiata, in quanto potrà avvalersi in futuro di professionisti capaci. In questi casi si parla di servizi parzialmente divisibili.

Spesso lo Stato soddisfa bisogni prescindendo da una domanda specifica dei cittadini, considerando i vantaggi che l'intera società può trarne (es.: istruzione, cure sanitarie ecc.).

I beni forniti per soddisfare questi bisogni vengono chiamati meritori (merit goods) in quanto contribuiscono al progresso della società anche se talora i cittadini non sono in grado di valutare i vantaggi derivanti da tali consumi.



Si chiamano invece demeritori (demerit goods) quei beni che pregiudicano il progresso della società: si pensi all'uso di alcoolici, sigarette, sostanze inquinanti, oppure all'uso di droghe. Lo Stato attraverso la pressione fiscale cerca di scoraggiare tali i consumi, o attraverso un'elevata imposizione fiscale o con espliciti divieti.

### 3) OBIETTIVI DELLA FINANZA PUBBLICA

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

I contenuti specifici di tali obiettivi sono:

- pieno impiego dei fattori produttivi, in particolare del lavoro: poiché il mercato non può assicurare automaticamente la piena occupazione, occorre un intervento mirato dello Stato, in grado di rendere effettivo il principio costituzionale che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro;
- sviluppo del reddito pro-capite: dato che il reddito dà la misura del benessere materiale di una collettività (indicando la quantità delle risorse che in media affluiscono ad ogni cittadino), il suo aumento nel tempo è un indice significativo del miglioramento del livello di vita della comunità;
- equa distribuzione del reddito, che si realizza quando le risorse sono ripartite in modo equilibrato fra tutti i cittadini.

È quindi necessario limitare gli squilibri sociali, territoriali ed economici assicurando:

- stabilità monetaria e valutaria, che consiste nella difesa del potere di acquisto della moneta (lotta all'inflazione) e nel controllo dei conti con l'estero (pareggio della bilancia dei pagamenti). Se, infatti, l'inflazione o la svalutazione compromettono il potere di acquisto della moneta nazionale, nessun obiettivo della politica economica può essere raggiunto.

Nei Paesi membri della UE la stabilità monetaria e valutaria è un compito assolto dal Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), costituito dalle banche centrali nazionali dei 28 Paesi membri e dalla Banca centrale europea (BCE).

### 4) ECONOMIA PUBBLICA, DIRITTO FINANZIARIO E DIRITTO TRIBUTARIO

Mentre l'economia pubblica si occupa dell'aspetto economico dell'attività finanziaria pubblica, il diritto finanziario ne studia l'aspetto giuridico, cioè le norme giuridiche che regolano entrate e spese dello Stato e degli altri enti pubblici.

Componente di rilievo del diritto finanziario è il diritto tributario, che riguarda le modalità di realizzazione delle entrate tributarie da parte dello Stato e altri enti pubblici impositori: in particolare, esso si occupa delle norme giuridiche che disciplinano i tributi versati dai cittadini allo Stato, in relazione all'obbligo tributario che su di essi grava.

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

Quanto precedentemente detto può essere rappresentato dal seguente schema:

