

NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



EMMA GALLI*, GIAMPAOLO GARZARELLI **

INTRODUZIONE

Domenico da Empoli era una persona erudita e di notevole spessore intellettuale¹, eclettico nell'attività scientifica e sempre alla ricerca di un legame tra ipotesi teoriche e realtà empirica, rigoroso e profondo nel suo pensiero. Era amante di un dialogo garbato e costruttivo con i colleghi, con gli allievi, con gli studenti, che alimentava costantemente, in modo pacato ma combattivo, mai ideologico, sempre attento ai temi presenti nel dibattito politico locale, nazionale ed internazionale.

I suoi interessi hanno riguardato la storia, il diritto, la scienza della politica e soprattutto l'economia, sua disciplina di elezione e sono confluiti in numerosi lavori sui temi più tradizionali della scienza delle finanze (la teoria della tassazione², la teoria dei beni pubblici³, l'impresa pubblica⁴, la finanza locale e il federalismo fiscale⁵), le politiche fiscali⁶, i rapporti

* Professoressa ordinaria di Scienza delle finanze – Sapienza Università di Roma.

** Professore associato di Economia e finanza pubblica – Sapienza Università di Roma.

¹ Per ulteriori tributi alla figura del professor da Empoli si veda E. GALLI, G. GARZARELLI, *The Past and Present of the Journal of Public Finance and Public Choice*, *Public Finance and Public Choice*, n. 33/2018, 3-4; E. GALLI, G. GARZARELLI, DOMENICO DA EMPOLI (1941-2016) (con Giampaolo Garzarelli), *Homo Oeconomicus: Journal of Behavioral and Institutional Economics* 34(2-3), 2017, 253-255; E. GALLI, G. GARZARELLI, M. VILLANI, *Domenico da Empoli*, In Memoriam, *Rivista di Diritto Tributario Internazionale-International Tax Law Review*, Numero Unico, 2016, 9-15.

² *Note critiche sull'imposizione degli incrementi di valore patrimoniali*, in *Rivista di diritto finanziario e Scienza delle finanze*, 1964; *Analisi critica di alcuni effetti dell'imposta generale sulle vendite*, Milano, Giuffrè, 1966; *Alcuni precedenti del teorema del Barone*, *Rivista di politica economica*, 1966; *Imposte e benessere*, *Studi economici*, 1966; *Implicazioni di politica tributaria della teoria dell'ammortamento dell'imposta generale sul reddito*, in *L'imposizione dei plusvalori patrimoniali*, 1970.

³ *Beni pubblici e democrazia*, in *Teoria dei sistemi economici*, Torino, UTET, 1989; *Some remarks on preference revelation for public goods*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2012.

⁴ *Giovanni Montemartini (1867-1913)*, in V. A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1983; *Impresa pubblica*, voce *Dizionario del Liberalismo Italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

⁵ *Riforma tributaria e finanza locale* in *Tributi*, 1971; *Effetti congiunturali della finanza degli enti locali in Italia (1951-1970)* in *Rivista internazionale di studi sociali*, 1972; *Finanza Locale*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988; *Federalismo fiscale e scelte pubbliche*, in G. Trupiano (a cura di), *Attualità del federalismo fiscale: Effetti Economici e Sociali*, 1996, Cassino, Università degli Studi di Cassino; *On federalism and government size – The Leviathan hypothesis after three decades*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2013; *The introduction of federalism in unitary states: The case of Italy*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2014.

⁶ *Debito pubblico, imposte e saggio d'interesse*, Napoli, Giuffrè, 1974; con V. Siesto, P. Antonello, *Finanza pubblica e contabilità nazionale su base trimestrale: 1954-1975*, Padova, CEDAM, 1979; con P. De Ioanna e G. Vegas, *Il Bilancio dello Stato-La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Sole-24 Ore, 1988, 3rd ed. 2000; con M. Bordignon (a cura di), *Politica fiscale, flessibilità dei mercati e crescita*, Milano, Franco Angeli, 2001.

tra Stato sociale e democrazia⁷, la concorrenza fiscale internazionale⁸, la storia del pensiero economico⁹.

Ricostruire l'attività scientifica di Domenico da Empoli non è un'impresa agevole, vista la molteplicità dei suoi interessi di ricerca e la numerosità dei contributi che ci ha lasciato. In questa sede ci concentreremo maggiormente sugli aspetti del suo pensiero che ne hanno delineato la connotazione di economista delle scelte pubbliche, orientato a leggere il funzionamento della politica, dell'economia e delle istituzioni con la lente della *public choice* (anche quando ne sperimentava in prima persona il funzionamento a livello locale, nazionale ed internazionale¹⁰).

Il primo contatto del professor da Empoli con le idee della *public choice* avviene nella seconda metà degli anni '60 durante un periodo di studio trascorso negli Stati Uniti all'Università dell'Illinois nel 1965 e all'Università di Chicago nel 1966 grazie ad una borsa di studio "Bonaldo Stringher" della Banca d'Italia. Da Empoli coglie immediatamente l'aspetto profondamente innovativo di questo approccio che analizza i processi decisionali della finanza pubblica e le scelte degli elettori, dei politici, dei burocrati utilizzando gli strumenti tradizionali dell'analisi economica: l'individualismo metodologico e il paradigma della razionalità dell'individuo, che massimizza il proprio interesse individuale qualunque sia il ruolo che ricopre nella società, nella politica e nell'amministrazione pubblica. Il suo *background* scientifico, radicato nella tradizione italiana di scienza delle finanze, rappresenta un terreno fertile che favorisce questo incontro intellettuale in quanto nei lavori degli scienziati delle finanze italiani di fine Ottocento erano presenti *in nuce* alcuni fondamenti e idee della *public choice*. Tra questi, la classificazione di assetti istituzionali alternativi quali lo stato assoluto e la democrazia, corrispondenti alle diverse forme mercato, ossia il monopolio e la concorrenza; il fenomeno dell'illusione fiscale, considerato l'origine del frequente ricorso all'indebitamento; il concetto di elettore mediano; il *self interest* nel settore pubblico; il fenomeno del *rent seeking*.

Il professor da Empoli approda alla *public choice* dopo un lungo percorso di maturazione del pensiero, con un atteggiamento inizialmente cauto verso un paradigma che contrappone ai fallimenti del mercato individuati dall'economia del benessere i fallimenti dello Stato. Tale atteggiamento era determinato dal timore che tale approccio potesse generare una certa sfiducia verso l'operato dei governi. Successivamente però da Empoli si persuase

⁷ *Stato sociale e democrazia*, in *Rassegna Economica del Banco di Napoli*, 1983; con S. Carrubba (a cura di), *Scelte Pubbliche*, Firenze, Le Monnier, 1984; con G. Muraro (a cura di), *Verso un nuovo Stato sociale-Tendenze e criteri*, Milano, Franco Angeli, 1997; *Welfare state and income redistribution in democracy*, in *Review of Economic Conditions of Italy*, 2000; (a cura di), *Stato, mercato e libertà*, Bologna, Il Mulino, 2006.

⁸ *Linee per una legislazione antimonopolistica in Italia*, in *Diritto ed Economia*, 1988; *The Italian Law for the protection of competition and the market*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1990; con M. Bordignon (a cura di), *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*, Milano, Franco Angeli, 1999; *Harmful tax competition*, *International Tax Law Review*, 1999.

⁹ con C. J. Goetz, *La teoria dell'illusione finanziaria di Amilcare Puviani*, in *Problemi di finanza pubblica*, Milano, Giuffrè, 1976; *Libertà e costituzione: da Hayek e Buchanan*, in *Rivista Il Mulino* 1986; *A science for liberty: public finance according to Luigi Einaudi's Thought*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1986; (a cura di), *Le Vie della Libertà – Il Liberalismo come teoria e come politica negli anni novanta*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1993.

¹⁰ Ne è un esempio calzante il lavoro *A Public Choice Analysis of the International Sea-bed Authority*, in *Constitutional Political Economy*, 2000.

dell'importanza della *public choice* nell'individuare i limiti e le imperfezioni delle istituzioni rispetto all'uso delle risorse pubbliche e alla limitazione delle libertà individuali, e delle sue potenzialità nell'analizzare, in un'ottica positiva, il funzionamento della politica, delle istituzioni, della regolamentazione e, in una chiave normativa, nel migliorare i processi decisionali prospettando soluzioni di tipo procedurale. È a lui che spetta il merito di aver introdotto la *public choice* nell'ambiente accademico degli economisti italiani a partire dagli anni Settanta¹¹ e di essere stato tra i primi, se non il primo, a portare queste idee nei suoi corsi di scienza delle finanze e di politica economica. Il professore era solito arricchire la didattica con stimoli provenienti dalle sue ricerche e faceva lezioni anche un po' provocatorie mettendo in discussione il concetto stesso di interesse pubblico come bene comune, diverso e superiore rispetto agli interessi individuali, in anni in cui l'approccio dominante in scienza delle finanze era l'economia del benessere.

La posizione della *public choice* rispetto alla concezione organicistica del governo, considerato un'entità benevolente, era infatti minoritaria in quegli anni nell'accademia italiana e anche all'estero. L'approccio di economia del benessere e di governo benevolente, da un lato, e la diffusione della teoria della finanza pubblica funzionale di derivazione keynesiana che propugnava l'utilizzo del bilancio pubblico in funzione anticongiunturale, dall'altro, erano le posizioni dominanti negli anni Sessanta e Settanta. Fu poi alla fine degli anni Settanta, quando la programmazione economica cominciò a dare i primi segnali di fallimento, che il professor da Empoli, pur consapevole di far parte di una minoranza accademica e scientifica, considerò i tempi maturi per favorire la diffusione del nuovo paradigma in Italia ed affrontare in modo propositivo la sfiducia verso lo Stato e il "riflusso verso il privato" di quegli anni¹². Al professor da Empoli va anche riconosciuta la lungimiranza di aver colto le potenzialità di queste teorie del fallimento dello Stato nel disegnare, in collaborazione con i giuristi e gli scienziati politici, riforme costituzionali che ponessero dei limiti all'azione della mano pubblica a tutela della libertà individuale, potenzialità che, soprattutto negli ultimi anni, gli sono sembrate mal perseguite.

La gradualità e al tempo stesso la perseveranza con cui, attraverso numerosi lavori anche di natura metodologica, il professore ha lavorato per introdurre e dare un riconoscimento scientifico alla *public choice* nell'accademia italiana riflettono anche alcuni aspetti della sua: un'autentica apertura verso le idee provenienti dal mondo anglosassone, pur nella consapevolezza delle specificità dei contesti in cui esse venivano applicate; un atteggiamento culturale di attenzione al contesto normativo, legato anche alla formazione giuridica propria della sua generazione di studiosi di scienza delle finanze; un notevole rigore nella lettura e nell'utilizzo dei dati; una certa ritrosia a sviluppare analisi fondate su fatti stilizzati o caratterizzati da un livello di aggregazione molto elevato, in cui, a suo avviso, la

¹¹ Bruno Leoni aveva svolto un ruolo analogo incoraggiando la diffusione in Italia nella comunità scientifica di scienza della politica il *Calculus of Consent* di J.M. Buchanan e G. Tullock (1963), uno dei lavori fondanti della *public choice*, evidenziando i vantaggi analitici della teoria economica del comportamento razionale applicata alla politica.

¹² Su questi aspetti si vedano *Do ideas have consequences*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1992; *Public Choice in Italy*, in *Public Choice*, 1993; *Do ideas have consequences*, in *Journal of Public Finance and Public Choice*, 1992.

stessa *public choice* era scivolata, sostituendo la minore capacità di generare nuove idee con un eccesso di formalizzazione e di uso di tecniche econometriche; infine, la valorizzazione dell'apporto di discipline come la storia, il diritto, la scienza politica, la sociologia, in un atteggiamento autenticamente multidisciplinare che aveva evidentemente giocato un ruolo centrale nel suo interesse per la *public choice* e che ha sempre rappresentato un tratto incisivo del suo approccio all'economia.

Il profondo interesse del professor da Empoli per l'analisi economica delle istituzioni politiche, declinato sia in chiave normativa che positiva, costantemente condiviso con noi allievi, è confluito nel 1983 in un progetto editoriale, audace per quei tempi, di fondazione della prima rivista europea di *public choice*, *Economia delle scelte pubbliche/Journal of Public Finance and Public Choice*. La rivista ha ospitato contributi di illustri studiosi italiani ed internazionali, di tre Premi Nobel per l'economia Ronald Coase, James Buchanan e Maurice Allais e di tanti giovani ricercatori. Il *Journal of Public Finance and Public Choice*, che oggi, insieme al figlio Stefano, Giampaolo Garzarelli ed io continuiamo a pubblicare con la Bristol University Press, rimane per noi, insieme all'onestà intellettuale, alla passione per lo studio e alla nobiltà d'animo del gentiluomo da Empoli, tra le sue eredità più preziose.

Questo numero, originato da un Convegno promosso a "La Sapienza" di Roma dal Dipartimento di Scienze sociali ed economiche il 23 marzo 2018, raccoglie una serie di contributi che testimoniano la stima e l'affetto di colleghi e amici che hanno avuto il piacere e l'onore di conoscere e di collaborare in diversi contesti universitari e istituzionali con il professor Domenico da Empoli. Insieme a noi, Gordon Brady, Massimo Di Matteo, Domenicantonio Fausto, Lorenzo Infantino, Fulco Lanchester, Angelo Maria Petroni, Pietro Selicato, Guido Stazi, Giuseppe Vegas, il figlio Stefano da Empoli custodiscono la memoria del professore con profondo affetto e gratitudine per la sua opera.