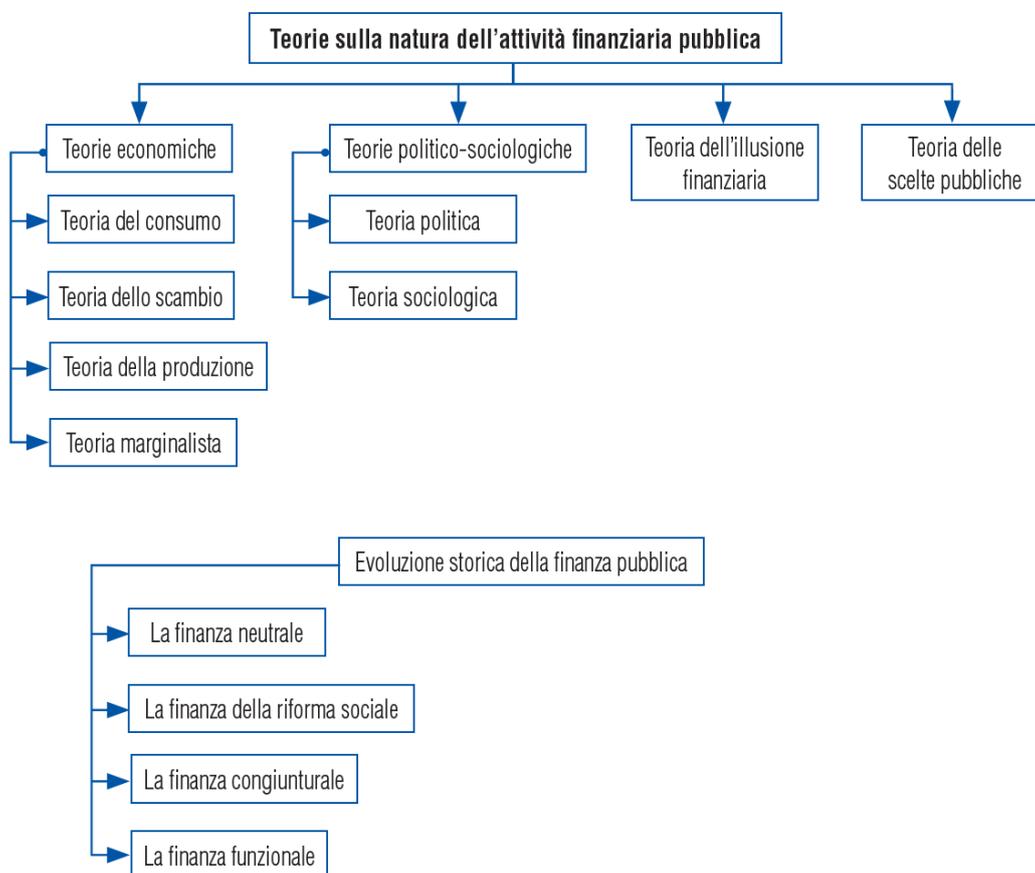


LA FINANZA PUBBLICA

CAPITOLO 2. LE FUNZIONI DELLA FINANZA PUBBLICA



1) TEORIE SULLA NATURA DELL'ATTIVITÀ FINANZIARIA PUBBLICA

Con l'affermazione della scuola fisiocratica, appena dopo la metà del XVIII secolo, si ha la prima formulazione di una teoria sul ruolo dello Stato: poiché un ordine naturale governa il sistema economico e la terra è la sola produttrice di ricchezza, lo Stato deve ridurre al minimo il suo intervento per non turbare l'ordine naturale, quindi l'imposizione fiscale deve minimizzare e colpire solo il reddito prodotto dalla terra (imposta unica sulla terra).

Le formulazioni teoriche più antiche hanno oggi solo un valore storico, ma la loro conoscenza è utile in quanto consente di vedere l'evoluzione nel tempo del concetto di intervento pubblico nell'economia.

Le teorie sulla natura dell'attività finanziaria pubblica si possono così classificare:

- teorie economiche, formulate nell'ambito del pensiero economico tradizionale e caratterizzate dal tentativo di spiegare l'attività finanziaria pubblica utilizzando i principi elaborati per lo studio dell'attività svolta dai privati;
- teorie politico-sociologiche, sviluppate da studiosi italiani verso la metà del XX secolo, caratterizzate dall'orientamento a spiegare l'attività finanziaria pubblica in base ai rapporti di forza fra le classi governanti e governate, con il conseguente sfruttamento di queste ultime da parte delle prime;
- teoria delle scelte pubbliche, che costituisce lo sviluppo più recente delle teorie finanziarie e studia i processi attraverso i quali si giunge alle decisioni nel settore pubblico, applicando ai suoi attori (elettori, politici, funzionari amministrativi) analoghi modelli di comportamento degli operatori privati.

2) TEORIE ECONOMICHE

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

Teoria del consumo. Secondo questa teoria, formulata dall'economista francese Jean Baptiste Say (1767-1832) esponente della scuola classica, i tributi pagati allo Stato sottraggono risorse ai privati, provocando una diminuzione di ricchezza, un aumento dei consumi pubblici e, quindi, la riduzione degli investimenti produttivi. Perciò il prelievo tributario va ridotto quanto più è possibile, perché danneggia l'intera economia.

Secondo i principi del liberismo economico (*laissez-faire*), infatti, il livello di consumi (sia pubblici che privati) deve essere stabilito dalle forze del mercato (domanda-offerta) e, comunque, «contenuto» perché sottrae risorse all'accumulazione del capitale.

Teoria dello scambio. I tributi sono il pagamento dei servizi pubblici resi dallo Stato e quindi hanno la natura di un corrispettivo pagato dai privati per ottenere tali servizi. Fra ciò che i singoli o le società pagano e i servizi forniti dagli enti pubblici deve sussistere un equilibrio e, pertanto, l'attività finanziaria pubblica deve tener conto dell'equivalenza economica fra i tributi pagati e i servizi pubblici resi.

Teoria della produzione. I servizi pubblici resi dallo Stato consentono ai privati di produrre beni e servizi: quindi, l'attività finanziaria pubblica è vantaggiosa, poiché consente un aumento di alcuni beni disponibili per la collettività mediante la crescita delle sue capacità produttive.

Teoria marginalista. Secondo questa teoria, i bisogni — sia privati che pubblici — avvertiti dai soggetti si possono classificare in ordine decrescente di intensità.

I bisogni privati vengono soddisfatti direttamente dai cittadini, che acquistano sul mercato i beni e i servizi pagandone il prezzo.

I bisogni pubblici sono invece soddisfatti dallo Stato che finanzia i servizi pubblici attraverso il prelievo delle imposte.

La ripartizione delle risorse tra bisogni pubblici e privati deve poter uguagliare le utilità marginali ponderate (ossia l'utilità dell'ultima dose di bene divisa per il suo prezzo) di tutti i beni e servizi che i cittadini acquistano per soddisfare i loro bisogni, pubblici e privati.

3) SEGUE: TEORIE POLITICO-SOCIOLOGICHE

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

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

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

4) TEORIA DELL'ILLUSIONE FINANZIARIA

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



5) TEORIA DELLE SCELTE PUBBLICHE

Sulla base delle teorie politico-sociologiche si è sviluppato il pensiero finanziario contemporaneo, in particolare la scuola delle scelte pubbliche (public choice), che ha avuto un riconoscimento ufficiale nell'assegnazione del premio Nobel per l'economia (1986) al suo massimo esponente, James Buchanan (che per sua stessa ammissione deve la sua formazione al pensiero finanziario italiano, assimilato durante un lungo soggiorno nel nostro Paese).

Questa scuola, affermatasi nel corso degli anni Sessanta negli Stati Uniti, analizza i meccanismi decisionali che presiedono alla formazione delle scelte pubbliche.

Basandosi sui modelli che caratterizzano il comportamento dei soggetti privati, spiega i comportamenti dei soggetti dell'attività finanziaria pubblica, come i meccanismi di voto e i loro effetti sulle scelte collettive (ponendosi, ad esempio, domande del tipo: «la spesa pubblica aumenta più facilmente se si adotta il sistema maggioritario o quello proporzionale?»), i comportamenti dei politici e della burocrazia, le dinamiche dei gruppi di interesse (lobbies) ecc.

6) EVOLUZIONE STORICA DELLA FINANZA PUBBLICA

I problemi della finanza pubblica sono stati affrontati in modo rigoroso dalla scuola classica inglese, i cui principali esponenti furono Adam Smith, David Ricardo e John S. Mill.

In seguito, altre scuole di pensiero hanno dato apporti rilevanti allo studio delle funzioni della finanza pubblica.

Come si nota dalla seguente rassegna, la tendenza evolutiva che si coglie va nel senso di una progressiva espansione del settore pubblico nell'economia.

La finanza neutrale. Secondo la visione propria della scuola classica, il mercato, lasciato libero di funzionare, assicura spontaneamente la piena occupazione e il raggiungimento del livello di reddito più elevato possibile, per cui lo Stato deve fornire solo quei servizi che per loro natura non possono essere erogati dai privati (difesa nazionale, ordine pubblico, amministrazione della giustizia, opere pubbliche come strade, ponti ecc.).

Lo Stato deve garantire il funzionamento del mercato, contenendo al massimo la spesa pubblica ed evitando deficit di bilancio (situazione in cui le entrate dello Stato sono inferiori alle sue spese) e assumendo una posizione neutrale rispetto alla distribuzione del reddito.

La finanza della riforma sociale. I presupposti della finanza neutrale vengono aspramente criticati nella seconda metà dell'Ottocento dagli esponenti della scuola socialista. Secondo i riformisti sociali il non intervento dello Stato nell'economia avvantaggia le classi capitalistiche, con grave danno della classe operaia, debole e incapace di difendere da sola i propri interessi. Lo Stato deve invece intervenire in economia, per attenuare le sperequazioni sociali, impiegando due strumenti fondamentali: — l'imposta proporzionale e progressiva, che colpisce in misura maggiore i redditi più alti con la conseguenza di ridurre il divario economico fra ricchi e poveri; — la riforma del sistema successorio, in modo da colpire pesantemente le trasmissioni ereditarie e impedire l'accumulazione di ingenti patrimoni.

La finanza congiunturale. La Grande crisi del 1929-32 ebbe conseguenze disastrose sul mercato del lavoro: i milioni di disoccupati erano la migliore dimostrazione della debolezza del ricorso alla finanza neutrale. Per evitare tali sperequazioni, lo Stato deve intervenire adottando strumenti capaci di stabilizzare le fasi di espansione e di depressione del ciclo economico (l'insieme di questi interventi si chiama politica anticiclica).

La finanza funzionale. La Grande crisi aveva dimostrato l'incapacità del mercato di assicurare la piena occupazione e di raggiungere il massimo livello di reddito, smentendo così l'ottimismo della teoria tradizionale. Secondo l'analisi di J. M. Keynes — la cui opera fondamentale, intitolata Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta, vede la luce nel 1936 quando più vivo è il dibattito sui modi per uscire dalla crisi — la disoccupazione è dovuta all'insufficienza della domanda globale.

Solo un intervento attivo dello Stato nell'economia può sostenere l'occupazione. Quando la domanda globale è insufficiente, lo Stato deve usare questi strumenti:

- diminuire le imposte, in modo che una quota maggiore di reddito resti nelle mani dei privati;
- aumentare la spesa pubblica, anche se ciò comporta un deficit di bilancio (deficit spending).

Il risultato di questa manovra porta all'aumento della domanda globale, che garantisce un maggiore impiego dei fattori produttivi attraverso maggiori consumi e l'accrescimento del reddito nazionale.

L'indirizzo keynesiano è anche noto come finanza del reddito nazionale, o ancora finanza funzionale, perché funzionale al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e giustizia sociale, che si riassume nella realizzazione della massima occupazione e della più equa distribuzione del reddito.

La finanza funzionale rappresenta un'evidente rottura rispetto ai dettami della scuola classica, che prescriveva il non intervento pubblico nell'economia e la regola del pareggio del bilancio.