

Il volume raccoglie sedici contributi di Emilio Giardina alla scienza delle finanze. Il volume è diviso in quattro parti, dedicate: alla teoria delle decisioni collettive e dei beni pubblici, alla teoria delle imposte e del debito pubblico, alla finanza locale, alla storia del pensiero finanziario. Si tratta di un ampio arco di argomenti “classici” della scienza delle finanze, esaminati in modo rigoroso e incisivo, prestando speciale attenzione alla considerazione dei processi decisionali e dei profili istituzionali e distributivi. Nel volume – che è completato da un elenco delle pubblicazioni di Giardina negli anni dal 1958 al 2008 – figurano anche due saggi introduttivi, dovuti, rispettivamente, a James M. Buchanan e Francesco Forte.

Nel saggio, “The market as a club”, Buchanan fornisce un lusinghiero riconoscimento dell’acume scientifico di Giardina, mettendo in rilievo che uno dei suoi più ampiamente citati lavori, *An economic theory of clubs* (1965), emerse da interessanti discussioni con colleghi e studenti presso il “Thomas Jefferson Center for Political Economy at the University of Virginia”. L’evoluzione dell’idea centrale del lavoro fu talmente influenzata da queste discussioni che Buchanan sente il bisogno di sottolineare: “I have on many occasions thought that this paper really should have been published with several coauthors, including Emilio Giardina as the most important” (p. 7). E, alla fine del saggio, aggiunge: “Emilio Giardina was surely an important participant in the early development of the theory of clubs more than four decades ago. It seems, therefore, that the inclusion of this entry is entirely appropriate for the celebratory occasion” (p. 13).

Il saggio di Forte, “I contributi di Emilio Giardina alla teoria delle scelte pubbliche”, passa in rassegna la selezione di scritti pubblicata nel volume, attraverso un esame ampio e articolato. Forte individua in alcuni punti l’orientamento scientifico di Giardina che emerge dai suoi scritti di economia pubblica teorica e applicata: nei processi di decisione del fenomeno finanziario è difficile che possano realizzarsi scelte astrattamente ottimali; si deve tener conto delle istituzioni, perché sono importanti, non solo gli interessi, ma anche i valori. Da ciò, Forte ne desume che Giardina, adottando un indirizzo che è anche il suo, “componne l’approccio della scuola economica e di quella politica della finanza pubblica in una sintesi in cui l’analisi economica dei processi dell’economia pubblica non perde rigore, ma acquista contenuti più ricchi e si presta maggiormente allo studio delle istituzioni, in particolare della costituzione fiscale. (...) E, alla luce di questa più ampia prospettiva, i contributi all’economia pubblica di Emilio Giardina, che iniziano con i primi anni ’60, conservano la originaria freschezza” (p. 16).

Nel saggio che apre la prima parte del volume, “Note intorno ad una nuova teoria delle scelte collettive” (1966), Giardina esamina l’originale opera di Buchanan e Tullock, *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, che concerne il calcolo dell’individuo razionale in materia di scelte costituzionali. Giardina non si limita ad esporre l’importante teoria considerata, ma cerca anche di metterne in luce oscurità e manchevolezze, che sono tipiche di qualsiasi opera che tenta di affrontare una nuova strada (p. 39). Tra le osservazioni di maggiore rilievo, mosse alla teoria, vi è, in primo luogo, quella che l’ipotesi di sostan-

ziale eguaglianza tra gli individui della collettività e di una distribuzione tendenzialmente eguale degli effetti delle decisioni collettive adottate a maggioranza “è legata all’assunzione che gli individui conoscano con certezza i costi delle attività umane nelle diverse forme di gestione, e che quindi non vi sia contrasto circa l’ambito di contrattazione ad essi aperto” (p. 40). Vi è, poi, la considerazione che Buchanan e Tullock “sottovalutano le difficoltà che, anche nell’ambito del loro astratto modello, si oppongono al raggiungimento di un consenso universale per la formazione della costituzione. (...) È sintomatico in proposito che nessuna carta costituzionale, a quanto ci consta, sia mai stata approvata all’unanimità” (p. 42). Contrasti di interesse esistono anche a livello costituzionale, per cui non è concepibile che il principio dell’unanimità possa essere considerato un assioma ragionevole. Pertanto, “la sua assunzione nell’analisi va intesa come espressione di un giudizio di valore, il quale non può meritare da parte dello studioso maggiori consensi dei giudizi di valore riguardanti le altre regole di votazione” (p. 43). Tra i diversi punti dell’opera sottoposti ad approfondimento critico, si possono ancora ricordare: la tesi che il principio della maggioranza semplice, oltre a comportare inefficienza nella allocazione delle risorse tra settore pubblico e settore privato, provoca costi esterni tendenzialmente eguali tra tutti gli individui della collettività; la mancata considerazione di alcune forze che concorrono alle decisioni collettive, come i partiti politici, nella convinzione che ciò non muti sostanzialmente il significato dei risultati raggiunti. Nelle conclusioni del saggio, Giardina sottolinea che la sua valutazione critica delle assunzioni e dell’intera teoria “non implica assolutamente un misconoscimento degli importanti meriti dell’opera” (p. 54).

Il saggio successivo, “Contributo alla teoria pura dei beni pubblici: la scelta della qualità” (1969), esamina un aspetto poco considerato dagli studiosi, la variabile qualitativa riguardo ai beni pubblici, precisandone i riflessi sulle condizioni di ottimo nell’allocazione delle risorse e le implicazioni riguardanti la scelta dei meccanismi sociali atti a soddisfare tali condizioni. L’analisi è limitata al caso in cui la collettività sia formata da due individui, gruppi o partiti. La conclusione a cui il saggio perviene è che “l’interazione delle decisioni individuali, anche partendo da una distribuzione data della ricchezza, dà luogo a tutto un insieme di soluzioni allocative efficienti, e la scelta tra esse non può considerarsi se non il risultato della capacità contrattuale delle parti in conflitto; inoltre, non può escludersi *a priori* che il gioco di strategia che queste parti vengono a svolgere si concluda in definitiva con un risultato non ottimo” (pp. 69-70).

L’ultimo saggio della prima parte, “Le scelte finanziarie ed il massimo paretiano di utilità collettiva” (1969), delinea un quadro dei possibili rapporti intercorrenti tra le scelte finanziarie fatte dalla classe governante e le preferenze dei membri della collettività, collegandolo con i concetti paretiani di massimo di utilità collettiva. Alcuni aspetti di questi concetti, che costituiscono uno dei maggiori contributi di Pareto alla teoria finanziaria, e che sono stati ampiamente esaminati da molti studiosi italiani, sono analizzati da Giardina allo scopo di portare approfondimenti alle scelte finanziarie della classe governante.

La seconda parte, che riguarda la teoria delle imposte e del debito pubblico, comprende sei saggi. Il primo, “Il principio della capacità contributiva nella Costi-

tuzione Italiana” (1960), riproduce alcune sezioni originariamente pubblicate nell’ampio volume: *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*. Forte, nel suo saggio in precedenza considerato, sottolinea che fu proprio la lettura di questo volume di analisi economica del diritto che lo indusse a chiedere a Giardina di collaborare alla cattedra di Scienza delle finanze e diritto finanziario dell’Università di Torino, mediante una borsa di studio intestata alla memoria di Renzo Fubini, allievo di Luigi Einaudi, tragicamente ed immaturamente scomparso, nel 1944, in un campo di concentramento.

Il saggio successivo, “Alcuni problemi riguardanti la tassazione dei guadagni di capitale nella finanza pubblica italiana” (1962) si occupa dei rapporti esistenti tra la nozione di realizzazione dei guadagni di capitale e i diversi concetti di reddito imponibile rilevanti per la politica fiscale. Ad un argomento rilevante per la finanza pubblica applicata è anche volto il saggio, “Un’analisi economica del contenzioso tributario” (1992), che esamina l’argomento secondo l’angolo visuale sia del diritto che dell’economia.

Di diverso approccio sono i rimanenti tre saggi di questa parte del volume. Sul ruolo dei giudizi di valore e dei sistemi elettorali nei processi di decisione dell’economia pubblica su base democratica è basato il saggio, “The crisis of the fiscal State” (1981), scritto in collaborazione con Francesco Forte. Il problema, già posto in evidenza da Schumpeter in un saggio del 1918, è riesaminato alla luce della letteratura sviluppatasi negli anni più recenti, specie con i contributi di Meltzer e Richard, Buchanan e O’Connor.

All’analisi della pressione comparata del debito pubblico e dell’imposta straordinaria sono dedicati gli altri due saggi, che riguardano un argomento a cui Giardina ha prestato anche attenzione, sia un altro saggio compreso nella parte finale del volume in esame, sia in altri due saggi pubblicati altrove. Nel lavoro, “Le preferenze dei contribuenti per il debito pubblico e l’imposta straordinaria in condizioni di incertezza” (1965), è formalizzata una teoria di prima approssimazione mediante modelli semplificati di decisione razionale, nei quali sono precisate, sia le condizioni che comportano l’indifferenza tra le due alternative finanziarie, sia le condizioni che comportano la preferenza per ciascuna di queste. Nella parte finale, sulla base di alcune ragionevoli restrizioni delle ipotesi assunte, è valutata la fondatezza della tesi che il contribuente, in certe situazioni di incertezza, sottovalutando gli effetti del debito pubblico, sarebbe orientato a preferire questa alternativa finanziaria. Nell’altro lavoro, “Debito pubblico e teoria delle decisioni” (1965), sono prima riesaminati alcuni punti della teoria tradizionale circa le preferenze del contribuente tra debito pubblico e imposta straordinaria, e sono poi sviluppati altri punti, applicando allo studio del comportamento del contribuente alcune ipotesi prospettate per spiegare la teoria della funzione del consumo. Il lavoro giunge a risultati non conclusivi, tanto da far scrivere all’autore: “Abbiamo diversi tipi di possibili risposte da parte del contribuente al debito pubblico e all’imposta straordinaria e non siamo in grado di stabilire quale di queste risposte possa considerarsi “razionale” e quale frutto di una distorsione nei termini della scelta. Questo equivale a dire che non disponiamo di schemi teorici atti a far prevedere in modo univoco il comportamento del contribuente di fronte alla due alternative finanziarie” (p. 290).

Due dei quattro saggi che compongono la terza parte riguardano tematiche relative all'introduzione nel nostro ordinamento costituzionale del federalismo fiscale. Il saggio, "L'autonomia tributaria dei comuni: aspetti economici" (1998), dopo aver messo in luce alcune insufficienze della teoria in ordine alle scelte dei modelli ottimali di rapporti intergovernativi, analizza i problemi relativi al rapporto tra autonomie regionali e autonomia locale, ponendo l'accento sul principio di sussidiarietà, sulle garanzie costituzionali e sul problema delle funzioni condivise, e non trascurando di trattare anche alcuni aspetti del concetto di autonomia tributaria. Il saggio si distingue nella vasta letteratura sull'argomento (quasi tutta favorevole al federalismo fiscale) per diversità di impostazione e di giudizio riguardo ai pretesi indiscussi vantaggi di applicazione dei principi del federalismo fiscale nel caso italiano. A tal proposito, Giardina ritiene che la teoria del federalismo fiscale non è "in grado di dare risposte univoche sul grado ottimale di decentramento delle funzioni di governo e sull'entità e sui modi della redistribuzione delle risorse, compresa quella territoriale". E aggiunge che il decentramento comporta "una riduzione delle risorse rispetto al passato per le regioni meridionali. Questo significa che le comunità di questa parte d'Italia potranno venire a soffrire di riduzioni di benessere o perché dovranno subire una riduzione quantitativa e qualitativa dei servizi pubblici, o perché dovranno essere sottoposte a un inasprimento di pressione tributaria" (p. 321). Si tratta di valutazioni che sono particolarmente attuali alla luce di proposte che si muovono nella direzione della disgregazione dell'unità nazionale.

Il tema dell'autonomia locale è considerato anche nel saggio, "Il ruolo degli enti locali nel nuovo modello costituzionale" (2006), che esamina il nuovo assetto dei rapporti intergovernativi derivante dalla riforma del titolo V, seconda parte della Costituzione, disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Il lavoro è diviso in due parti: la prima riguardante le funzioni degli enti locali minori, e la seconda le loro modalità di finanziamento. Nel saggio sono sottoposte a critica alcune interpretazioni che sono state date alle nuove norme, ed è sottolineato un punto che è messo in ombra o interpretato in modo distorto da molti studiosi, cioè che "il legislatore nazionale, cui spetta la valutazione circa il grado di perequazione da realizzare, in questo compito incontra i vincoli derivanti dall'obbligo di finanziare integralmente le funzioni *fondamentali* e di finanziare le funzioni *proprie* e quelle *conferite* nei limiti delle prestazioni essenziali" (p. 344).

Al tema dei servizi pubblici locali sono dedicati i rimanenti due saggi della parte riguardante la finanza locale. Il saggio, "Società miste e finanza locale" (1999) mette in rilievo che la società mista non è la panacea per risolvere i problemi dell'organizzazione dell'offerta dei servizi pubblici, e di quelli locali in particolare. Questa conclusione risulta confermata dall'esame specifico del settore degli acquedotti. Giardina si occupa di questo specifico settore anche nel saggio, "Il servizio comunale d'acquedotto" (1984), scritto in collaborazione con Enrico Salvatore Battiato, in cui, dopo l'illustrazione delle caratteristiche tecniche ed organizzative del servizio, è analizzata, per un campione di comuni, la struttura del costo medio del servizio, e sono individuati alcuni indicatori di performance aziendale.

Alcuni temi che figurano nelle prime tre parti del volume sono ripresi, dal punto di vista della storia del pensiero finanziario, nella parte finale, composta da tre

saggi. Nel primo saggio, “The Italian tradition in public finance and the theory of public choice” (1992), la moderna teoria delle scelte pubbliche è considerata anche alla luce dei rilevanti contributi alla teoria della finanza pubblica apportati dai maggiori studiosi italiani. Il saggio successivo, “Finanza locale e rapporti intergovernativi nel pensiero di Luigi Einaudi” (2004), si occupa di un argomento a cui Einaudi prestò attenzione durante tutta la sua lunga attività scientifica, ma senza dare contributi all’altezza di quelli apportati in altri campi della finanza pubblica. Nel saggio finale, “Debito pubblico e imposta straordinaria nel pensiero di Benvenuto Griziotti” (2007), Giardina ha modo di ritornare su un tema su cui aveva già dato diversi contributi di rilievo.

I saggi contenuti nel volume offrono, dunque, un’ampia panoramica dell’articolata attività scientifica di Emilio Giardina, uno degli studiosi di maggior rilievo della sua generazione. In tutti i saggi, l’esposizione è chiara, le ipotesi da cui parte l’analisi sono ben puntualizzate, i risultati raggiunti sono ben evidenziati. Va anche sottolineato che Giardina si è spesso incamminato lungo nuove vie. Come abbiamo visto, di ciò gli ha dato una significativa testimonianza Buchanan.