

Elementi di

# SCIENZA DELLE FINANZE

Per **concorsi pubblici e aggiornamento professionale**

- MAPPE • ESEMPI • SINTESI
- SCHEMI RIEPILOGATIVI • QUESITI DI VERIFICA

II Edizione



**IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE**

Software di  
**simulazione**

Eventuali contenuti  
**extra**



**EdiSES**  
edizioni



**Elementi di**

# **SCIENZA DELLE FINANZE**

## **Accedi ai servizi riservati**

Il codice personale contenuto nel riquadro dà diritto a servizi riservati ai clienti. Registrandosi al sito, dalla propria area riservata si potrà accedere a:

**MATERIALI DI INTERESSE  
E CONTENUTI AGGIUNTIVI**

**CODICE PERSONALE**

Grattare delicatamente la superficie per visualizzare il codice personale.  
Le **istruzioni per la registrazione** sono riportate nella pagina seguente.  
Il volume NON può essere venduto né restituito se il codice personale risulta visibile.  
**L'accesso ai servizi riservati ha la durata di 18 mesi** dall'attivazione del codice  
e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.

# Istruzioni per accedere ai contenuti e ai servizi riservati

SEGUI QUESTE SEMPLICI ISTRUZIONI

SE SEI REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



inserisci email e password



inserisci le ultime 4 cifre del codice ISBN,  
riportato in basso a destra sul retro di  
copertina



inserisci il tuo **codice personale** per  
essere reindirizzato automaticamente  
all'area riservata

SE NON SEI GIÀ REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



registra al sito **edises.it**



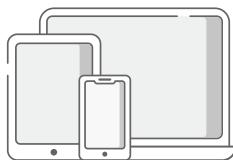
attendi l'email di conferma  
per perfezionare  
la registrazione



torna sul sito **edises.it** e segui la  
procedura già descritta per  
utenti registrati



## CONTENUTI AGGIUNTIVI



Per problemi tecnici connessi all'utilizzo dei  
supporti multimediali e per informazioni sui  
nostri servizi puoi contattarci sulla piattaforma  
[assistenza.edises.it](http://assistenza.edises.it)

**Elementi di**

# **SCIENZA DELLE FINANZE**

---

Gennaro **Lettieri**



Elementi di Scienza delle Finanze – II edizione  
Copyright © 2023 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0  
2027 2026 2025 2024 2023

Le cifre sulla destra indicano il numero e l'anno dell'ultima ristampa effettuata

*A norma di legge è vietata la riproduzione, anche parziale, del presente volume o di parte di esso con qualsiasi mezzo.*

L'Editore

*Autore:*

**Gennaro Lettieri**, laureato in scienze politiche, redattore con ampia esperienza di collaborazioni in ambito editoriale e curatore di pubblicazioni economiche e di cultura generale.

*Progetto grafico:* EdiSES Edizioni S.r.l.

*Impaginazione:* ProMedia Studio di Antonella Leano

*Stampato presso:* INDUSTRIA Grafica Vulcanica S.R.L. - Nola NA

*Per conto della:* EdiSES Edizioni S.r.l. – Piazza Dante 89 – Napoli

ISBN 978 88 3622 899 7

[www.edises.it](http://www.edises.it)

---

I curatori, l'editore e tutti coloro in qualche modo coinvolti nella preparazione o pubblicazione di quest'opera hanno posto il massimo impegno per garantire che le informazioni ivi contenute siano corrette, compatibilmente con le conoscenze disponibili al momento della stampa; essi, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili dei risultati dell'utilizzo di tali informazioni e restano a disposizione per integrare la citazione delle fonti, qualora incompleta o imprecisa.

Realizzare un libro è un'operazione complessa e, nonostante la cura e l'attenzione poste dagli autori e da tutti gli addetti coinvolti nella lavorazione dei testi, l'esperienza ci insegna che è praticamente impossibile pubblicare un volume privo di imprecisioni. Saremo grati ai lettori che vorranno inviarci le loro segnalazioni e/o suggerimenti migliorativi sulla piattaforma *assistenza.edises.it*

# PREFAZIONE

I volumi della collana **Minimani** espongono in sintesi, ma con estrema chiarezza ed esaustività, l'intera materia normalmente oggetto di esami universitari, prove di concorso e abilitazioni professionali.

In particolare, presentano la tradizionale trattazione manualistica, illustrano gli aspetti salienti della disciplina e non tralasciano di dare spazio ad approfondimenti di temi di sicuro rilievo.

I testi sono caratterizzati dalla presenza di rubriche e apparati didattici:

- ogni capitolo è introdotto da una sintesi esplicativa degli argomenti trattati;
- nel corso della trattazione l'utilizzo di neretti e corsivi, di approfondimenti e di tabelle schematiche, una paragrafazione snella e accurata rendono la lettura più agevole e lo studio efficace;
- ciascun capitolo è corredata in coda da **Domande di autovalutazione**, per un'immediata verifica degli argomenti studiati, e da **Percorsi riepilogativi**, che riassumono schematicamente quanto studiato, consentendo di fissare i concetti appresi nella trattazione.

Eventuali **aggiornamenti online** e **materiali didattici** sono disponibili nell'area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito [edises.it](#), secondo la procedura indicata nel frontespizio del volume.



# INTRODUZIONE ALLA MATERIA

La Scienza delle finanze è la materia che ha per oggetto l'economia pubblica, nella quale si fanno rientrare tutte le attività economiche dell'operatore pubblico.

L'operatore pubblico, operando per la sua natura ed i poteri ad esso attribuiti al di fuori della sfera dell'economia di mercato ma non in modo avulso dalle sue leggi, offre beni e servizi non di mercato, ma esercita anche attività, che possono definirsi di economia di mercato, mediante patrimoni ed imprese pubbliche, e di quasi mercato (tra mercato e non mercato), nella quale operano anche enti intermedi e del "terzo settore".

Lo studio della scienza delle finanze, quindi, è volto ad analizzare gli interventi nell'allocatione delle risorse e nella redistribuzione delle ricchezze, e più in generale nelle scelte economiche, attraverso il sistema fiscale e la politica fiscale.

Sebbene sia chiara l'interconnessione con altre discipline, anche di natura non economica, quali la politica economica, la politica e l'economia tributaria, il diritto tributario, la finanza pubblica, la contabilità pubblica, l'economia della pubblica amministrazione, è possibile circoscrivere lo studio ad alcuni ambiti principali quali:

- le scelte pubbliche riguardo gli obiettivi di efficienza allocativa e di redistribuzione nel solco teorico dell'economia del benessere;
- l'analisi di quegli aspetti formali legati alle attività statali quali ad esempio la contabilità e in generale il bilancio dello Stato;
- i riferimenti teorici alla base dell'imposizione fiscale, gli obiettivi (fiscali ed extrafiscali) da raggiungere con i tributi e i conseguenti effetti che questi ultimi generano sulle scelte dei contribuenti;
- la spesa pubblica e i suoi principali settori come le pensioni, la sanità e l'istruzione;
- il sistema tributario nei suoi aspetti giuridici e nelle diramazioni territoriali tenendo conto dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

La trattazione contenuta in questo volume tiene conto dei programmi d'esame dei principali atenei italiani e di quanto della materia viene richiesto nelle selezioni dei più grandi concorsi pubblici.

Nonostante la sintesi si è cercato di coprire i principali aspetti teorici della materia nel tentativo di fornire supporto a quanti devono in poco tempo preparare un esame o recuperare gli argomenti in vista di un concorso.



# INDICE

## CAPITOLO 1 | Introduzione alla scienza delle finanze

1.1 • Definizione della materia ed oggetto di studio .....	1
1.2 • La scienza delle finanze e i rapporti con le altre materie: il diritto finanziario .....	2
1.3 • I soggetti dell'attività finanziaria pubblica .....	3
1.4 • I beni e i servizi dell'operatore pubblico.....	4
1.4.1 • Beni privati.....	5
1.4.2 • Beni collettivi.....	5
Domande di autovalutazione.....	7
Percorso riepilogativo .....	8

## CAPITOLO 2 | Aspetti teorici dell'intervento pubblico nell'economia

2.1 • Le principali teorie.....	9
2.1.1 • Finanza neutrale .....	10
2.1.2 • Finanza della riforma sociale.....	10
2.1.3 • Finanza congiunturale.....	10
2.1.4 • Finanza funzionale .....	10
2.1.5 • Le componenti principali dello sviluppo teorico della scienza delle finanze .....	11
2.2 • La teoria della finanza pubblica.....	11
2.2.1 • Smith e la teoria dello scambio .....	11
2.2.2 • La teoria finanziaria neoclassica inglese .....	11
2.2.3 • La teoria finanziaria in Italia e nell'Europa continentale.....	12
2.2.4 • Gli approcci storico-sociologici alla finanza pubblica .....	14
2.2.5 • Gli sviluppi contemporanei.....	16
2.3 • La teoria dell'incidenza.....	17
2.4 • La teoria della politica fiscale .....	17
2.4.1 • Teoria della finanza pubblica di Musgrave .....	18
2.5 • L'economia pubblica secondo le più recenti teorie.....	20
2.6 • La produzione di beni pubblici.....	21
2.7 • Sistemi politici e decisioni di economia pubblica .....	21
2.7.1 • I modelli incoerenti .....	23
2.7.2 • I modelli coerenti.....	23
2.7.3 • Assetti di economia pubblica: predatori, parassitari e tutori .....	24
2.7.4 • Modelli cooperativo e monopolistico dell'economia pubblica.....	25
Domande di autovalutazione.....	27
Percorso riepilogativo .....	29

**CAPITOLO 3 | I fallimenti del mercato**

3.1 • Definizione.....	31
3.2 • Beni pubblici .....	31
3.3 • Rendimenti di scala crescenti: il monopolio naturale.....	32
3.4 • Esternalità .....	33
3.5 • Asimmetrie informative.....	37
Domande di valutazione.....	38
Percorso riepilogativo .....	40

**CAPITOLO 4 | L'economia del benessere**

4.1 • La teoria economica .....	41
4.2 • Primo teorema dell'economia del benessere .....	45
4.3 • Secondo teorema dell'economia del benessere .....	46
4.4 • Funzione del benessere sociale .....	47
4.4.1 • Funzione benthamiana (definizione utilitarista).....	47
4.4.2 • Funzione rawlsiana.....	48
4.4.3 • Funzione egualitaria.....	49
Domande di autovalutazione.....	50
Percorso riepilogativo .....	53

**CAPITOLO 5 | Public Choices**

5.1 • Elementi teorici.....	55
5.2 • Il teorema dell'impossibilità di Arrow .....	56
5.3 • L'unanimità .....	56
5.4 • Il numero ottimo di votanti.....	57
5.5 • La maggioranza.....	57
5.5.1 • La maggioranza semplice.....	57
5.5.2 • Il paradosso di Condorcet.....	57
5.5.3 • L'elettore mediano .....	58
5.5.4 • La cardinalità delle preferenze .....	58
Domande di autovalutazione.....	59
Percorso riepilogativo .....	61

**CAPITOLO 6 | Le entrate pubbliche**

6.1 • Definizioni e classificazioni.....	63
6.1.1 • Premessa .....	63
6.1.2 • Distinzione sotto il profilo economico.....	63
6.1.3 • Distinzione sotto il profilo giuridico .....	64
6.1.4 • Distinzione sotto il profilo contabile .....	64
6.1.5 • Distinzione in base alla natura .....	64
6.2 • La fissazione del prezzo dei beni e servizi offerti dallo Stato.....	64
6.3 • Classificazione delle entrate pubbliche nella tradizione italiana.....	65
6.3.1 • Prezzo di mercato.....	66

6.3.2 • Prezzo quasi privato.....	66
6.3.3 • Prezzo pubblico .....	67
6.3.4 • Prezzo politico .....	67
6.4 • Le entrate tributarie .....	67
6.4.1 • Nozione .....	67
6.4.2 • Distinzione dei tributi.....	68
6.4.3 • Imposta .....	68
6.4.4 • Tassa.....	68
6.4.5 • Contributo speciale.....	68
6.4.6 • Fini extrafiscali delle entrate pubbliche .....	68
6.5 • Le imprese pubbliche .....	69
6.5.1 • Definizione.....	69
6.5.2 • Norme costituzionali.....	69
6.5.3 • Funzioni delle imprese pubbliche.....	70
6.6 • Emissione di carta moneta (cenni) .....	70
6.7 • Il debito pubblico .....	71
Domande di autovalutazione.....	72
Percorso riepilogativo .....	74

## CAPITOLO 7 | Teoria delle imposte

7.1 • Imposta: definizione ed elementi costitutivi .....	75
7.2 • Tipologie di imposte .....	76
7.2.1 • Imposte dirette e imposte indirette .....	76
7.2.2 • Imposte personali e reali, generali e speciali, ordinarie e straordinarie.....	76
7.2.3 • Imposte fisse, progressive, regressive, proporzionali .....	77
7.3 • Metodi di applicazione della progressività .....	77
7.4 • Eccesso di pressione.....	78
7.5 • La risposta dei contribuenti all'imposizione fiscale .....	79
7.5.1 • L'evasione .....	79
7.5.2 • L'elusione .....	79
7.5.3 • La rimozione .....	80
7.5.4 • La traslazione.....	80
7.6 • Pressione fiscale .....	80
7.7 • La curva di Laffer .....	81
Domande di autovalutazione.....	82
Percorso riepilogativo .....	86

## CAPITOLO 8 | Aspetti giuridici dell'imposizione fiscale

8.1 • Il diritto tributario.....	89
8.1.1 • I principi ispiratori del sistema tributario .....	89
8.1.2 • I principi economici di ripartizione del carico tributario.....	90
8.1.3 • I principi costituzionali del sistema tributario.....	90
8.1.4 • Lo Statuto dei diritti del contribuente.....	93
8.2 • L'attuazione della norma tributaria .....	94
8.2.1 • Le dichiarazioni tributarie.....	94



8.2.2 • Accertamento .....	95
8.2.3 • I controlli fiscali.....	96
8.2.4 • La riscossione dei tributi .....	97
8.2.5 • Le sanzioni tributarie.....	99
8.3 • Il contenzioso tributario.....	101
8.3.1 • La giurisdizione tributaria.....	101
8.3.2 • Le parti del processo tributario.....	102
8.3.3 • Il giudizio di primo grado .....	103
8.3.4 • Il reclamo e la mediazione .....	105
8.3.5 • L'esame preliminare del ricorso.....	106
8.3.6 • La trattazione della controversia .....	106
8.3.7 • Sentenze, ordinanze e decreti del giudice tributario.....	106
8.3.8 • La sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo.....	108
8.3.9 • Le impugnazioni.....	108
Domande di autovalutazione.....	109
Percorso riepilogativo .....	112

## CAPITOLO 9 | Imposte dirette

9.1 • L'imposta sul reddito delle persone fisiche .....	113
9.1.1 • Il presupposto dell'IRPEF .....	113
9.1.2 • Soggetti passivi.....	115
9.1.3 • I redditi prodotti in forma associata.....	116
9.1.4 • L'imputazione dei redditi nella famiglia.....	117
9.1.5 • La determinazione del reddito imponibile .....	117
9.1.6 • La determinazione dell'imposta .....	118
9.1.7 • Le addizionali IRPEF .....	119
9.1.8 • I redditi soggetti a tassazione separata.....	120
9.1.9 • Le categorie di reddito .....	121
9.2 • L'imposta sul reddito delle società.....	126
9.2.1 • Aspetti generali dell'IRES .....	126
9.2.2 • I soggetti passivi IRES .....	127
9.2.3 • Società ed enti commerciali residenti.....	128
9.2.4 • Gli enti non commerciali .....	134
9.2.5 • Le società e gli enti commerciali non residenti .....	134
9.2.6 • Gli enti non commerciali non residenti.....	134
9.2.7 • I gruppi societari sotto il profilo fiscale .....	134
9.2.8 • Le operazioni straordinarie nel reddito d'imposta.....	135
Domande di autovalutazione.....	136
Percorso riepilogativo .....	138

## CAPITOLO 10 | Le imposte indirette

10.1 • L'imposta sul valore aggiunto .....	139
10.1.1 • Aspetti generali: funzionamento dell'IVA .....	139
10.1.2 • Campo di applicazione dell'IVA .....	139
10.1.3 • Il presupposto oggettivo .....	140

10.1.4 • Il presupposto soggettivo .....	140
10.1.5 • Il presupposto territoriale .....	141
10.1.6 • Il momento impositivo.....	143
10.1.7 • La base imponibile .....	143
10.1.8 • Le aliquote.....	144
10.1.9 • La rivalsa .....	144
10.1.10 • La detrazione.....	144
10.1.11 • Gli obblighi formali e sostanziali .....	145
10.1.12 • Regimi speciali IVA.....	147
10.1.13 • Il rimborso del credito IVA.....	147
10.2 • Le altre imposte indirette.....	148
10.2.1 • L'imposta di registro .....	148
10.2.2 • Le imposte ipotecarie e catastali .....	149
10.2.3 • L'imposta sulle successioni e donazioni.....	151
10.2.4 • L'imposta di bollo .....	152
10.2.5 • Le tasse sulle concessioni governative.....	152
10.2.6 • Le accise.....	153
10.2.7 • I tributi doganali.....	154
Domande di autovalutazione.....	155
Percorso riepilogativo .....	157

## CAPITOLO 11 | Le spese pubbliche

11.1 • Definizione, fini e presupposti .....	159
11.2 • Gestione della spesa pubblica e del conseguente deficit pubblico .....	160
11.3 • L'attività di spesa.....	160
11.3.1 • Profilo allocativo .....	160
11.3.2 • Profilo redistributivo .....	160
11.3.3 • Profilo di stabilizzazione.....	161
11.4 • Sistemi economici occidentali: crescita di risorse finanziarie impiegate dal settore pubblico .....	161
11.5 • Le cause della crescita della spesa pubblica.....	162
11.5.1 • Cause apparenti .....	162
11.5.2 • Cause reali .....	163
11.5.3 • Crescita della spesa in Italia .....	163
11.6 • Classificazioni delle spese pubbliche.....	164
11.6.1 • Spese correnti e spese in conto capitale (o di investimento).....	164
11.6.2 • Spese statali e spese locali .....	165
11.6.3 • Spese ordinarie e straordinarie.....	165
11.6.4 • Spese obbligatorie e facoltative .....	165
11.6.5 • Spese di governo e di esercizio .....	165
11.6.6 • Spese di trasformazione e di trasferimento .....	165
11.7 • Spesa pubblica: fasi temporali e procedurali .....	166
11.8 • La crescita tendenziale ed il limite delle spese pubbliche .....	166
11.9 • La redistribuzione del reddito .....	166
Domande di autovalutazione.....	168
Percorso riepilogativo .....	170



**CAPITOLO 12 | La finanza pubblica centrale e locale**

12.1 • Modelli di rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo .....	171
12.1.1 • Modello centralista .....	171
12.1.2 • Modello regionale .....	171
12.1.3 • Modello federale .....	171
12.2 • Modelli teorici .....	172
12.3 • Le teorie economiche del federalismo fiscale .....	172
12.3.1 • Il federalismo e le funzioni dello Stato di Musgrave .....	173
12.3.2 • La teoria dei club di Buchanan .....	174
12.3.3 • Il teorema del decentramento di Oates .....	175
12.3.4 • Il «voto con i piedi» di Tiebout .....	175
12.4 • I tributi locali .....	176
12.4.1 • L'imposta regionale sulle attività produttive .....	176
12.4.2 • L'imposta municipale propria (IMU) .....	177
12.4.3 • L'imposta unica comunale (IUC): IMU, TASI e TARI .....	179
Domande di autovalutazione .....	180
Percorso riepilogativo .....	182

**CAPITOLO 13 | La finanza della sicurezza sociale (il Welfare state)**

13.1 • Cenni storici sul Welfare state .....	183
13.2 • I modelli storici di Welfare state .....	184
13.2.1 • Il modello socialdemocratico .....	184
13.2.2 • Il modello liberale .....	185
13.2.3 • Il modello corporativo .....	185
13.2.4 • Il modello mediterraneo .....	185
13.2.5 • La crisi del Welfare state .....	186
13.2.6 • Classificazione delle spese di Welfare state .....	187
13.3 • Il sistema pensionistico .....	188
13.3.1 • Definizione di pensione .....	188
13.3.2 • Finanziamento delle pensioni .....	189
13.3.3 • Classificazione dei sistemi pensionistici .....	189
13.4 • La sanità e il servizio sanitario nazionale .....	190
13.4.1 • Definizione di “sanità” e caratteristiche .....	190
13.4.2 • I servizi per la salute .....	190
13.4.3 • Il Servizio sanitario nazionale in Italia .....	191
Domande di autovalutazione .....	193
Percorso riepilogativo .....	195

**CAPITOLO 14 | Il debito pubblico e la politica fiscale**

14.1 • Il debito pubblico .....	197
14.1.1 • Definizione .....	197
14.1.2 • Altre classificazioni .....	199
14.1.3 • Controllo dell'espansione del debito pubblico .....	199
14.2 • Il deficit pubblico .....	199

14.3 • Il prodotto interno lordo (PIL) .....	200
14.3.1 • Definizione.....	200
14.3.2 • Considerazioni generali.....	201
Domande di autovalutazione.....	202
Percorso riepilogativo .....	204
 CAPITOLO 15   La contabilità pubblica dello Stato e degli enti locali	
15.1 • La contabilità pubblica e la Costituzione .....	205
15.1.1 • L'articolo 81 e il principio del pareggio di bilancio .....	205
15.1.2 • L'art. 97 e l'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni .....	210
15.1.3 • Gli articoli 100 e 103 e la Corte dei conti .....	211
15.2 • La legge 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica.....	211
15.3 • La manovra di finanza pubblica.....	212
15.3.1 • Gli strumenti della programmazione di bilancio.....	212
15.3.2 • La legge di bilancio .....	213
15.3.3 • I principi ispiratori del bilancio.....	213
15.3.4 • La sessione di bilancio.....	215
15.3.5 • La struttura del bilancio.....	215
15.3.6 • Il quadro generale riassuntivo.....	216
15.4 • L'esecuzione del bilancio .....	217
15.4.1 • La gestione delle entrate .....	217
15.4.2 • La gestione delle spese .....	218
15.4.3 • I residui. La perenzione.....	221
15.5 • Il rendiconto generale dello Stato .....	222
15.5.1 • Il Conto del bilancio.....	223
15.5.2 • Il Conto generale del patrimonio .....	223
15.5.3 • Il giudizio di parificazione e l'approvazione parlamentare .....	223
15.5.4 • I rendiconti speciali: conti amministrativi e conti giudiziari. Il funzionario delegato.....	224
15.6 • Il sistema dei controlli.....	226
15.6.1 • I controlli interni .....	226
15.6.2 • La Ragioneria Generale dello Stato .....	228
15.6.3 • I controlli esterni: la Corte dei conti.....	231
15.7 • L'ordinamento contabile degli enti locali e l'armonizzazione .....	234
15.7.1 • I principi contabili .....	234
15.7.2 • Il sistema di bilancio .....	236
15.7.3 • La programmazione di bilancio.....	236
15.7.4 • Le competenze nella gestione del bilancio .....	240
15.7.5 • Il rendiconto della gestione .....	243
Domande di autovalutazione.....	250
Percorso riepilogativo .....	252
 Indice Analitico.....	255





# Capitolo 1

## Introduzione alla scienza delle finanze

### IN SINTESI

*In questo primo capitolo si individua l'oggetto di studio della scienza delle finanze (le attività messe in atto dallo Stato per reperire le risorse necessarie a svolgere le proprie funzioni all'interno del mercato).*

*Secondo un'impostazione tradizionale che mantiene tutt'oggi la sua validità, la scienza delle finanze ha per oggetto l'economia pubblica.*

*Con il termine economia pubblica ci si riferisce generalmente allo studio delle attività economiche dell'operatore pubblico da intendersi nella sua accezione più ampia, quindi ricomprensivo lo Stato e gli altri enti pubblici.*

*È importante evidenziare taluni significativi profili di collegamento tra la scienza delle finanze e le altre discipline di tipo giuridico e socio-economico, in particolare con il diritto finanziario e i suoi rami che riguardano i principi costituzionali, il sistema tributario e i bilanci pubblici.*

### 1.1 Definizione della materia ed oggetto di studio

La definizione della materia e la delimitazione dell'oggetto di studio della scienza delle finanze hanno subito nel corso del tempo una rapida evoluzione, dovuta al fatto che la stessa è una disciplina nata attorno al concetto moderno di Stato che, avendo subito esso stesso notevoli cambiamenti, ha fornito una spinta all'adattamento della materia alle nuove esigenze legate ai mutevoli scenari socio-politici.

La Scienza delle finanze, secondo l'impostazione classica, è la disciplina che studia i principi della finanza pubblica.

L'oggetto di studio della Scienza delle finanze è l'economia pubblica, con la quale, nello specifico, si intende l'insieme delle attività economiche dell'operatore pubblico (Stato e altri enti pubblici). L'operatore pubblico, per sua natura, e in virtù dei poteri che la legge gli conferisce, opera al di fuori della sfera dell'economia di mercato, ma non in modo avulso dalle sue leggi, per offrire beni e servizi pubblici e per raccogliere mezzi con cui finanziarli. Egli può intervenire con gli strumenti delle spese e delle entrate pubbliche e con regolamentazioni per modificare l'economia di mercato.

Quanto detto avviene, di norma, in uno Stato democratico, allo scopo di soddisfare bisogni che *"i singoli individui o la collettività nel suo complesso non riescono a soddisfare mediante il mercato o non altrettanto bene. L'operatore pubblico, nella sua attività tipica, offre beni e servizi non di mercato. Ma esercita anche attività, che possono definirsi di economia di mercato, mediante patrimoni e imprese, e di quasi mercato, in una zona grigia tra mercato e non mercato"* (Forte).

Il campo di indagine della disciplina, quindi, ha inglobato l'insieme delle scelte economiche pubbliche con i loro effetti sul sistema economico da un punto di vista microeco-



nomico (decisioni dei singoli individui nelle loro funzioni di consumatori, risparmiatori, lavoratori, produttori, ecc.) e da un punto di vista macroeconomico (grandezze economiche come il reddito nazionale, la spesa complessiva per consumi o per investimenti, l'occupazione, ecc.).

Possiamo, quindi, ricondurre ad oggetto della scienza delle finanze:

- l'analisi dell'intervento pubblico nel sistema economico (considerandone le giustificazioni – cioè gli obiettivi da perseguire – gli strumenti e gli effetti);
- l'analisi del comportamento dell'“operatore pubblico” dal duplice punto di vista della determinazione delle scelte pubbliche e della loro realizzazione.

L'attività dell'operatore pubblico (Stato o altro ente pubblico) consiste essenzialmente nel reperimento delle risorse necessarie a soddisfare interessi e/o bisogni collettivi (ad esempio, tutela della salute, ordine pubblico, amministrazione della giustizia, istruzione, costruzione e manutenzione di opere pubbliche ecc.) e viene comunemente definita attività finanziaria pubblica o, più semplicemente, finanza pubblica.

Il settore pubblico è uno strumento al quale gli individui ricorrono per raggiungere fini collettivi. Esso, quindi, è un meccanismo di allocazione delle risorse che non agisce mediante il mercato (come in altri meccanismi), ma che stabilisce delle regole che la collettività stessa si è data e le mette in pratica mediante la coazione. Le funzioni economiche del settore pubblico sono individuabili in: allocazione, distribuzione e stabilizzazione.

La funzione allocativa, cioè l'impiego delle risorse disponibili tra i possibili utilizzi alternativi ha, comunque, conseguenze distributive e, allo stesso tempo, la distribuzione delle risorse (intesa come la ripartizione di risorse tra gli individui che compongono la collettività) influenza la loro allocazione.

La funzione allocativa e quella distributiva delle risorse rappresentano, quindi, i due aspetti teorici fondamentali oggetto dell'analisi economica.

## **1.2 La scienza delle finanze e i rapporti con le altre materie: il diritto finanziario**

Come anticipato, la scienza delle finanze ha stretti rapporti e contatti con altre discipline. Da evidenziare, anzitutto, i collegamenti con il diritto finanziario e, in particolare, con i suoi rami che riguardano i principi costituzionali, il sistema tributario e i bilanci pubblici.

In dottrina Forte sostiene che l'analisi economica delle istituzioni acquista sempre più importanza via via che cresce la consapevolezza del loro ruolo nello sviluppo economico. La maggioranza degli studiosi della materia, inoltre, ha espresso l'avviso che l'analisi economica del diritto finanziario e tributario possa dare un importante contributo sia all'interpretazione delle norme vigenti sia al loro miglioramento.

Ciò vale per le istituzioni del diritto in generale, ma a maggior ragione per quelle della finanza pubblica, data l'importanza di una solida “costituzione fiscale” e di un efficiente sistema tributario, per lo sviluppo economico e per la tutela delle libertà. D'altra parte, è ormai ampiamente sviluppata la programmazione fiscale, consistente nel cercare di minimizzare i costi fiscali delle scelte aziendali e societarie.

Si può discutere se la programmazione fiscale sia eticamente accettabile, quando la pressione tributaria è moderata, le entrate sono ben strutturate e devolute a spese pubbliche che soddisfano in modo efficiente ed efficace i bisogni di tutti, e quelli della

collettività nel suo complesso non sono evocati allo scopo di attuare politiche demagogiche e vessatorie. Ma spesso le finanze pubbliche non hanno queste caratteristiche. E comunque una programmazione fiscale che non ricorra a sotterfugi particolari, come quello dei paradisi fiscali e valutari, fa parte dei normali comportamenti del mercato. Osserva ancora Forte che se l'economista non ha una conoscenza del diritto, non sarà in grado di formulare in modo soddisfacente le scelte fiscali dei soggetti per cui opera. La conoscenza del diritto finanziario è poi indispensabile a chi effettua decisioni di carattere economico nel mondo della politica e della pubblica amministrazione. Quando si esamineranno le strutture dei vari tributi risulterà evidente che esse, in quanto regolate da norme di diritto tributario, richiedono, sia nell'economista sia nel decisore pubblico, una conoscenza non superficiale del diritto.

Infatti, è utile evidenziare che le istituzioni dell'economia pubblica sono, in genere, istituzioni regolate dal diritto. Pertanto l'analisi economica della finanza pubblica presenta anche rilevanti connessioni con il diritto amministrativo e, in particolare, con la contabilità dello Stato e degli altri enti pubblici e con le norme che riguardano la condotta dei vari operatori pubblici (si pensi, a titolo esemplificativo, ai contratti di appalto per l'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione).

Ma, come già anticipato, vi sono anche altre discipline, oltre al diritto, che affrontano questi problemi: si pensi alla sociologia, alla scienza politica, alla storia, alla filosofia morale.

Sono molti, infatti, i legami con la filosofia morale, che aiuta a comprendere quali regole si pongono alla base dei comportamenti etici individuali e sociali, con la scienza politica, che studia i processi e le istituzioni con cui gli uomini prendono decisioni collettive, con la sociologia, che affronta il comportamento degli uomini in quanto membri di una società. Sono, inoltre, inevitabili i riferimenti alla storia, almeno a quella più recente, del ruolo dello Stato nell'economia italiana.

Ci si soffermerà, dunque, a considerare l'attività dello Stato nelle sue funzioni di regolatore dell'attività economica e di utilizzatore e ci si misurerà con i risultati degli studi di diritto pubblico, amministrativo e, soprattutto, tributario.

### **1.3 I soggetti dell'attività finanziaria pubblica**

Per individuare le tipologie di attività che hanno rilevanza finanziaria e per delimitare le aree in cui avviene l'intervento pubblico, è necessario chiarire cosa si debba intendere, nel sistema italiano, per operatore pubblico.

In prima battuta il pensiero va allo Stato, ma il progressivo ampliamento dei compiti e degli obiettivi dell'intervento pubblico nell'economia ha fatto emergere, oltre allo Stato, altri centri di potere che hanno assunto nel corso del tempo la cura di alcuni interessi sociali di natura locale o di carattere settoriale. La prestazione dei servizi pubblici è, infatti, garantita anche da altri enti pubblici e, in particolare, dagli enti autarchici territoriali (Comuni, Province, Regioni), dagli enti istituzionali (quali, ad esempio, gli enti previdenziali e assicurativi) e dagli enti pubblici economici (imprese pubbliche).

Quando si discute di economia pubblica (o di finanza pubblica), un aspetto che deve essere preliminarmente affrontato è l'individuazione dell'aggregato istituzionale di riferimento. Nei documenti ufficiali di politica economica del nostro Paese (come, ad esempio, il Documento di Economia e Finanza oppure il Documento Programmatico di Bilancio) si utilizzano diverse definizioni di operatore e/o settore pubblico.



La definizione più nota, e che rileva maggiormente ai fini della presente esposizione, è quella di amministrazioni pubbliche, cioè l'aggregato di enti pubblici comprendente le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli enti previdenziali.

Premettendo che si tratta di un settore composto da un complesso molto vasto ed eterogeneo di enti, si possono individuare i seguenti sottosettori:

- **amministrazioni centrali:** comprendono gli enti di competenza generale, pertanto le amministrazioni centrali dello Stato e gli enti economici, di assistenza e di ricerca, che estendono la loro competenza su tutto il territorio del paese (Stato, organi costituzionali, ex agenzie autonome ecc.);
- **amministrazioni locali:** comprendono gli enti pubblici la cui competenza è limitata a una sola parte del territorio nazionale (Regioni, Città Metropolitane e Comuni, aziende sanitarie locali, ospedali pubblici, università, camere di commercio e altri enti);
- **enti di previdenza:** comprendono le unità istituzionali centrali e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi generalmente a carattere obbligatorio (INPS, INAIL, casse professionali di previdenza).

I sopraelencati soggetti esplicano le loro funzioni (di spesa e di entrata) mediante tre diversi tipi di organizzazioni:

- **enti generali di governo.** Sono quegli enti di governo a carattere generale che svolgono le attività istituzionali come la difesa, l'amministrazione della giustizia, il mantenimento dell'ordine pubblico, e la gestione dei servizi a carattere prevalentemente collettivo finanziati con sistemi di entrata generali. In questa categoria possono rientrare sia le amministrazioni centrali che quelle locali a seconda che svolgano le loro funzioni sull'intero territorio nazionale oppure su limitate parti di esso. Un'altra distinzione che si può fare all'interno di questa categoria riguarda il carattere funzionale di tali enti: carattere polifunzionale se svolgono più funzioni; carattere monofunzionale se ne svolgono soltanto una;
- **gestioni fiduciarie.** Nelle gestioni fiduciarie è possibile individuare due parti: da un lato i contribuenti cui viene imposto di pagare determinate somme commisurate a delle loro caratteristiche e dall'altro dei beneficiari cui viene riconosciuto il diritto di usufruire delle risorse della gestione, nel rispetto di determinate condizioni. Le gestioni fiduciarie hanno ampia applicazione in ambito di previdenza sociale. Nei sistemi pensionistici, ad esempio, le risorse provengono dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e sono distribuite ai lavoratori quando sono giunti al termine della vita lavorativa;
- **imprese pubbliche.** Queste sorgono quando c'è necessità di produrre e distribuire beni o servizi che per proprie caratteristiche richiedono un'organizzazione della produzione di tipo industriale (diversa da quella di tipo burocratico propria degli enti) mediante un sistema di prezzi di tipo pubblico, cioè diversi da quelli propri del mercato privato.

## 1.4 I beni e i servizi dell'operatore pubblico

Nelle definizioni di contabilità di Stato e degli enti pubblici (contabilità pubblica), alla pubblica amministrazione fanno capo tutte le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività beni e servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese.

I beni e i servizi offerti e/o prodotti dalla pubblica amministrazione non sono destinati alla vendita e non sono distribuiti attraverso i meccanismi di prezzo per i motivi che saranno a breve esplicati.

Al riguardo ricordiamo che i beni che soddisfano bisogni collettivi si chiamano anche essi collettivi, mentre i beni che soddisfano bisogni privati si chiamano, ovviamente, privati.

### 1.4.1 Beni privati

I beni privati hanno due caratteristiche:

- **escludibilità**: è possibile attribuire rispetto a tali beni un prezzo ed in tal modo impedire a chi non paga di utilizzare il bene (ad esempio, solo chi paga un abito può comprarlo ed usarlo); ciò significa che è possibile, grazie al prezzo, regolamentare l'utilizzo di tale bene (Bosi);
- **rivalità**: è impossibile che più di un individuo consumi contemporaneamente lo stesso bene (ad esempio, se un individuo indossa un abito, non può indossarlo simultaneamente un altro individuo).

### 1.4.2 Beni collettivi

Come chiarisce Artoni: “*in presenza di servizi connessi con il concetto di sovranità dello Stato (bisogni collettivi) è tecnicamente impossibile applicare un prezzo*” in quanto tali servizi collettivi hanno le seguenti caratteristiche:

- non **rivalità nel consumo**, ossia il consumo da parte di un individuo è compatibile con lo stesso livello di utilizzo da parte di tutti gli altri componenti della collettività;
- non **escludibilità tecnica o economica dal consumo**, cioè non è possibile impedire il consenso a chi non ha pagato né è possibile limitare il consumo mediante l'utilizzo di un prezzo di mercato.

Così prosegue Artoni: “*Fra i servizi che non sono oggetto di vendita rientrano anche quelli non connessi all'attività di investimento in opere pubbliche dello Stato o delle pubbliche amministrazioni, per le quali vale il principio della distribuzione gratuita*”.

È possibile rilevare la presenza di alcuni servizi essenziali per i quali la componente di consumo individuale è dominante, ma per la cui diffusione esiste un elevato interesse pubblico. Tali beni e servizi, quali ad esempio l'istruzione, non hanno spazio all'interno del mercato in quanto, salvo una contenuta partecipazione al costo da parte dell'utente, non è possibile determinarne un prezzo.

Altra funzione essenziale connessa con il concetto di sovranità dello Stato e per questo affidata alla pubblica amministrazione è quella redistributiva con la quale lo Stato o un altro ente pubblico non si limita ad operare trasferimenti dai ricchi ai poveri, ma prevede l'erogazione di servizi a favore degli anziani con l'attribuzione degli oneri alle classi in età lavorativa o, con un riferimento territoriale, lo spostamento di risorse dalle aree più sviluppate a quelle meno sviluppate.

I beni collettivi, i soli che interessano in questa sede, si distinguono a loro volta in due gruppi:

- *i beni pubblici*, che sono non escludibili e non rivali. Di conseguenza, tutti possono accedere all'utilizzo del bene e possono consumarlo contemporaneamente (esempio: la difesa nazionale);



> *beni misti*, che sono quei beni che presentano soltanto una delle caratteristiche dei beni pubblici.

I beni misti si distinguono in:

- **beni comuni**, cioè quei beni che hanno utilità collettiva ma non hanno né prezzo né proprietà. Si distinguono, però, dai beni pubblici perché sono relativi a risorse limitate e soggetti a rivalità. Sono caratterizzati da non escludibilità e rivalità: chiunque può usufruire del bene (non escludibilità) ma l'uso eccessivo dello stesso comporta una diminuzione di utilità, sino all'esaurimento del bene stesso, sia per l'intera collettività sia per ogni singolo successivo utilizzatore;
- **beni di club**, sono caratterizzati da escludibilità e non rivalità: possono usufruire del bene (escludibilità) solo coloro che abbiano determinate caratteristiche (ad esempio circolo ufficiali) o siano disponibili a sottostare a determinate regole (ad esempio pagamento di una quota o di un biglietto) coloro che sono ammessi possono liberamente (non rivalità) usufruire del bene.

Ulteriore distinzione tra categorie di beni, collegata ad una valutazione sociale e la cui definizione si deve a Musgrave, è quella tra *merit goods* (o beni meritori) e i *demerit goods* (o beni demeritori).

I **beni meritori** sono quei beni o servizi cui la collettività attribuisce un particolare valore sociale perché ritenuti funzionali allo sviluppo morale e sociale della collettività stessa: si pensi, ad esempio, alle cure sanitarie, all'informazione indipendente ecc. Spesso lo Stato soddisfa questi bisogni prescindendo da una domanda specifica dei cittadini, ma in conseguenza della valutazione dei vantaggi che l'intera società può trarne.

Antitetici rispetto ai beni meritori sono i cd. **beni demeritori** ovvero quei beni che si ritiene pregiudichino il progresso della società: si pensi, ad esempio, all'uso eccessivo di alcolici, sigarette, sostanze inquinanti, oppure all'uso di droghe. Lo Stato in questi casi cerca di limitarne i consumi, o attraverso un'elevata imposizione fiscale o con esplicativi divieti.

# Domande di autovalutazione

**1) Un bene privato presenta le seguenti caratteristiche:**

- A. escludibilità e rivalità nel consumo
- B. non escludibilità e rivalità nel consumo
- C. non escludibilità e non rivalità nel consumo
- D. essere di proprietà pubblica

**2) Un bene pubblico presenta le seguenti caratteristiche:**

- A. escludibilità e rivalità nel consumo
- B. non escludibilità e rivalità nel consumo
- C. non escludibilità e non rivalità nel consumo
- D. essere di proprietà privata

**3) I beni misti sono:**

- A. rivali ed escludibili
- B. non rivali ed escludibili oppure rivali e non escludibili
- C. non rivali e non escludibili
- D. nessuna delle alternative è corretta

**4) Tra i beni di seguito elencati, quali rientrano tra quelli che soddisfano bisogni collettivi?**

- A. Corporativi
- B. Privati
- C. Pubblici
- D. Unitari

**5) Nei confronti dei beni demeritori lo Stato dovrebbe:**

- A. non intervenire sui consumi dei cittadini
- B. favorirne il consumo da parte dei cittadini
- C. intervenire con imposte o altre forme di divieto per ridurre i consumi
- D. nessuna delle alternative di risposta è corretta

**6) Nei confronti dei beni meritori lo Stato dovrebbe:**

- A. non intervenire sui consumi dei cittadini
- B. favorirne il consumo da parte dei cittadini
- C. intervenire con imposte o altre forme di divieto per ridurre i consumi
- D. nessuna delle altre alternative di risposta è corretta

Risposte esatte: 1) A., 2) C., 3) B., 4) C., 5) C., 6) B.



## Percorso riepilogativo







Per **concorsi pubblici** e **aggiornamento professionale**

Chiari, sintetici ma esaustivi, finalizzati a una preparazione mirata alle prove d'esame, i volumi della collana minimanuali presentano gli aspetti salienti della **disciplina**.

La struttura schematica e l'ampio ricorso a **rubriche e apparati didattici** consentono una lettura rapida e facilitano il **ripasso** e la **verifica**.

Rivolto a tutti i candidati di concorsi nelle pubbliche amministrazioni e in enti statali e locali, il **compendio di Scienza delle finanze** espone in sintesi, ma con estrema chiarezza ed esaustività, tutta la materia normalmente oggetto di prove concorsuali e aggiornamento professionale.

In questo compendio, infatti, gli aspetti salienti della disciplina sono accuratamente proposti in maniera semplice mediante l'utilizzo di rubriche e apparati didattici:

- ogni capitolo è introdotto da una **sintesi esplicativa** degli argomenti trattati;
- nel corso della trattazione l'utilizzo di neretti e corsivi, di approfondimenti e di tabelle schematiche, una paragrafazione snella e accurata rendono la lettura più agevole e lo studio efficace;
- ciascun capitolo è corredata in coda da **Domande di autovalutazione**, per un'immediata verifica degli argomenti studiati, e da **Percorsi riepilogativi**, che riassumono schematicamente quanto studiato, consentendo di fissare i concetti appresi nella trattazione.



**IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE**

Software di  
**simulazione**

Eventuali contenuti  
**extra**

Le **risorse di studio** gratuite sono accessibili per 18 mesi dalla propria area riservata, previa registrazione al sito [edises.it](http://edises.it). Il **software** consente di **esercitarsi** su un vastissimo database e **simulare** le prove.



**EdiSES**  
edizioni



[blog.edises.it](http://blog.edises.it)



[infoConcorsi](#)



[infoconcorsi.edises.it](http://infoconcorsi.edises.it)



€ 21,00

ISBN 978-88-3622-899-7



9 788836 228997