

**LA SCIENZA DELLE FINANZE:
UNA DISCIPLINA SUL VIALE DEL TRAMONTO?**

**Franco Reviglio
Università di Torino**

JEL Classification: H00

Keywords: scienza delle finanze

Febbraio, 2002

Franco Reviglio

La scienza delle finanze: una disciplina sul viale del tramonto?*

Il titolo di questa conferenza è volutamente provocatorio. La disciplina scienza delle finanze non è affatto sul viale del tramonto. Forse non è mai stata così viva e vitale, per il fiorire della ricerca e il numero degli studiosi. Tuttavia, da qualche tempo si sta affermando in alcuni paesi la tendenza a limitarne l'insegnamento nelle facoltà umanistiche, e in particolare in quelle di economia, riducendo il numero delle ore (dei crediti) e in qualche caso addirittura eliminando del tutto l'insegnamento.

Questa tendenza ha trovato terreno fertile nella recente riforma universitaria. Nelle lauree brevi di alcune facoltà di economia e management la scienza delle finanze (ridenominata economia pubblica) è passata da 75 ore del corso tradizionale a 35 (5 crediti). In 35 ore si devono "schiacciare" i principi della disciplina, limitando la trattazione a tematiche quali le giustificazioni della spesa pubblica, i criteri di distribuzione delle imposte, le disfunzioni dell'intervento pubblico e le loro correzioni.

Si devono sacrificare capitoli importanti, quali quelli dedicati agli effetti delle imposte, alla formazione delle scelte collettive di tipo finanziario, al federalismo, all'impresa pubblica, alla regolazione del monopolio e al debito pubblico. Pochissimo tempo rimane disponibile per la trattazione del sistema tributario italiano e delle principali voci di spesa (pensioni, sanità, istruzione, assistenza, pubblico impiego, investimenti pubblici).

Se la riduzione del tempo dedicato alla scienza delle finanze può trovare qualche giustificazione nell'abbattimento da quattro a tre anni del corso di laurea, assai discutibile risulta il non inserimento di una seconda economia pubblica nelle lauree "lunghe" di tipo aziendale che si prevede serviranno la maggior parte degli studenti che sceglierà di continuare gli studi per un altro biennio.

Ove questa impostazione si diffondesse, la finanza pubblica italiana non sarà più oggetto di studio per una parte consistente dei futuri *managers* che quindi

*Conferenza tenuta ai "Martedì all'Università", Università di Torino, 19 marzo 2002

all'università non studieranno, approfondendone i problemi e le possibili riforme, temi importanti per le scelte collettive, quali l'applicazione del patto europeo di stabilità, il federalismo, la spesa pubblica nelle sue principali componenti dalla sanità alle pensioni, il sistema tributario, la regolazione delle imprese di pubblica utilità.

A parziale giustificazione di questo atteggiamento si può porre la crescente astrattezza degli studi economici. La teoria deve essere al servizio della spiegazione dei fatti. Purtroppo, una parte molto ampia degli studi economici e tra questi anche, sia pure in misura relativamente minore, degli studi finanziari si caratterizza per l'utilizzo delle tecniche più sofisticate su problemi irrilevanti o irrealistici. Troppo spesso i lavori prodotti non offrono un apprezzabile contributo alla spiegazione dei fatti economici e finanziari, non aiutano gli studenti a riflettere e a capire la complessità dei fatti economici e finanziari quali si presentano alla loro attenzione.

Troppo spesso gli economisti si dimenticano della differenza di prospettiva tra ricerca e insegnamento. La ricerca può essere più teorica, o teorica quanto si vuole, e anche su temi che oggi si giudicano, da molti o da pochi, irrealistici. L'insegnamento, invece, deve stare su piedi più saldi. Ma questa critica di irrealismo non può essere diretta agli studiosi di scienza delle finanze che, soprattutto in Italia, hanno tradizionalmente dato grande peso agli aspetti applicativi e istituzionali.

Si spiega quindi, ma solo in parte, l'atteggiamento che vuole penalizzare l'insegnamento delle materie che rientrano nel gruppo dell'economia e della politica economica, assai diffuso tra i docenti di materie aziendali e tra gli studenti che aspirano a diventare *managers*. Molto meno sembra giustificato che questo atteggiamento coinvolga anche la scienza delle finanze. Esso, peraltro, dovrebbe spingere a modificare il modello di insegnamento in direzione più istituzionale e meno formale, non già a restringere il contenuto dell'insegnamento dell'economia.

Nei confronti della scienza delle finanze, che fa parte delle materie economiche, questo atteggiamento negativo viene, talora inconsapevolmente, rafforzato, soprattutto nelle facoltà di economia e di *management*, da un pregiudizio ideologico contro l'intervento pubblico. Il pensiero dominante sul ruolo dello Stato da qualche tempo sta cambiando in direzione di un governo più snello e di una riduzione della spesa pubblica e in questa direzione spinge la globalizzazione.

Nei Paesi industrializzati la perdita di fiducia nella capacità dell'intervento dello Stato di essere fattore determinante del livello e della distribuzione del reddito nazionale e, più in generale, strumento di correzione delle disfunzioni e delle insufficienze del mercato, è ampia e diffusa. Dopo un lungo periodo storico

che ha visto l'affermarsi della sottovalutazione dei costi dell'innovazione prodotta dall'intervento pubblico rispetto a quelli della conservazione.

Se, sino a qualche decennio fa, sembrava prevalere un pregiudizio ottimistico sulla capacità dell'intervento pubblico di offrire una soluzione alle disfunzioni e alle insufficienze del mercato, da qualche anno la presa di coscienza delle disfunzioni e delle insufficienze che hanno caratterizzato l'azione pubblica fa prevalere il pregiudizio opposto. Entrambi i pregiudizi sono infondati, perché tanto il mercato, quanto l'intervento pubblico, producono disfunzioni e insufficienze. La coesistenza di entrambe le distorsioni e insufficienze e il sovrapporsi delle disfunzioni dell'intervento pubblico a quelle prodotte dal mercato, ne rende più difficile, ma certo non meno desiderabile, l'eliminazione.

La tendenza a favore delle privatizzazioni e contro le inefficienze dell'intervento pubblico, che con una espressione giornalistica si riassume nello slogan "Meno Stato più Mercato", sembra portare come sotto prodotto una sottovalutazione della disciplina che tenta di spiegare quali sono le giustificazioni, le modalità e i limiti dell'intervento pubblico.

Questo atteggiamento è profondamente sbagliato. Proprio quando si afferma la superiorità del mercato come strumento di impiego delle risorse, si deve porre attenzione al ruolo irrinunciabile dell'intervento pubblico per raggiungere obiettivi collettivi rilevanti per la collettività. Le trasformazioni che interessano il mondo a seguito della globalizzazione richiedono grandi cambiamenti del livello e della struttura dell'intervento pubblico, un diverso Stato, certo più snello e efficiente, non l'eliminazione dello Stato. Anzi appare vero il contrario.

Diviene sempre più palese il ruolo necessario, talora insopprimibile, dello Stato per raggiungere finalità di interesse collettivo che il mercato non è in grado di perseguire. Si pensi, per tutte, alle due grandi questioni dell'epoca in cui viviamo, quella ambientale e quella della povertà della maggior parte degli abitanti del pianeta. Esse rappresentano due esempi, rispettivamente, di "fallimento" e di "insufficienza" del mercato che possono essere corrette solo grazie a interventi di autorità sovranazionali.

Dalla costola della scienza delle finanze è nata l'economia ambientale: effetti esterni, beni pubblici, tassazione ambientale, ma anche mercato dei diritti di inquinamento, sono in sostanza un capitolo della disciplina.

Vediamo ora più da vicino quale è l'oggetto di studio e di insegnamento della scienza delle finanze, alias dell'economia pubblica. La ricerca dei modi possibili per uscire da entrambi tali disfunzioni, quelle prodotte dal mercato e dall'intervento pubblico, è il difficile compito cui si dedica la disciplina nota in Italia come scienza delle finanze, sviluppata grazie agli apporti scientifici di grandi

economisti quali Luigi Einaudi, Antonio De Viti de Marco, Enrico Barone e Maffeo Pantaleoni.

La disciplina si occupa essenzialmente di questi insiemi di tematiche:

- (a) definire le giustificazioni teoriche dell'intervento pubblico che si riallacciano tutte a una o più inefficienze e insufficienze del mercato. Gli argomenti trattati vanno dai beni pubblici, che il mercato non è in grado di produrre, a quelli meritori che non possono essere lasciati al mercato per l'elevata produttività sociale che li caratterizzano;
- (b) ricercare le determinanti politiche delle scelte finanziarie di tipo collettivo soffermandosi sulle relazioni tra sistemi politici e fatti finanziari e in particolare sulla distribuzione dei livelli di governo (centralismo e federalismo);
- (c) approfondire i criteri di efficienza nell'uso pubblico delle risorse, vale a dire i criteri a cui l'utilizzo di ciascuno strumento finanziario nelle sue diverse componenti può ispirarsi nella teoria e alla luce dell'esperienza, descrivendo le esperienze concrete di utilizzo nei diversi paesi e nelle diverse epoche storiche. Gli strumenti finanziari sono la spesa pubblica, l'imposizione, il disavanzo e il debito pubblico, l'impresa pubblica e la regolazione delle attività economiche che hanno la natura di monopoli naturali. In particolare oggetto di studio della disciplina è la scelta tra l'offerta diretta di beni da parte dello Stato e la sola regolazione delle imprese sul mercato ovvero tra organizzazioni produttive pubbliche e private analizzata alla luce della teoria economica dell'informazione;
- (d) descrivere gli effetti economici degli strumenti finanziari e in particolare le molteplici e ampie disfunzioni che caratterizzano l'intervento pubblico in campo finanziario, al fine di ricercarne le possibili spiegazioni, nonché i modi per superarle.

Le disfunzioni dell'intervento pubblico sono in parte il prodotto di errori nella progettazione e nella gestione delle risorse e in parte la conseguenza delle inefficienze e insufficienze delle scelte collettive nel processo politico democratico, particolarmente nei paesi in cui prevalgono sistemi politici non maggioritari, centralismo nell'organizzazione dei livelli di governo e irresponsabilità finanziarie delle autorità decentrate.

L'analisi delle disfunzioni dell'intervento pubblico dimostra che anche la cosiddetta concezione "ottimistica" dell'intervento pubblico, così come l'equivalente e opposta teoria "ottimistica" del mercato, non trova conferma nella realtà. Entrambe le teorie peccano di astrattezza e sono prive di riscontro nel

mondo reale. Le scelte collettive devono cercare soluzioni concrete in due sistemi imperfetti.

Quali sono le possibili correzioni da apportare alle disfunzioni dell'intervento pubblico; correzioni necessarie non solo al suo "snellimento" e per renderne più incisivo l'impatto, ma anche, più in generale, per eliminarne le imperfezioni e riportarlo alla sua insostituibile funzione volta a un equilibrato funzionamento del mercato nelle moderne società industriali? A queste domande cerca di offrire una risposta la scienza delle finanze.

La disciplina studia lo straordinario aumento della spesa pubblica nell'ultimo secolo (Tav. 1), accompagnato da un grande aumento della pressione fiscale. Di questo fenomeno ricerca le cause e gli effetti. La spesa pubblica dei paesi industriali, bassa sino alla prima guerra mondiale (raggiungeva intorno all'11-12 per cento del Pil), è aumentata ai giorni nostri sopra il 40 per cento. L'aumento appare imputabile più che all'impatto delle due guerre mondiali a quanto è avvenuto tra il 1960 e il 1980, un ventennio che ha visto l'esplosione della spesa pubblica per la previdenza, per l'istruzione e per la sanità (Tav. 2) e, di conseguenza, anche se non nella stessa dimensione, della pressione fiscale (Tav. 3).

L'aumento si è attenuato negli anni '80 sino ai primi anni '90 quando si è arrestato del tutto. Grazie all'applicazione del trattato di Maastricht e del patto europeo di stabilità si è entrati in una nuova fase di riduzione della spesa pubblica e di sostanziale congelamento della pressione fiscale.

La spiegazione più convincente dell'esplosione della spesa pubblica è stata il cambiamento di attitudine delle opinioni pubbliche nei confronti dell'intervento dello Stato. Le ricette keynesiane e la concorrenza ideologica con i paesi comunisti hanno indotto una trasformazione nel pensiero dominante che a partire dagli anni cinquanta ha rivalutato il ruolo attivo dello Stato nella determinazione del livello e della distribuzione del reddito nazionale.

Nella letteratura i risultati positivi sul benessere delle popolazioni prodotti da questo aumento della spesa sono stati contestati. Sulla base di alcuni studi empirici essi non apparirebbero confermati. Guardando a diversi indicatori economici non risulterebbe evidenza che i paesi con una spesa pubblica più elevata godano di un maggiore benessere. Ma il tema resta molto dibattuto.

L'analisi dell'esplosione della spesa pubblica nello scorso secolo nei paesi industriali e l'approfondimento delle sue cause e dei suoi effetti rappresentano una palestra utilissima per capire il presente e progettare il futuro. Nel presente momento storico la tendenza demografica all'invecchiamento spinge la spesa

pubblica, e in particolare quella per pensioni e per la sanità, ad aumentare e perciò rende più difficili i desiderabili programmi di controllo della spesa.

Guardando a un tempo più vicino a noi, la scienza delle finanze ha approfondito le cause e gli effetti dell'aumento del debito pubblico a partire dagli anni '80, una ricetta che in Europa e in Italia è venuta meno agli inizi degli anni '90 grazie agli accordi di Maastricht e al patto di stabilità europeo. L'aumento del debito pubblico che ha accompagnato nel periodo 1970-1994 quello della spesa pubblica ha contribuito ad accrescere e a mantenere elevati i tassi di interesse reali che hanno penalizzato gli investimenti e lo sviluppo economico. La medicina utilizzata per curare la crescente disoccupazione e l'attenuazione dello sviluppo economico ha finito di sortire effetti opposti a quelli desiderati.

Accanto a queste analisi la disciplina finanziaria ha cercato (e cerca) di definire i modi possibili per porre sotto controllo la dinamica della spesa pubblica e migliorarne l'efficienza e l'efficacia; le riforme fiscali richieste per ridurre il cuneo fiscale-contributivo che penalizza le imprese e il lavoro e per fronteggiare l'impatto sui sistemi fiscali prodotto dal venir meno delle frontiere fiscali; le privatizzazioni e la regolazione delle imprese di servizi di pubblica utilità per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti.

Quali sono le politiche (le riforme) capaci di creare quello che chiama *l'high-quality growth*? La scienza delle finanze moderna cerca di rispondere adeguatamente a questa domanda, sviluppando l'analisi tecnica e l'incidenza sul risparmio, sulla crescita economica e sulla distribuzione dei redditi delle politiche delle imposte, della spesa pubblica, del disavanzo e debito pubblico, nonché l'ottima organizzazione dei diversi livelli di governo.

La globalizzazione crea i cosiddetti "tarli fiscali" che erodono la raccolta delle imposte e pertanto impongono quella riforma del Welfare State che di per sé i sistemi politici non sembrano in grado di realizzare. La concorrenza tra giurisdizioni tributarie, il commercio elettronico, la crescente mobilità di fattori come i capitali e gli individui, riducono progressivamente il gettito ottenibile con i tributi.

Nel mercato competitivo prodotto dalla globalizzazione il successo dipende in primo luogo dalla capacità delle persone e dalla loro preparazione. Nei paesi industriali in cui il costo del lavoro è molto elevato i posti di lavoro possono essere mantenuti e creati soltanto se i beni e i servizi prodotti sono ad elevata tecnologia e valore aggiunto, tali cioè da giustificare sotto il profilo economico un salario molto più elevato. In questo nuovo contesto la cultura e la preparazione professionale di eccellenza assumono un ruolo prioritario.

Nel medio-lungo periodo la riduzione dell'elevata pressione fiscale-contributiva esistente nell'Europa continentale è necessaria per accrescere la competitività e combattere la crescente disoccupazione strutturale. Questa riduzione a sua volta richiede quella della spesa pubblica che passa attraverso la riforma dello Stato sociale e dell'intervento pubblico nell'assistenza e nella formazione. Ma richiede anche la definizione di un nuovo tipo di regolazione delle attività private che si liberalizzano, al fine di avere maggiore concorrenza e insieme più efficienza e qualità.

Assai dibattuto è se la riduzione della spesa pubblica può creare spazio per quella dell'imposizione senza produrre effetti negativi sul benessere collettivo, perché uno Stato più snello sarebbe in grado di spingere il mercato allo sviluppo di adeguate alternative. Questa fiducia nel mercato, che a taluni può apparire troppo ottimistica, è alla base di molti programmi di riforma che si stanno imponendo nei paesi industriali, e tra questi anche in Italia.

Per compensare le tendenze all'aumento della spesa pubblica prodotte dall'invecchiamento della popolazione, questa corrente di pensiero ritiene necessario che lo Stato faccia un passo indietro, riducendo le funzioni svolte, attivando al posto delle funzioni eliminate o ridotte le grandi potenzialità del mercato. Il livello ideale di spesa pubblica (naturalmente purché la spesa sia efficiente e efficace) dovrebbe essere intorno al 30-35 per cento del Pil, un livello sostanzialmente più basso di quello prevalente nei paesi aderenti all'Euro oggi appena di poco inferiore al 50 per cento.

Allo sviluppo della scienza delle finanze hanno fortemente contribuito l'osservazione e analisi critica delle molteplici esperienze concrete di attuazione delle politiche economiche sviluppate sul nostro pianeta, seguite attentamente nel tempo, da oltre mezzo secolo paese per paese. L'attenzione agli aspetti applicativi, l'ampiezza, il grande approfondimento e il realismo di analisi dei temi trattati hanno consentito la definizione di regole per il *policy maker*, una disponibilità di "strumenti" utili per la definizione e la gestione della politica economica.

In un mondo in cui capitale e tecnologie sono mobili, il solo modo d'essere competitivi è basato sull'intelligenza e sulle competenze. Le società devono essere riorganizzate per modificare i valori delle famiglie e dei giovani, particolarmente di quella parte della popolazione che ha alimentato in passato l'occupazione e la base produttiva dei settori tradizionali che nel medio-lungo periodo sono ineluttabilmente destinati a ridursi. Le persone devono essere preparate al lavoro, perché l'istruzione è la forza liberatrice della competitività. E questa preparazione è in ampia misura un compito affidato allo Stato.

I sistemi politici esistenti sono stati costruiti in un'epoca in cui la spesa pubblica cresceva, in parte finanziata dai disavanzi. Essi dovevano gestire una

crescente quota di risorse a favore dei cittadini, finanziandola solo in parte con maggiori tributi. I benefici politici erano crescenti. Nella nuova situazione economica determinata dal risanamento e dal consolidamento dei conti pubblici in una prospettiva di invecchiamento della popolazione e di riduzione della base produttiva, i sistemi politici devono gestire la riduzione dei benefici, una situazione completamente nuova rispetto al passato, alla quale, di regola, non sono attrezzati.

L'analisi delle grandi difficoltà politiche che si frappongono al completamento delle riforme e all'adozione dei programmi di consolidamento fiscali necessari per rispettare gli accordi sottoscritti dai partecipanti all'unione monetaria europea conferma le carenze dei meccanismi di decisione esistenti, a causa delle debolezze dei sistemi politici e dell'eccessivo centralismo.

All'eliminazione di queste carenze spingeranno nei prossimi anni i vincoli imposti dal patto di stabilità alle politiche di bilancio, perché il rispetto dei vincoli finanziari passa necessariamente attraverso la modifica e l'eliminazione delle disfunzioni dell'intervento pubblico e in primo luogo delle capacità decisionali del sistema politico. L'Europa spingerà verso uno Stato sempre meno imperfetto, anche attraverso le riforme istituzionali.

In questo contesto dinamico il ruolo esplicativo e formativo della scienza delle finanze trova accentuazione, non declino. La disciplina offre infatti un contributo essenziale al disegno e alla realizzazione delle riforme necessarie per fronteggiare il nuovo quadro macroeconomico della globalizzazione, fornendo inoltre al cittadino e all'operatore gli strumenti necessari per capire la realtà che cambia e per esercitare da attore nella società i diritti-doveri della partecipazione responsabile.

Tavola 1 - La spesa pubblica nei paesi industriali aderenti all'Oecd nel periodo 1870-1996 (% del Pil)

	1870	1913	1920	1937	1960	1970	1980	1990	1996
Paesi Oecd	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	36,7	42,6	44,8	45,9
<i>di cui:</i>									
– europei	8,9	10,0	14,6	19,7	29,4	n.d.	46,0	46,1	48,6
– extraeuropei	6,3	5,0	11,7	17,5	24,2	n.d.	37,4	31,1	39,6

Nota metodologica: Per mancanza di alcuni paesi non si riferiscono in certi anni a tutti i 17 paesi Oecd, ma a una parte soltanto. Pertanto l'andamento dei valori indicati non è omogeneo e perciò deve essere inteso come approssimativo. Inoltre, le medie sono aritmetiche.

Fonte: Elaborazioni su dati tratti da Tanzi, Schuknecht 1997 e da FMI 1997

Tavola 2 - La spesa pubblica nei maggiori paesi industriali nel periodo 1970-98

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
U.E. ¹	37,0	46,6	48,4	49,4	50,8	52,5	51,6	51,6	50,5	49,0	47,9
<i>di cui:</i>											
– Italia	32,4	42,1	53,4	53,7	53,8	57,0	54,2	53,1	52,9	50,9	49,2
– Francia	38,1	46,6	50,5	51,1	52,6	55,1	54,6	54,0	54,2	53,5	52,7
– Germania ²	38,5	48,0	45,3	48,1	48,9	49,9	49,3	49,9	49,7	48,9	47,7
– Regno Unito	37,3	43,2	40,3	40,9	43,3	43,7	43,3	43,5	42,3	41,3	41,1
Stati Uniti	32,2	34,0	36,9	38,4	38,5	n.d.	33,5	n.d.	33,3	35,8	34,5
Giappone	19,1	32,1	32,4	31,7	32,9	n.d.	35,8	n.d.	36,2	36,0	38,6

¹ 15 paesi, nel 1970 solo 11

² Dal 1991 i dati per la Germania si riferiscono alla Germania Unificata

Fonte: Commissione, General Government Data, autunno 1999 e FMI 1997

Tavola 3 - L'andamento della pressione fiscale in alcuni paesi industriali nel periodo 1970-98 (% del Pil)

	1970	1980	1990	1993	1996	1997	1998
U.E.	34,2	39,3	41,2	42,5	42,0	42,2	42,3
<i>di cui:</i>							
– Italia	27,0	31,1	39,5	44,4	42,6	44,7	43,2
– Francia	36,3	43,3	45,4	45,8	45,9	46,1	46,1
– Germania ¹	36,6	42,8	40,7	43,5	42,4	42,3	42,4
– Regno Unito	35,7	35,2	36,3	33,9	35,9	36,4	37,9
Stati Uniti	27,6	28,6	28,5	28,6	29,8	30,0	30,6
Giappone	19,7	25,4	31,3	29,1	28,5 ²	n.d.	n.d.

¹ Dal 1991 i dati si riferiscono alla Germania unificata

² 1995

Fonte: Commissione, European Economics, 1999