

# NOMOS

Le attualità nel diritto

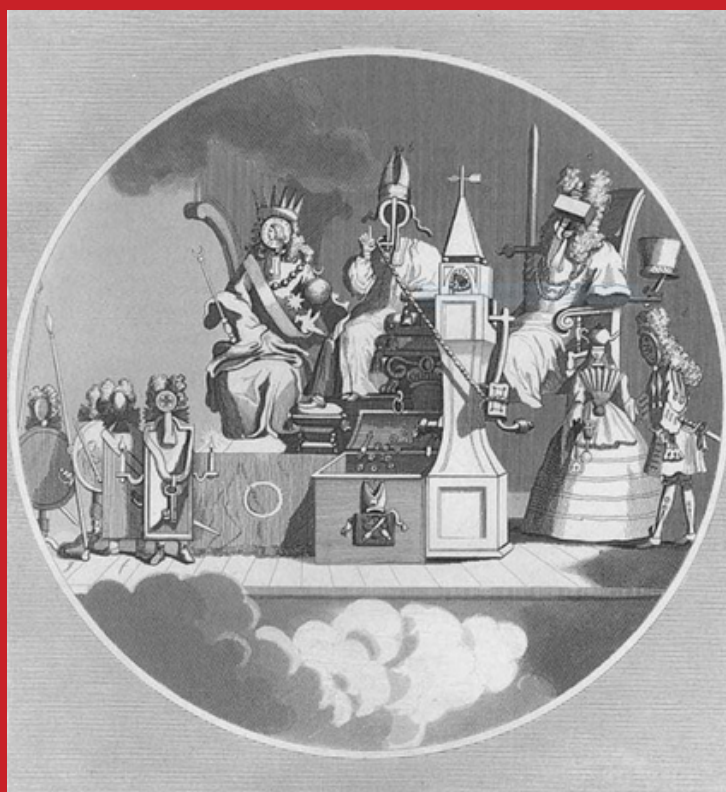
---

Quadrimestrale di Teoria generale,  
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

---

Domenico Da Empoli tra diritto ed economia

Estratto dal n. 1/2023



Rivista telematica registrata presso il Tribunale di Roma  
ISSN 2279-7238



## **Direzione della Rivista**

### **Comitato scientifico**

Giuliano Amato, Luisa Avitabile, Gaetano Azzariti, Salvatore Berlingò, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Gian Pietro Calabrò, Piero Alberto Capotosti, Giulia Caravale, Beniamino Caravita di Toritto, Paolo Carnevale, Sabino Cassese, Stefano Ceccanti, Enzo Cheli, Augusto Cerri, Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Francesco Clementi, Claudio De Fiores, Giuseppe de Vergottini, Gianni Ferrara, Mario Galizia, Giuseppe Guarino, Sandro Guerrieri, Fulco Lanchester, Sergio Lariccia, Vincenzo Lippolis, Alberto Lucarelli, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Michela Manetti, Francesco Manganaro, Andrea Manzella, Sergio Marchisio, Francesco Mercadante, Stefano Merlini, Raffaella Messinetti, Franco Modugno, Laura Moscati, Roberto Nania, Valerio Onida, Elisabetta Palici di Suni, Valeria Piergigli, Alessandro Pizzorusso, Giorgio Rebuffa, Paolo Ridola, Francesco Rigano, Stefano Rodotà, Michele Scudiero, Teresa Serra, Massimo Siclari, Luisa Torchia, Lara Trucco, Massimo Villone.

### **Comitato scientifico internazionale**

Francisco Balaguer Callejón, Olivier Beaud, Paul Furlong, Dieter Grimm, Peter Häberle, Anne-Marie Le Pourhiet, Gilmar Mendez, Dominique Rousseau.

### **Direttore responsabile**

Fulco Lanchester.

### **Comitato di Direzione**

Paola Bilancia, Marco Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Rino Casella, Ignazio Castellucci, Stefano Ceccanti, Anna Chimenti, Daniele Chinni, Ines Ciolli, Antonio D'Andrea, Andrea De Petris, Giovanni Di Lorenzo, Alessandra Di Martino, Roberto D'Orazio, Gianluigi Fioriglio, Matteo Frau, Francesco Gaspari, Fabio Giglioni, Giorgio Grasso, Silvia Illari, Vincenzo Lippolis, Andrea Longo, Michela Manetti, Roberto Miccù, Lorenzo Federico Pace, Paola Piciacchia, Giuseppe Pisicchio, Paolo Ridola, Antonio Riviezzo, Guido Rivosecchi, Maria Grazia Rodomonte, Umberto Ronga, Massimo Siclari, Teresa Serra, Pietro Selicato, Alessandro Torre, Astrid Zei, Antonio G. Zorzi Giustiniani.

### **Comitato di Redazione**

Giulia Aravantinou Leonidi, Veronica Apaia, Simone Benvenuti, Ilenia Bernardini, Francesco Brancaccio, Enrico Campelli, Claudia Di Andrea, Ludovica Durst, Laura Frosina, Alessandro Gigliotti, Maria Cristina Ivaldi, Gavina Lavagna, Maria Rita Magnotta, Luigino Manca, Mara Maracci, Paolo Mezzanotte, Giammaria Milani, Jan Sawicki, Paolo Scarlatti, Maria Francesca Serra, Mario Sirimarco, Giuliaserena Stegher, Michele Surdi, Giovanni Terrano.

## **Responsabili di sezione**

**Saggi:** Direzione.

**Note e interventi:** Astrid Zei.

**Convegni e focus:** Paola Piciacchia.

**Giurisprudenza della Corte costituzionale:** Paolo Carnevale, Roberto Borrello.

**Cronache dall'estero:** Giulia Caravale.

**Recensioni:** Laura Frosina.

**Responsabile comunicazione (inglese-francese):** Veronica Arpaia.

**Documentazione normativa:** Giuliaserena Stegher, Marco Mandato.

## **Segreteria di Redazione**

**Coordinamento:** Andrea Fiorentino, Rosa Iannaccone, Rosario Strabone.

Mario Altomare, Domenico Bruno, Daniele Casanova, Claudia Ceffa, Ylenia Citino, Giovanni Comazzetto, Giuliano Costa, Michele Crisafi, Ilaria De Cesare, Armando De Crescenzo, Anna Maria De Luca, Michele Deodato, Agata Giuseppina Di Guardo, Emanuele Gabriele, Angelica Gerosa, Maria Chiara Girardi, Anna Alba Giuli, Arianna Gravina Tonna, Mario Iannella, Marco Mandato, Chiara Mari, Federico Micari, Andrea Michieli, Andrea Nisticò, Francesca Rossi, Adolfo Russo, Gianmatteo Sabatino, Giulia Santomauro, Chiara Spiniello, Federico Vaccaro, Maryna Vahabava, Valeria Vanacore, Giulia Vasino, Barbara Verzicco.

## **Comitato di Redazione della sezione Osservatorio sulla Corte costituzionale**

**Coordinatore:** Daniele Chinni.

**Membri della redazione:** Simone Barbareschi, Stefano Bargiacchi, Dorinda Caccioppo, Eleonora Canale, Alessandro De Nicola, Jacopo Ferracuti, Andrea Giubilei, Lorenzo Madau, Leonardo Pace, Domiziano Pierantoni, Alessandra Prozzo, Francesco Severa, Camilla Storage.

# NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,  
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



## INDICE

<b>Emma Galli, Giampaolo Garzarelli, <i>Introduzione</i></b> .....	3
<b>Guido Stazi, <i>Domenico Da Empoli e le scelte pubbliche come bussola delle democrazie liberali</i></b> .....	7
<b>Gordon L. Brady, <i>Domenico Da Empoli: A “spore” of Italian public finance and public choice</i></b> ....	11
<b>Jan Horst Keppler, <i>Domenico Da Empoli (1941-2016): Economist, Historian of Thought and Diplomat</i></b> .....	19
<b>Massimo Di Matteo, <i>L’approccio teorico alla concorrenza di Attilio Da Empoli e di Paolo Sylos Labini: un breve confronto suggerito dalle domande di Domenico Da Empoli</i></b> .....	23
<b>Lorenzo Infantino, <i>In ricordo di Domenico Da Empoli</i></b> .....	33
<b>Domenicantonio Fausto, <i>La tradizione italiana di finanza pubblica e la scuola di Public Choice</i></b> .....	37
<b>Angelo Maria Petroni, <i>Da Empoli e la compresenza di Public Choice e di Constitutional Political Economics</i></b> .....	47
<b>Pietro Selicato, <i>La prospettiva del Diritto tributario nel pensiero di Domenico Da Empoli</i></b> .....	53
<b>Giuseppe Vegas, <i>Domenico Da Empoli e la finanza pubblica. Una significativa incursione nel mondo della contabilità di Stato</i></b> .....	69
<b>Fulco Lanchester, <i>La Contabilità di Stato tra diritto ed economia</i></b> .....	73
<b>Stefano Da Empoli, <i>Il viaggio intellettuale di Domenico Da Empoli: un profilo bio-bibliografico</i></b> ..	83

ANGELO MARIA PETRONI\*

DA EMPOLI E LA COMPRESENZA DI *PUBLIC CHOICE* E DI  
*CONSTITUTIONAL POLITICAL ECONOMICS*

---

**D**omenico da Empoli era una persona di vasta cultura, di squisita cortesia e di cortese ironia, mai alla ricerca della notorietà mediatica. Generosissimo nei confronti dei giovani – e chi scrive lo può testimoniare di persona -, mai arrogante nella difesa delle proprie idee - che pure aveva saldissime - egli è stato davvero un modello di intellettuale e di professore universitario.

Da Empoli è stato un protagonista della eccellenza della tradizione italiana della scienza delle finanze. Una tradizione che ha sempre coniugato l'economia con il diritto con l'analisi delle istituzioni politiche, e la cui assoluta rilevanza intellettuale venne celebrata dalla *lecture* tenuta da James M. Buchanan nel ricevere il Premio Nobel per l'Economia nel 1986.

Proprio la scuola di Public Choice, fondata da Buchanan e da Gordon Tullock negli anni Cinquanta, diventò il principale punto di riferimento di da Empoli. Venne in contatto con essa nel 1966, durante il suo lungo soggiorno americano. Ma, come egli scrisse in una nota autobiografica, esitò ad impegnarsi in questo campo di ricerca, temendo che esso potesse gettare una luce negativa sulle istituzioni politiche. Si persuase poi del contrario, ovvero che la Public Choice ha un ruolo fondamentale nello scoprire le imperfezioni dei sistemi pubblici che possono danneggiare l'uso delle risorse pubbliche ed anche restringere le libertà individuali. Public Choice fornisce gli strumenti per riconoscere i pericoli delle politiche pubbliche e farvi fronte attraverso adeguate riforme costituzionali.

Con audacia intellettuale e grande fatica personale, nel 1983 da Empoli fondò la prima rivista europea di Public Choice, "Economia delle Scelte Pubbliche - Journal of Public Finance and Public Choice", pubblicata ininterrottamente da allora, e che ha ospitato contributi dei maggiori esperti mondiali. Mi piace qui ricordare un lungo articolo di Maurice Allais, pubblicato nel 1986. Allais, intellettuale molteplice ed eterodosso, non era da tempo

---

\* Professore ordinario di Logica e Filosofia della Scienza – Sapienza Università di Roma.

nel *mainstream* della scienza economica. Da Empoli aveva sempre conservato con lui rapporti di amicizia e di scambio. Due anni dopo ad Allais venne conferito il Premio Nobel.

Da Empoli era estraneo alle mode intellettuali, anche a quelle liberali, quando esse contenevano più ideologia che descrizioni corrette della realtà sia economica sia politica. Ad esempio, da liberale per definizione favorevole alla concorrenza non esitò a valutare negativamente alcuni aspetti non marginali della concorrenza fiscale internazionale, come fece in un articolo pubblicato nel lontano 1999.

Tra le diverse pubblicazioni di da Empoli, molte delle quali dedicate alla finanza pubblica in Italia, ai rapporti tra stato sociale e democrazia liberale, al federalismo fiscale, piace ricordare un articolo che apparve nel 1986 sulla sua rivista, “A science for liberty: public finance according to Luigi Einaudi’s thought”. L’intimo legame tra lo studio delle finanze pubbliche e la libertà degli individui e delle nazioni è alle origini stesse della scienza economica italiana, da Genovesi a Cattaneo a Francesco Ferrara, siciliano, maestro di Cavour, che definì l’economia “la scienza dell’amor di patria”. Un legame che giovava sia al valore conoscitivo della scienza economica sia alla saldezza delle istituzioni politiche, e che si è andato purtroppo ad indebolire con l’affermarsi anche in Italia del predominio delle visioni positivistiche a partire dagli anni Cinquanta. Talché oggi è raro che gli economisti parlino di libertà, ed ancor più raro che essi ne parlino dandole un significato che sia più che meramente strumentale.

Ed Einaudi rimase sempre per da Empoli il modello, esplicito od implicito, della sua ricerca. Lo fu soprattutto nel legame indissolubile che entrambi vedevano tra la libertà economica, o il sistema di mercato, e le regole che da un lato delimitano la libertà di ognuno affinché ogni altro individuo possa godere di una eguale libertà, e dall’altro strutturano le relazioni di scambio tra gli individui e le imprese che costituiscono il mercato stesso.

Il dominio delle regole, che pure possono emergere “spontaneamente” dall’interazione ripetuta degli individui, secondo il modello reso celebre da David Hume e da Adam Smith, è propriamente il dominio della mano pubblica e, nell’era moderna, dello Stato. Talché perenne rimane la questione tra i liberali di quali siano i rapporti tra Stato e mercato.

Einaudi vi dedicò alcune delle sue pagine che, scritte lungo molti decenni oggi, a distanza di molti decenni, conservano tutta la loro attualità.

Einaudi fu liberista, ovvero sostenitore della imprescindibilità della libertà economica per il progresso delle Nazioni ed insieme per la libertà individuale.

Forse il punto archimedeo della eredità intellettuale di Einaudi sta in quanto egli sostenne nella celebre polemica con Benedetto Croce sui rapporti tra liberalismo e liberismo, ovvero la necessità della libertà economica per un qualsiasi Paese politicamente libero, e insieme per la ricchezza delle Nazioni. La base della sua tesi voleva essere eminentemente scientifica. Il libero mercato, nel duplice senso di mercato interno e di apertura al commercio internazionale, aveva dimostrato la propria superiorità sul piano teorico e su quello storico.

La scienza economica rispecchia la tendenza naturale dell’uomo all’autointeresse, ed esprime le leggi che governano la produzione e lo scambio. Ma per Einaudi autointeresse e

necessità nomica andavano sempre visti in connessione con l'elemento morale, che pone l'individuo e le sue facoltà come fine del sistema economico.

In questo egli era profondamente tributario ai filosofi dell'Illuminismo scozzese, e in particolare ad Adamo Smith. Neanche nei periodi di imperante positivismo Einaudi aderì alla lettura che rendeva la *Ricchezza delle nazioni* luogo di esaltazione di un egoismo individualistico. Per Einaudi era una "invenzione" degli antiliberisti, "si chiamassero o si chiamino essi protezionisti o socialisti o pianificatori" la tesi secondo la quale "i singoli uomini urtandosi l'un l'altro finiscono per fare l'interesse proprio e quello generale".

Per Einaudi non riusciremmo a spiegare neppure gli stessi fenomeni economici qualora non considerassimo le credenze morali degli individui, le loro aspirazioni ed il loro rispetto di valori che trascendono la ricchezza ed il benessere materiale. Piero Gobetti illustrò mirabilmente la visione di Einaudi, "scienza economica subordinata alla morale".

È in questa visione che si comprende appieno la critica che egli fece di John Maynard Keynes riguardo alle cause della crisi economica dei primi anni Trenta. Sono davvero parole profetiche davanti alla crisi di oggi.

Per Einaudi la crisi del '29 fu innanzitutto una crisi morale, e pertanto non poteva essere risolta con gli strumenti monetari e di bilancio indicati dall'economista inglese. Così scriveva: "Come si può pretendere che la crisi sia un incanto, e che col manovrare qualche commutatore cartaceo l'incanto svanisca, quando tutt'oggi, anche ad avere gli occhi mediocrementemente aperti, si è testimoni della verità del contrario? Si osservano, è vero, casi di disgrazia incolpevoli, di imprese sane travolte dalla bufera. Ma quanti e quanti esempi di meritata punizione. Ogni volta che, cadendo qualche edificio, si appurano i fatti, questi ci parlano di amministratori e imprenditori, o avventati, o disonesti. Le imprese dirette da gente competente e prudente passano attraverso momenti duri, ma resistono. Gran fracasso di rovine invece attorno a chi fece in grande furia di debiti, a chi progettò colossi, dominazioni, controlli e consorzi; a chi, per sostenere l'edificio di carta, fabbrica altra carta e vendette carta a mezzo mondo; a chi invece di frustare l'intelletto per inventare e applicare congegni tecnici nuovi o metodi perfetti di lavorazione e di organizzazione, riscosse plauso e profitti inventando catene di società, propine ad amministratori-comparse, rivalutazioni eleganti di enti patrimoniali".

Una posizione, questa di Einaudi, che coincide mirabilmente con quella di Buchanan (ed anche di Friedrich von Hayek), che individuò nell'"amoralismo" di Keynes – definizione che il grande economista inglese dette della propria visione etica – la vera radice della crisi delle economie occidentali negli anni Settanta del Novecento.

Un mercato funzionante ha bisogno di istituzioni, di norme di comportamento, il cui orizzonte funzionale e temporale oltrepassa i singoli interessi individuali. Di qui il ruolo che Einaudi attribuiva allo Stato, pur nella forte sua adesione ai principi liberisti per i quali lo Stato medesimo rappresentava una perenne fonte di pericoli.

Allo stesso modo, diversamente da molti economisti liberali, Einaudi non riteneva che il paradigma dell'*homo oeconomicus* potesse e dovesse escludere ampi e sistematici interventi in materia di politica sociale. Permettetemi di ricordare soltanto un passo del 1944: "in una



società di uomini perfetti e previdentissimi in cui lo schema della concorrenza si attuasse perfettamente, i salari delle industrie rischiose sarebbero più alti e i lavoratori accantonerebbero di più. Poiché gli uomini non sono né perfetti, né previdenti, giova che l'assicurazione sia obbligatoria".

Einaudi liberale e liberista non fu quindi mai contro lo Stato. Non lo fu per ragioni fondate sulla scienza economica. Come egli scrisse nel 1919, "il massimo di produttività è uno solo e questo si raggiunge con una data combinazione dei vari fattori, quella che l'esperienza dimostra la più conveniente. La teoria economica finanziaria afferma che in quella data combinazione entra anche lo Stato e che quindi il pagamento di una data imposta, quella dimostrata più conveniente dall'esperienza, è condizione necessaria perché lo Stato intervenga nella misura più opportuna, come fattore di quella combinazione complessa, la quale dà luogo al massimo di produttività".

Lo Stato, e solo lo Stato, poteva fare cose quali "l'illuminazione, il piano regolatore, i giardini e gli edifici pubblici". Queste "danno luogo a imposte pagate volentieri, perché i contribuenti sentono il vantaggio della spesa pubblica maggiore dei godimenti superflui privati a cui si è dovuto rinunciare", sebbene non concorrano direttamente alla formazione del reddito individuale. Ma lo Stato ha anche una funzione direttamente produttiva: ferrovie, magazzini generali, ponti, canali di irrigazione, sono infatti indispensabili per la ricchezza di una nazione.

Si aggiungano all'elenco di Einaudi gli aeroporti, le infrastrutture di telecomunicazione terrestri e satellitari, ed altro ancora che il progresso scientifico e tecnologico ha reso possibile: la sostanza resta la medesima, anche nel mondo della dematerializzazione e dell'economia della conoscenza.

Einaudi economista fu antieconomicista nel negare che la vita sociale e politica possa essere interamente ricondotta alla produzione e alla distribuzione economica. Lo fu nel duplice senso di opporsi alle tesi marxiste nelle loro diverse versioni, e nel negare che il benessere generale fosse la pura somma degli interessi individuali.

Gli interessi individuali sono resi compatibili dall'esistenza dello Stato, il quale non è "una mera società per azioni". Ma lo Stato che Einaudi reputava così necessario era cosa ben diversa dallo Stato come esso si era venuto affermando dalla fine della Belle époque, si era strutturato nel ventennio fascista, ed era per molti aspetti trapassato nell'Italia del dopoguerra: lo Stato neocorporativo. Egli considerava come esiziale il fatto di riconoscere uno statuto politico alle rappresentanze degli interessi: sindacati, ordini professionali, associazioni di categoria. Lo Stato neocorporativo era il regresso al Medioevo. Ma proprio dalla fine della società e dell'economia corporativa si erano originati i liberi parlamenti, e con essi la libertà politica, di intrapresa e di mercato.

Egli aveva visto chiaramente un fenomeno che le democrazie liberali del secondo dopoguerra hanno poi manifestato in tutta la sua ampiezza, cioè che l'interesse generale di una nazione non corrisponde affatto alla pura sommatoria ed alla collusione degli interessi delle singole categorie professionali e dei gruppi sociali ed economici. Il vero interesse

generale può essere perseguito soltanto attenendosi a principii e a regole universali, e non scaturisce dalla sommatoria degli egoismi di gruppo.

Non vi è davvero grande differenza tra la visione dello Stato di Einaudi e quella che fu alle origini della scuola di Public Choice negli anni Cinquanta, e poi della Constitutional Political Economics che negli anni Ottanta nacque come una sua costola.

Significativamente, mentre la ricerca di Public Choice andò progressivamente separandosi dalla Constitutional Political Economics (talché nacque una seconda rivista, nella quale si riconoscevano gli studiosi della seconda e non quelli della prima scuola), nella rivista fondata e diretta da Empoli furono sempre compresenti entrambe le scuole di ricerca, l'una sempre più rivolta ad approfondire gli aspetti analitici microeconomici della scelta pubblica, l'altra il contesto istituzionale e costituzionale delle scelte economiche e, in fine, dell'efficienza economica. E mentre la prima progressivamente spostava il concetto di libertà individuale a semplice prerequisito logico della "pura logica della scelta", la seconda cercava di dare sostanza alla libertà individuale nell'idea – costitutiva delle origini stesse del liberalismo – di limiti costituzionali all'azione della mano pubblica. Limiti che, in maniera inconsapevolmente storicistica, gli studiosi di Constitutional Political Economics reputavano dovessero essere continuamente ripensati e reinventati, in quanto i meccanismi della cattura del consenso elettorale esercitavano una forza perenne a favore dell'aumento progressivo della mano pubblica e del restringimento della libertà individuale. Un restringimento – ed è qui l'aspetto più rilevante – che non è il prodotto di una scelta libera e cosciente della maggioranza dei cittadini, ma è il risultato della sommatoria degli interessi dei gruppi. Ovvero il prevalere del corporativismo. Esattamente la stessa posizione che sempre tenne Einaudi.

Stato e mercato sono due polarità destinate a rimanere entrambe presenti anche nelle società post-moderne e nelle economie dematerializzate e globalizzate. Questo perché esse esprimono – il primo – la dimensione interindividuale e "sociale" della vita degli individui e – il secondo – la realtà ontologica ultima, che sono le singole persone. Ciò che cambia è il rapporto tra esse, e cambia non solo in relazione ai mutamenti tecnologici, ma anche ai mutamenti morali e politici.

Il liberalismo è per definizione favorevole al primato dell'individuo, e quindi ritiene che vi sia strutturalmente un rapporto di preminenza tra i rapporti liberamente stabiliti tra essi rispetto ad ogni entità sovraindividuale. È per questa ragione che i liberali sono generalmente "a favore" del mercato rispetto allo Stato. Ma lo sono semplicemente perché lo Stato moderno solo raramente ha corrisposto ai principi del liberalismo, mentre più frequentemente è stato fondato su visioni illiberali, di sinistra o di destra, che lo considerano strumento di controllo dei cittadini. Mentre il mercato, anche il più imperfetto, ha come realtà fondante la scelta degli individui, ancorché sottoposta quasi sempre a limiti di vario genere.

Lo Stato liberale non solo quindi non si oppone al mercato, ma ne rappresenta il presupposto ed il complemento, in forme variabili in ogni epoca storica ed in ogni contesto culturale. Una conclusione che può apparire banale. Ma non sempre sono banali le ragioni

per affermare ciò che è banale. Fu un principio che guidò sempre da Empoli in tutta la sua infaticabile attività di intellettuale e di maestro di tanti giovani.