

# Capitolo 1

## Oggetto e metodologia dell'analisi

### 1. Campo di indagine

La Scienza delle finanze ha per oggetto l'analisi economica della finanza pubblica – cioè dell'attività dello Stato e degli altri enti pubblici che si realizza attraverso le entrate e le spese del bilancio pubblico – nonché di altre forme di intervento pubblico, come, in particolare, la regolamentazione di attività economiche e la gestione di imprese pubbliche.

Anche se lo studio delle fonti di finanziamento del settore pubblico, ed in particolare delle entrate tributarie – tradizionalmente il principale oggetto della Scienza delle finanze (e da cui essa trae il nome) – continua a costituirne parte essenziale, il campo di indagine della disciplina si è andato estendendo all'insieme delle scelte economiche pubbliche ed ai loro effetti sul sistema economico – sia dal punto di vista microeconomico<sup>1</sup> che da quello macroeconomico<sup>2</sup>.

Attualmente, pertanto, si considerano oggetto della Scienza delle finanze:

- l'analisi dell'*intervento* pubblico nel sistema economico sotto i tre profili delle giustificazioni (e degli obiettivi da perseguire), degli strumenti e degli effetti;
- l'analisi del *comportamento* dell'“operatore pubblico” – Stato ed altri enti pubblici<sup>3</sup> – in quanto *operatore*, sotto il duplice profilo della determinazione delle scelte pubbliche e della loro realizzazione.

---

<sup>1</sup> L'ambito microeconomico concerne le decisioni dei singoli individui nelle loro funzioni di consumatori, risparmiatori, lavoratori, produttori, ecc.

<sup>2</sup> Gli aspetti macroeconomici riguardano le grandezze economiche considerate nell'aggregato (reddito nazionale, spesa complessiva per consumi o per investimenti, occupazione, ...).

<sup>3</sup> Diversi sono i soggetti che svolgono le funzioni di “operatore pubblico”: per l'Italia vedere il Cap. 10, par. 1. Essendo lo Stato il principale soggetto avente le caratteristiche di ope-

L'estendersi del campo di indagine della disciplina oltre lo studio esclusivo dell'attività finanziaria dello Stato ha portato ad affiancare alla denominazione di "Scienza delle finanze" anche quelle di "Economia del settore pubblico" e di "Economia pubblica".

Rispetto alle altre discipline economiche – accomunate dalla medesima metodologia di analisi – la Scienza delle finanze pone pertanto l'enfasi sull'agire dell'operatore pubblico e sugli effetti che esso ha sui comportamenti economici degli operatori privati, lo studio dei quali (oggetto, in particolare, dell'Economia politica) è evidentemente presupposto necessario.

D'altro canto, l'analisi dell'intervento pubblico può essere affrontata avvalendosi di diverse metodologie: giuridica, politologica, sociologica, storica, oltre che economica. Il rapporto della Scienza delle finanze con le discipline che studiano il medesimo fenomeno sotto diverse prospettive è di interrelazione. L'analisi economica dell'attività economico-finanziaria dello Stato, infatti, se non può prescindere – date le caratteristiche dell'operatore pubblico e delle sue modalità di azione e le possibili reazioni degli operatori privati – dai fattori non economici – giuridici, politici, sociali, psicologici – che influiscono sul fenomeno analizzato, può, a sua volta, offrire elementi di conoscenza e di interpretazione alle altre discipline <sup>4</sup>.

## 2. Metodologia di analisi

### 2.1. *L'analisi economica*

La scienza economica è primariamente diretta a studiare come gli individui, singolarmente e collettivamente, ripartiscono fra i possibili impieghi alternativi risorse disponibili in quantità limitata e utilizzabili per più di una finalità <sup>5</sup>.

---

ratore pubblico, tale termine viene spesso utilizzato, nel prosieguo del volume, per indicare genericamente l'operatore pubblico.

<sup>4</sup> Sulle interazioni fra economia pubblica e diritto, in particolare, si veda il successivo par. 3.

<sup>5</sup> Questa definizione di scienza economica ricalca quella data da Robbins (1932, Cap. I, par. 3) – "L'economia è la scienza che studia il comportamento umano come una relazione fra fini e mezzi scarsi che hanno usi alternativi" – che corrisponde alla visione tuttora prevalente fra gli economisti, anche se sono state elaborate definizioni alternative che privilegiano altri aspetti dell'attività economica studiati dagli economisti (cfr. la successiva nota 8).

Essenziale, in questa definizione, è l'attività di *scelta* compiuta dagli individui<sup>6-7</sup>. L'economia viene, perciò, considerata, dagli economisti che si riconoscono in questa visione, come la "scienza delle scelte"<sup>8</sup>. Con tale definizione vengono ricomprese nel campo dell'analisi non solo le decisioni compiute dai singoli individui in relazione alle risorse (scarse) di cui hanno diretta disponibilità (il loro tempo, il loro reddito, ...) e ai relativi impieghi (il lavoro, il riposo o le attività ricreative; l'acquisto di quantità di uno o di un altro bene di consumo; ecc.), ma anche le attività dello Stato, per un duplice motivo: perché l'intervento pubblico influisce sulle scelte degli individui, e perché lo Stato stesso deve decidere come impiegare le risorse (anch'esse limitate) di cui ha la disponibilità.

Si deve, peraltro, tenere presente che la scelta degli operatori privati e pubblici di utilizzare le risorse disponibili per una o un'altra finalità modifica la distribuzione delle risorse fra i componenti la collettività, ed influisce, perciò, sui livelli di benessere di ciascuno di essi.

L'*allocazione* delle risorse – l'impiego delle risorse disponibili tra i possibili utilizzi alternativi – ha perciò conseguenze distributive, e, d'altro canto, la *distribuzione* delle risorse – cioè la ripartizione di quelle risorse (o del prodotto che dal loro utilizzo deriva) tra gli individui che compongono la collettività – influenza la loro allocazione.

---

<sup>6</sup> Non si ha, infatti, scelta – e quindi non sussiste un problema economico – nel caso di una risorsa disponibile in quantità superiori alle richieste di impiego, oppure utilizzabile per un'unica finalità.

<sup>7</sup> La definizione che viene qui offerta intende anche rimarcare come l'attività di scelta sia compiuta dagli individui in alcuni casi singolarmente ed in altri casi all'interno di un processo di decisione collettiva. Si veda anche il primo assunto di cui al par. 2.2.

<sup>8</sup> Secondo altri economisti (come, ad esempio, Buchanan, 1969), è lo "scambio" volontario l'elemento qualificante il fenomeno economico, da cui deriva la centralità del "contratto" (Williamson, 2008) – e pertanto l'economia viene definita come la "scienza degli scambi" e, rispettivamente, la "scienza del contratto". Lo scambio, attraverso il quale gli individui acquisiscono, con reciproco vantaggio (o almeno senza svantaggio), risorse diverse da quelle di cui in precedenza avevano la disponibilità – "trasformando", come anche, talvolta, viene rilevato, una risorsa in un'altra (tempo e forza lavoro in reddito, reddito in beni di consumo, ecc.) – è certamente un aspetto importante del fenomeno economico, ma va tenuto presente che esso comunque consegue ad una decisione, e, pertanto, ad un'attività di scelta. Le due visioni dell'economia – come scelta e come scambio – si differenziano per l'importanza relativa attribuita ai due aspetti citati e sono da considerarsi tra loro complementari (come viene riconosciuto, almeno in relazione alla loro capacità esplicativa, in Williamson, 2008, secondo cui l'una sarebbe più adatta all'analisi nel contesto dei semplici scambi di mercato e l'altra all'analisi della contrattazione complessa e delle organizzazioni non di mercato).

L'allocazione delle risorse e la distribuzione delle risorse costituiscono, perciò, i due fondamentali aspetti – teoricamente distinguibili ma fra loro interrelati – oggetto dell'analisi economica.

## ***2.2. I principali assunti***

Dato che l'analisi dei comportamenti dell'operatore pubblico e degli effetti provocati dall'intervento pubblico nel sistema economico viene condotta seguendo la metodologia economica, richiamiamo tre assunti che – secondo le opinioni più diffuse fra gli economisti – rappresentano i principali fondamenti su cui tale metodologia si basa.

*Primo:* gli operatori che prendono le decisioni economiche – gli “agenti economici” – sono gli individui, sia che agiscano come singoli che all'interno (o per conto) di organizzazioni (*individualismo metodologico*). Le decisioni e le azioni delle organizzazioni che raccolgono più individui (ad esempio: un governo, uno Stato, una società per azioni, un'associazione, un ente pubblico, un'istituzione internazionale, come pure un ufficio di un'amministrazione pubblica, un reparto di un'impresa; ma anche una famiglia; o ancora: un partito politico, un sindacato, un'associazione di categoria, ecc.), infatti, sono comunque riconducibili ai comportamenti degli individui che ne fanno parte e che al loro interno detengono poteri decisionali – di diritto o di fatto, singolarmente o in concorso con altri – o che comunque al loro interno operano.

Incompatibili con la premessa metodologica individualistica sono, in particolare, le concezioni organicistiche dello Stato (e le loro possibili implicazioni, quali il concetto di “Stato etico”). Lo Stato non è un'entità avente “propri” obiettivi che trascendono quelli degli individui che compongono la collettività nazionale, e quindi una “propria” volontà. La “volontà” dello Stato è il risultato dell'aggregazione – in diverse forme – di decisioni individuali. Gli obiettivi, i valori e gli interessi manifestati dallo Stato derivano dalla composizione di obiettivi, valori e interessi degli individui che – direttamente o tramite aggregazioni intermedie (quali partiti, sindacati, gruppi di interesse, ...) – concorrono alla formazione delle decisioni dello Stato – dove, evidentemente, anche la volontà di quelle organizzazioni dirette ad influire sulle scelte dell'operatore pubblico è vista come il risultato delle decisioni degli individui che in esse operano. Si esclude pertanto che esistano fini dello Stato che non possano essere ricondotti a fini di individui. Ciò implica che bisogna rifarsi ai moventi

delle azioni individuali per comprendere i comportamenti dell'operatore pubblico.

All'interno di questa logica, lo Stato è visto come lo strumento che gli individui che compongono una collettività si sono dati per realizzare alcune delle loro finalità – la soddisfazione di esigenze che senza un'azione collettiva non potrebbero essere realizzate o che attraverso l'operare collettivo possono essere realizzate con risultati preferibili a quelli raggiungibili mediante scambi di mercato. È evidente, peraltro, che fra i componenti di una collettività vi possano essere divergenze più o meno profonde su ciò che è bene per l'intera collettività, e quindi su quali finalità debbano essere soddisfatte attraverso l'operare dello Stato ed in quale misura.

*Secondo: l'obiettivo* di ciascun agente economico è il raggiungimento del più alto livello possibile di *benessere*. Gli elementi che influiscono sul benessere di un individuo possono essere di tipo economico – il reddito e il patrimonio di cui dispone, gli specifici beni che può utilizzare, ... – ma anche di tipo psicologico, quali, ad esempio, l'affermazione professionale, il potere, lo *status* sociale; o il godimento di un'opera d'arte, di una passeggiata in un ambiente naturale o dell'aria pulita; come pure il bene altrui, se l'individuo è animato da motivazioni altruistiche, o ancora l'espressione della propria identità personale o sociale, l'amor proprio o la propria reputazione. Si ipotizza perciò che l'individuo sia spinto, nei propri comportamenti, dall'interesse personale – inteso, peraltro, in senso estremamente ampio (fino ad includere anche le cosiddette “preferenze sociali”) <sup>9</sup>.

Ciò viene espresso, analiticamente, ricorrendo al concetto di *funzione di utilità*:

$$(1.1) \quad U^A = f(X_A, Y_A, Z_A, \dots).$$

L'utilità (cioè il benessere) di un individuo A – la variabile dipendente, rappresentata dal simbolo  $U^A$  – è funzione di (cioè, dipende da) diversi fatto-

---

<sup>9</sup> L'inclusione nella funzione di utilità individuale delle preferenze sociali è il frutto degli studi di *economia comportamentale*, dai quali risulta l'importanza, tra i fattori che determinano il benessere degli individui e influiscono sui loro comportamenti, di elementi psicologici personali e di condizionamenti sociali – positivi e negativi – quali l'altruismo, l'onestà, la reputazione, l'identità sociale. Da notare che la rilevanza per ciascun individuo di alcuni dei fattori inclusi nella funzione di utilità individuale può mutare con il tempo e le circostanze. In particolare sul ruolo, nelle funzioni di utilità individuali, dei modelli sociali identitari si veda Akerlof e Kranton (2000), il primo dei quali ha vinto il premio Nobel per l'economia nel 2001.

ri – quali quelli sopra citati – rappresentati dalle variabili indipendenti  $X_A$ ,  $Y_A$ ,  $Z_A$ , ecc. (chiamate gli “argomenti” della funzione)<sup>10-11</sup>. È evidente che alcuni di questi fattori influiscono positivamente sul benessere dell’individuo (e pertanto sono “beni”), mentre altri influiscono negativamente (i “mali”, come, ad esempio, l’inquinamento atmosferico)<sup>12</sup>.

*Terzo*: i comportamenti individuali sono il frutto di *decisioni razionali*. Il procedimento decisionale implica cioè che ciascun individuo esamini gli effetti positivi e negativi delle diverse alternative disponibili, li confronti e scelga l’alternativa che permetta di realizzare i propri obiettivi al livello più alto. Si ipotizza, pertanto, che ogni agente economico scelga razionalmente, tra le diverse alternative, quella che massimizza il proprio benessere, e cioè, matematicamente, quella che presenti la combinazione di valori delle variabili indipendenti che rende massimo il valore della funzione di utilità.

Ciò comporta, in linea generale, che una data azione venga compiuta da un individuo se il beneficio aggiuntivo che ne ricava (il beneficio marginale) sia, e fintanto che si mantenga, superiore (fino ad arrivare ad essere uguale) al costo aggiuntivo che per tale azione egli deve sopportare (il costo marginale) – e cioè nel caso in cui il beneficio marginale netto, dato dalla differenza fra beneficio marginale e costo marginale, sia positivo (o comunque non-negativo).

Gli elementi che determinano le scelte sono:

- le *preferenze individuali* (ossia i gusti personali) rappresentate analiticamente dalla forma funzionale della funzione di utilità (che esprime la “sensibilità” dell’utilità dell’individuo a variazioni in ciascuna delle variabili che entrano come argomenti nella funzione di utilità);
- gli “*stati del mondo*”, cioè le situazioni che potrebbero verificarsi e che, per le loro caratteristiche (i valori delle variabili indipendenti che esse com-

---

<sup>10</sup> Una *funzione* è una relazione che lega una variabile ad un’altra variabile (se, ad esempio,  $U^A$  dipendesse solo da  $X_A$ ) o a più altre variabili (come nell’equazione (1.1)): il valore assunto dalla variabile dipendente muta al variare di quello di una o più delle variabili indipendenti.

<sup>11</sup> La lettera  $A$  applicata come pedice ai simboli che rappresentano le variabili indipendenti indica che i valori rilevanti sono quelli che tali variabili assumono con riferimento all’individuo  $A$ .

<sup>12</sup> Nel primo caso, perciò, i valori della variabile dipendente mutano nella medesima direzione di quelli della variabile indipendente (con riferimento all’equazione (1.1), al crescere, ad esempio, del “bene”  $X_A$ , cresce anche  $U^A$ ), mentre nel secondo caso in direzioni opposte (se, ad esempio,  $Z_A$  è un “male” il suo incremento determina una riduzione in  $U^A$ ).

portano), potrebbero incidere diversamente sul benessere individuale, e rispetto alle quali quindi l'individuo manifesta diverse preferenze;

- le *probabilità* di verificarsi – a giudizio dell'individuo – dei diversi stati del mondo (data l'incertezza sul futuro) <sup>13</sup>;

- i *vincoli economici* cui l'individuo è soggetto, come le risorse a sua disposizione (il reddito, il patrimonio, il tempo disponibile), i prezzi relativi dei beni, ...;

- i *vincoli istituzionali*, ossia le condizioni che determinano l'“ambiente” giuridico-economico-sociale entro cui l'individuo agisce.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, ci si riferisce a norme giuridicamente o moralmente cogenti (leggi civili o religiose, regole di condotta sociale, consuetudini, usi, tradizioni, ecc.) – e come tali riconosciute – che regolano la vita degli individui, singolarmente o come parti di organizzazioni (un'impresa, un'amministrazione pubblica, un'associazione, ...). L'importanza delle “istituzioni” – nel significato di *insiemi sistemici di regole* – sta nel fatto che esse danno “forma” all'ambiente in cui gli individui operano. Sono infatti le istituzioni che delimitano l'insieme delle alternative che un individuo si trova *effettivamente* a disposizione: a ciascun complesso di vincoli istituzionali (o “assetto” istituzionale) corrisponde perciò un diverso insieme di alternative fra le quali poter scegliere.

Modificazioni nei comportamenti degli individui possono pertanto essere attribuite a mutamenti nelle preferenze – che, per altro, avvengono, in genere, con una certa lentezza (e richiedono, inoltre, del tempo prima che risultino osservabili) – a variazioni negli elementi che caratterizzano i diversi stati del mondo o nella probabilità di verificarsi che l'individuo assegna a ciascuno di essi, o, infine, a modificazioni nei vincoli economici o istituzionali.

---

<sup>13</sup> L'ipotesi di comportamenti perfettamente razionali è stata oggetto di critiche sotto diversi aspetti. Un primo fondamentale aspetto riguarda la possibilità che gli individui siano effettivamente in grado di compiere il processo decisionale ipotizzato (ed in particolare di calcolare le probabilità del verificarsi degli eventi), considerati i loro limiti cognitivi, il ridotto insieme di informazioni disponibili o acquisibili, e la limitatezza delle risorse disponibili, in particolare il tempo (limiti conoscitivi), e non ricorrano invece, nei fatti, a meccanismi decisionali meno rigorosi e più semplici – elementi, questi, alla base della teoria della *razionalità limitata* di Herbert Simon (premio Nobel per l'economia nel 1978), di cui si veda specialmente Simon (1982). Un secondo gruppo di critiche emerge dagli studi sperimentali di economia comportamentale – a partire da quelli di Daniel Kahneman (premio Nobel per l'economia nel 2002) e Amos Tversky (sulla cui “teoria del prospetto” si veda in particolare l'articolo del 1979) – che rivelano come nei processi decisionali individuali spesso intervengano elementi psicologici che non appaiono coerenti con quell'ipotesi di razionalità.

Mentre i mutamenti nei vincoli economici *inducono* l'individuo a modificare le proprie decisioni (*incentivando* o *disincentivando* alcuni comportamenti), quelle nei vincoli istituzionali *costringono* l'individuo a tali modificazioni (salvo non rispettare le nuove regole, mettendosi – sotto uno od un altro profilo – di fatto “fuori” dall'organizzazione che le ha poste).

### **2.3. Allocazione e distribuzione delle risorse: criteri di valutazione**

È possibile dare giudizi riguardanti l'allocazione e la distribuzione delle risorse ricorrendo, rispettivamente, a criteri di *efficienza* e a principi di *equità*.

Seguendo la definizione data da Vilfredo Pareto (1896), un'allocazione delle risorse è *efficiente* se, modificando tale allocazione, non è possibile aumentare il benessere di uno degli individui che compongono la collettività, senza che sia diminuito il benessere di almeno un altro individuo. Di converso, un'allocazione non è efficiente se, impiegando in modo diverso le risorse disponibili, si può ottenere una quantità maggiore di uno o più beni così da permettere ad almeno un individuo di raggiungere un più elevato livello di benessere senza che ciò comporti un danno per qualunque altro individuo. Ne consegue che l'*inefficienza* implica uno spreco di risorse.

L'*equità* distributiva, invece, si raggiunge per quella distribuzione delle risorse che rende massimo il benessere collettivo; ma tale distribuzione è diversa a seconda della definizione di benessere sociale che viene adottata, e questa, a sua volta, è diversa a seconda dell'insieme dei giudizi di valore che ne viene posto a fondamento.

### **2.4. Modalità di analisi: approccio positivo e approccio normativo**

Sia l'analisi dell'allocazione che quella della distribuzione delle risorse possono essere compiute seguendo un approccio “positivo” oppure un approccio “normativo”.

L'*analisi positiva* è diretta a *descrivere* i fenomeni economici e a darne una *spiegazione*, individuando cioè i fattori che li determinano (e la loro importanza relativa) e le connessioni causali che legano gli uni agli altri. Con l'analisi positiva ci si propone, quindi, di conoscere la realtà economica, senza che ciò implichi un giudizio su di essa o l'obiettivo di modificarla.



L'*analisi normativa* si propone, invece, di *valutare* i fenomeni economici. Questo tipo di analisi si basa perciò su giudizi di valore. Dal momento che interpretando un fenomeno sulla base di un dato insieme di giudizi di valore si può arrivare ad una valutazione, e ad una differente valutazione partendo da un diverso insieme di giudizi di valore, è essenziale per la correttezza dell'analisi – e per la corretta interpretazione dei risultati – che si rendano espliciti i giudizi di valore su cui ciascuna valutazione si fonda.

Dall'attività di valutazione deriva un ulteriore compito dell'analisi normativa: la *proposizione di regole di condotta*. L'analisi normativa si prefigge infatti anche di indicare le scelte appropriate a realizzare gli obiettivi che si intendono perseguire – obiettivi la cui desiderabilità dipende, evidentemente, dall'accettabilità dei giudizi di valore dai quali essi traggono origine. Anche per questo aspetto dell'analisi normativa è quindi essenziale il riconoscimento dei giudizi di valore messi a fondamento delle prescrizioni di politica economica; e, per l'accettabilità di tali prescrizioni, è necessario il riscontro della condivisione delle relative premesse di valore.

Dato che l'appropriata conoscenza della realtà economica è premessa indispensabile per formulare fondate valutazioni e corrette proposte di politica economica, i due approcci, pur essendo teoricamente alternativi, sono tra loro complementari al fine di un'analisi completa dei fenomeni economici.

### 3. Interazioni fra economia pubblica e diritto

Tra economia pubblica (e scienza economica in generale) e diritto, come si è accennato, esistono importanti interazioni e reciproca influenza.

Per quanto riguarda l'importanza del diritto per l'economia, il diritto, in primo luogo, fornisce il sistema di regole che costituisce il *quadro istituzionale* entro cui si esercitano le attività economiche, essenziale – come si vedrà – per il funzionamento del mercato (si pensi innanzi tutto al diritto di proprietà, che rende possibile lo scambio dei beni, alle regole del diritto commerciale su impresa e titoli di credito, alle norme di tutela della concorrenza) come pure per la realizzazione delle azioni dell'operatore pubblico (anch'esso tenuto al rispetto di regole).

In secondo luogo, il diritto conferisce una "*forma*", attraverso il ricorso ai diversi istituti giuridici privatistici e pubblicistici, ai rapporti economici – sia di mercato che non di mercato – che si instaurano tra gli operatori (privati e

pubblici), ne permette la qualificazione, la realizzazione e lo sviluppo – si pensi alle diverse tipologie di contratti previsti dal codice civile e alle relative specifiche caratteristiche e regole – e ne prevede la tutela in caso di inadempimento. Inoltre, attraverso l'organizzazione ed il funzionamento del sistema giudiziario, garantisce l'esercizio di tale tutela.

Con particolare riferimento all'economia pubblica è attraverso il funzionamento delle istituzioni politico-costituzionali ed amministrative (assemblee legislative, governo centrale, altri organi costituzionali, organi di governo locali, pubbliche amministrazioni centrali e locali, ...) e secondo le regole per esse fissate – istituzioni e regole disegnate e definite dal diritto (diritto pubblico, costituzionale e amministrativo in particolare) – che vengono prese le decisioni dell'“operatore pubblico”, ed è attraverso una varietà di forme giuridiche (leggi statali e regionali, decreti legge e legislativi, decreti ministeriali e interministeriali, regolamenti, altri provvedimenti di organismi di decisione politica ed atti amministrativi) – ognuna con le sue caratteristiche e la sua efficacia – che si realizza l'intervento pubblico nel sistema economico e si dà attuazione alle decisioni di politica economica <sup>14</sup>. Ed a seconda delle forme e dei contenuti di tali interventi diverso potrà essere l'effetto economico.

Simmetrica è l'importanza dell'economia – e specificamente dell'economia pubblica – per il diritto. Rapporti economici sottostanno – direttamente o indirettamente, ed in misura più o meno rilevante – a gran parte degli istituti e dei rapporti giuridici <sup>15</sup>, costituendone in molti casi il *contenuto esclusivo o principale* (anche in questo caso basta pensare ai contratti di compravendita, di locazione, di appalto, di mutuo, di mandato, di assicurazione; ai contratti bancari; alla funzione economica della registrazione dei relativi atti; alle norme sull'impresa e sulle società di capitali <sup>16</sup>, alle norme sui brevetti).

Pertanto lo studio e la comprensione dei fenomeni economici sono essenziali per capire se le norme giuridiche affrontano e regolano in maniera efficiente tali fenomeni, ed in particolare se offrono gli *appropriati incentivi e*

---

<sup>14</sup> Si pensi in particolare alla legge di bilancio (su cui si veda il Cap. 10, par. 3), e alle relative norme anche di carattere costituzionale (come l'art. 81 della Costituzione italiana).

<sup>15</sup> Nonché a importanti norme costituzionali, quali, in particolare, gli articoli da 41 a 47, 53, 117, 119, 120 della Costituzione italiana.

<sup>16</sup> In relazione, ad esempio, al calcolo degli ammortamenti dei beni strumentali e alla distribuzione di utili, al trattamento degli investimenti in ricerca e sviluppo (su cui si veda il Cap. 8, par. 3.3 e 3.4) o ai fenomeni di concentrazione di imprese (con i relativi effetti sulla concorrenza nel mercato).

*disincentivi* ai comportamenti degli operatori – tenendo conto non solo degli effetti diretti e di impatto, ma anche di quelli indiretti e di più lungo periodo (e cioè determinati dall'insieme delle possibili reazioni degli operatori anche in archi temporali non brevi) <sup>17</sup>.

L'economia pubblica, in particolare, fornisce la *base concettuale ed analitica*:

- per la scelta consapevole da parte delle autorità di governo dei più appropriati strumenti – specie nell'ambito delle spese pubbliche e del sistema fiscale <sup>18</sup> – per il raggiungimento dei risultati desiderati;
- per la ripartizione sia delle funzioni (e delle relative competenze di spesa) che delle competenze in ordine alle entrate tributarie fra governo centrale ed enti territoriali sub-centrali <sup>19</sup>;
- per le azioni delle agenzie di regolamentazione delle attività economiche e di alcuni servizi pubblici <sup>20</sup>;
- per l'individuazione dell'equilibrio nella tutela di interessi di analoga rilevanza <sup>21</sup>;
- per la definizione di alcune delle principali regole di funzionamento di un'organizzazione economica e monetaria sovra-nazionale <sup>22</sup>.

In conclusione, la scienza economica offre al diritto una *metodologia di analisi e di valutazione* degli istituti giuridici e di specifiche normative basata

<sup>17</sup> Si pensi, ad esempio, alle normative in tema di tutela dei consumatori (in relazione ai problemi di informazione imperfetta, su cui si veda il Cap. 6, par. 4) e di immissioni (in relazione al concetto economico di effetti esterni, su cui si veda il Cap. 6, par. 5), nonché alle normative *anti-trust* (in relazione ai mercati non perfettamente concorrenziali, ed in particolare monopolistici ed oligopolistici, su cui si veda il Cap. 6, par. 2).

<sup>18</sup> Un esempio è la scelta, nel campo dell'istruzione o della sanità, tra diverse alternative di politiche pubbliche, quali la fornitura diretta di servizi pubblici (e alla scelta inoltre tra produzione da parte di un ente pubblico o di un'organizzazione privata), la contribuzione alle spese sostenute privatamente dagli individui e la deducibilità (oppure detraibilità) di tali spese ai fini dell'imposta sul reddito da essi dovuta. Altri esempi sono le scelte in campo fiscale, relative alle diverse imposte – ed alle loro possibili strutture – in funzione dei loro effetti (sui consumi, sugli incentivi al risparmio, sull'incentivo al lavoro, ...) (su cui si veda la Parte II di queste *Lezioni*), o agli strumenti di contrasto all'evasione fiscale, in ragione della loro efficacia.

<sup>19</sup> Su cui si veda il Cap. 11 della Parte II di queste *Lezioni*.

<sup>20</sup> Riguardo, in particolare, ai servizi pubblici "a rete" (su cui si veda il Cap. 6, par. 3).

<sup>21</sup> Come nel caso delle attività delle imprese commerciali e degli enti non a scopo di lucro – entrambe tutelate, in Italia, da norme di rango costituzionale.

<sup>22</sup> Su cui si veda il Cap. 9.

su criteri di efficienza e di efficacia, permettendo la comparazione dei risultati di interventi legislativi alternativi – in relazione sia agli istituti di diritto sostanziale (civile, penale, amministrativo, tributario, ...), che ai percorsi procedurali che, ancora, all'organizzazione dell'amministrazione della giustizia <sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Su alcune delle interazioni fra economia e diritto si veda Ciocca e Musu (2006).