

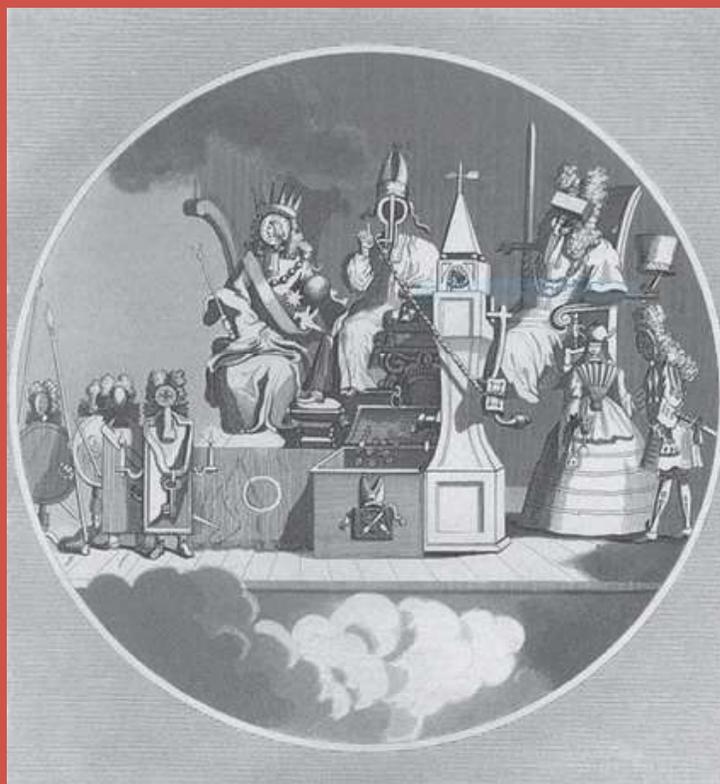
NOMOS

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 Pisciocchio, 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, Iaria 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 Storce.

NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



INDICE

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

PIETRO SELICATO*

LA PROSPETTIVA DEL DIRITTO TRIBUTARIO NEL PENSIERO DI DOMENICO DA EMPOLI

SOMMARIO: 1. Il labile confine tra l'uomo e lo studioso. – 2. Gli interessi per la politica. – 3. I profili giuridici della finanza pubblica nella visione di Da Empoli: l'analisi economica del diritto tributario. – 4. L'influenza di Da Empoli nell'evoluzione dell'insegnamento dei profili giuridici della finanza pubblica nella Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza: l'analisi economica del Diritto Tributario. – 5. L'insegnamento di un Maestro: oltre i confini della Scienza delle Finanze.

1. Il labile confine tra l'uomo e lo studioso

Per chi ha condiviso con Domenico Da Empoli (Mimmo per i familiari e gli amici stretti, per me, da sempre, Domenico) l'esperienza dell'università, anche se lo ha fatto in modo marginale come me, non è possibile separare i ricordi che ha lasciato come studioso da quelli che ha trasmesso sul piano dei rapporti personali. La discrezione e l'eleganza del Suo modo di porsi con il prossimo, che lo caratterizzavano in ogni situazione, erano ben evidenti anche nel confronto accademico e non erano mai dissociate dalla tenacia nell'approfondimento e nell'analisi critica dei problemi affrontati (sospinta talvolta fino alla sofferenza intellettuale), la cura esasperata nella ricostruzione dei possibili diversi scenari, la scelta sempre motivata delle soluzioni e la disponibilità a farsi carico di dimostrarne la fondatezza.

D'altra parte, il garbo nell'approccio dialettico e il rispetto nei confronti delle tesi avversate (anche se sostenute dai colleghi e studiosi più giovani) non hanno mai indebolito l'innata tenacia di Da Empoli nell'affermare le proprie convinzioni ma i suoi modi composti si riflettevano in modo naturale nel metodo che adottava nello studio della Sua materia e delle materie ad essa contigue (come ad esempio il diritto tributario, rispetto al quale, per quanto poi si dirà, Egli dimostrava un particolare interesse).

In questo continuo confronto tra l'uomo e lo studioso erano molto spesso i rapporti umani a subire la totalizzante presenza del Da Empoli studioso (che, di certo, lasciava

* Professore associato di Diritto tributario – Sapienza Università di Roma.

pochissimo tempo a disposizione per il privato), cosicché era spesso lo studioso, il collega, il maestro a dettare i modelli di comportamento e a delimitare gli spazi (pochi) che restavano a disposizione per le relazioni personali e (ancor meno) per lo svago.

Di conseguenza, anche nei rapporti umani era naturale per Da Empoli utilizzare gli elementi del metodo scientifico, quali la trasparenza e la correttezza, l'assiduità e l'intensità dell'impegno, la curiosità nella ricerca. In questa costante fusione tra la posizione di studioso e la sfera personale si innestava una rosa di interessi culturali praticamente sconfinata. Con l'effetto di offrire al privilegiato interlocutore un grande arricchimento in ogni occasione di confronto ma con la preoccupante contropartita di essere sottoposti a qualcosa che assomigliava molto da vicino ad un esame universitario.

Tutto ciò rendeva inevitabile la creazione di una sintonia personale, che nel mio caso, data la differenza di età e di rango accademico, si intrecciava con una profonda ammirazione unita, oltre alla stima sul piano scientifico, ad un solido rispetto.

Tra i tanti ricordi che confermano quanto appena detto sul non comune tratto umano di Domenico Da Empoli uno tra tutti sembra rispecchiare meglio le caratteristiche della Sua figura nel continuo sovrapporsi di aspetti personali ed accademici. In uno dei tanti colloqui che avevamo nella Facoltà di Scienze Politiche (la cui durata non era mai contenibile in pochi minuti, anche quando si trattava di un incontro casuale o di un semplice passaggio nella Sua stanza nel Dipartimento di Teoria Economica e Metodi Quantitativi per quello che avrebbe dovuto rimanere soltanto un breve saluto) lo informai di un seminario che di lì a pochi mesi avrei organizzato a Bruxelles come direttore del Master in Pianificazione Tributaria Internazionale, insieme al Prof. Gerrit Frotscher, direttore del Master of International Taxation dell'Università di Amburgo, con il quale tuttora organizzo annualmente un incontro di studio tra gli studenti dei nostri due Master (il "Joint Seminar"). Gli feci sapere che nella giornata conclusiva del seminario, fissata per la mattina di sabato 28 aprile 2012, era previsto un intervento del Prof. Jacques Malherbe (allora professore Ordinario e oggi emerito di diritto tributario nell'Università di Lovanio) sul tema degli aiuti di Stato, che in quel periodo era alquanto dibattuto a seguito dell'avvio da parte della Commissione europea di importanti procedure di infrazione a carico di alcuni Stati membri.

Da Empoli mi disse di essere particolarmente interessato a questo tema perché collegato a quello della concorrenza fiscale dannosa di cui, come ben sapevo, si era già occupato nel passato⁷⁴ e mi chiese di fargli avere il programma del seminario perché non escludeva di poter intervenire. A dire il vero, non nutrivo grandi speranze sulla Sua presenza, poiché quando gli chiesi se aveva bisogno di assistenza sui voli e sulla sistemazione alberghiera mi rispose in modo evasivo di non preoccuparmi perché, qualora avesse avuto la possibilità di partecipare, avrebbe provveduto a tutto lui stesso. Così gli trasmisi il programma appena mi fu possibile e non ne parlammo più. Quando arrivò il momento di partire avevo ormai dimenticato quel colloquio di alcuni mesi prima. Per questo, rimasi molto sorpreso quando a Bruxelles, contro le mie più ottimistiche previsioni, lo vidi comparire nell'anticamera della sala del convegno in perfetto orario per l'inizio dell'evento, sfoderando uno dei migliori

⁷⁴ D. DA EMPOLI, *Harmful tax competition*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, n. 1/1999, 319.

sorrisi del suo non vastissimo repertorio. E la sorpresa fu ancora maggiore quando, dopo l'intervento di Malherbe (durante il quale Da Empoli non aveva fatto altro che prendere appunti e sfogliare i suoi inseparabili ritagli di giornale) lo invitai a intervenire. Dopo una debolissima resistenza alle mie garbate richieste, prese la parola (naturalmente in inglese) intrattenendo con il Prof. Malherbe un serrato e costruttivo scambio di battute sui passaggi cruciali dei profili giuridici sollevati nelle ultime sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia europea in materia di aiuti fiscali degli Stati. Al termine dell'incontro, dopo i ringraziamenti di rito, Da Empoli, così come era comparso, si allontanò dal nostro gruppo e, con i suoi modi eleganti, si scusò per non potersi trattenere nemmeno per condividere un frugale buffet avendo altri impegni a Bruxelles.

2. Gli interessi per la politica

Tra gli interessi che Da Empoli coltivava al di fuori della ricerca scientifica assume grande rilievo la sua costante attenzione all'evoluzione dello scenario politico contemporaneo, del quale è sempre stato un attento osservatore. L'interesse per la politica ebbe uno sbocco importante nella Sua partecipazione attiva alle attività culturali della Fondazione Giulio Einaudi, di cui condivideva gli ideali liberali. Certamente, la sua visione liberale della politica, alla quale era naturalmente associato un orientamento liberista nell'economia, ha avuto un peso notevole nello sviluppo dei suoi studi sulla fiscalità e lo ha sempre portato a criticare le teorie che propendevano per la costruzione di sistemi tributari eccessivamente orientati alla protezione dell'interesse fiscale e meno attenti alla tutela del contribuente, sia sotto il profilo della sostanza sia sotto il profilo del rapporto procedurale tra fisco e contribuente.

Di questi temi Da Empoli ebbe modo di discutere il 9 marzo 2007, in occasione di un incontro-dibattito organizzato alla Sapienza dalla cattedra di diritto tributario della Facoltà di Scienze politiche (di cui era allora titolare il mio Maestro Giovanni Puoti) sul tema "*Esiste un fisco di destra e un fisco di sinistra?*", al quale intervennero esponenti degli schieramenti politici del Governo e dell'opposizione per confrontarsi sui temi che più di altri avevano alimentato negli ultimi tempi il dibattito, quali: la progressività dell'Irpef, l'imposizione sui redditi delle famiglie monoreddito, le imposte sulla casa, l'IRAP, gli aiuti fiscali degli Stati, l'imposta sulle successioni, la lotta all'evasione, il decentramento e il federalismo fiscale⁷⁵. In questa come in occasioni successive mi colpiva l'avversione che Da Empoli manifestava apertamente nei confronti del federalismo fiscale delineato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di approvazione delle modifiche al Titolo V della Costituzione, per l'inefficienza che, a suo dire, avrebbe prodotto per effetto della devoluzione agli enti territoriali delle

⁷⁵ Sul tema dell'evoluzione della progressività dell'IRPEF e delle sue ragioni, cfr. ID., *L'influenza del sistema fiscale sulle scelte d'impresa*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, n. 1/1999, 180, ove con una straordinaria lungimiranza, si sottolineava che, a causa della sempre più stretta interdipendenza tra i sistemi fiscali e l'abbattimento delle frontiere nazionali, la progressività dell'IRPEF era destinata ad essere soppiantata da regimi di imposizione personale a carattere proporzionale e che "sebbene sia chiaro che per esigenze di gettito questo avvio verso la proporzionalità dovrà avere delle tappe che evidentemente dovranno essere attentamente limitate, la strada sarà quella della riduzione della progressività dell'IRPEF" (*ivi*, p. 181).

competenze ad istituire e gestire importanti tributi, non essendosi le Regioni mai dotate di un apparato organizzativo adeguato a perseguire tali obiettivi ed avendo i Comuni (che in passato disponevano di tali apparati) disperso le risorse umane e strutturali che impiegavano in queste attività fino a prima dell'entrata in vigore della riforma Cosciani⁷⁶.

Devo confessare che subito dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 manifestai, in linea di principio, un certo favore per questa nuova modalità di distribuzione del potere impositivo, in quanto all'apparenza più efficiente, trasparente e democratica. Ma, attraverso i ripetuti confronti avuti con Da Empoli, ho riscontrato il fondamento delle sue obiezioni e mi sono schierato convintamente sulle sue stesse posizioni critiche⁷⁷. E, del resto, il fatto che l'attuazione della riforma del Titolo V si sia definitivamente arenata rende palese la straordinaria fondatezza e attualità delle critiche mosse da Da Empoli, pur essendo ormai trascorsi molti anni dalla scomparsa del suo sostenitore.

La posizione assunta da Da Empoli in questo specifico caso è particolarmente significativa al fine di comprendere quale fosse il Suo modo di legare l'analisi scientifica e l'attualità politica. Da Empoli era ben consapevole del fatto che l'idea del federalismo (anche fiscale) fosse valutata molto favorevolmente nelle teorie liberiste risalenti alla prima metà del secolo scorso, in particolare a quelle elaborate da Friedrich August von Hayek, economista e sociologo austriaco particolarmente critico rispetto all'intervento statale nell'economia⁷⁸. In completa onestà intellettuale, Da Empoli dava anche atto che analoghe aperture verso la prospettiva federalista erano state formulate da James Buchanan, che rappresentava il Suo principale punto di riferimento negli studi delle teorie sulla *public choice*, dei quali pure fu un convinto sostenitore⁷⁹. Non ostante tutto ciò, Egli non esitò a mettere in evidenza le specificità del sistema italiano formulando nei confronti di quest'ultimo critiche alquanto pesanti⁸⁰.

L'antica adesione di Da Empoli alle teorie liberiste è confermata dalla Sua decisione di dare vita nel 1983 al periodico quadrimestrale *Economia delle scelte pubbliche*, rinominato nel 1998 *Journal of Public Finance and Public Choice* (JPFPC). Lo spirito di questa iniziativa era proprio quello di avviare un confronto tra la tradizione italiana della Scienza delle finanze e la *Public Choice Perspective* elaborata da James Buchanan negli Stati Uniti, secondo la quale

⁷⁶ Su questi aspetti cfr. ID., *The Introduction of Federalism in Unitary States: the Case of Italy*, in, *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2014-1/43, 155, opera in cui si sviluppa un'accurata analisi comparata della situazione prodotta in Italia dalla riforma costituzionale del 2001, ponendola a confronto con la realtà degli altri Stati in una duplice prospettiva, storica e geografica.

⁷⁷ Per lo sviluppo di queste valutazioni cfr. P. SELICATO, *Commento agli articoli 25 e 26*, in A. Ferrara – G.M. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010, 193.

⁷⁸ D. DA EMPOLI (op. ult. cit.) si riporta per questa prospettiva a F.A. VON HAYEK, *The Economic Condition of Interstate Federalism*, edita in *Commonwealth Quarterly*, V, 2, 131-149, riprodotta in F.A. VON HAYEK, *Individualism and Economic Order*, Chicago, Chicago Press, 1948, 255-272. Di questa opera Da Empoli riporta l'enfasi con cui von Hayek esaltava le qualità del federalismo tra gli Stati, considerandolo "*hope for a rebirth of real liberalism, true to its ideal of freedom and internationalism*".

⁷⁹ A conforto di questa ulteriore posizione a favore del federalismo (e contraria alle sue opinioni), Da Empoli non esitò nemmeno a citare J.M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *The Calcul of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann. Arbor, The University of Michigan, 1962.

⁸⁰ Nello scritto citato si legge infatti che la riforma del Titolo V della nostra Costituzione aveva creato una situazione "*proper of a kind of 'anarchic polycentrism? Rather than fiscal federalism, with a lot of contradictions between decisions taken by the central government and those of the subcentral and local powers*" (ivi, p. 155).

l'analisi economica dovrebbe includere le motivazioni individuali in contesti non di mercato, dando risalto alle scelte delle istituzioni politiche e ai processi decisionali collettivi.

Va dato atto, peraltro, che non ostante la convinta adesione agli ideali liberali e alle teorie economiche liberiste, Da Empoli ha sempre orientato i suoi studi in piena autonomia da qualunque ideologia e non è mai arrivato alla militanza in un partito politico. Ciò emerge in modo evidente dal Suo contributo sul marginalismo⁸¹, ove si analizzano le teorie del diciannovesimo secolo che avevano messo al centro del sistema economico il principio dell'utilità marginale creando uno strumento di analisi fondato, ai fini della determinazione dell'equilibrio economico, sul ruolo prioritario del versante della domanda anziché di quello dell'offerta (che, invece, le teorie classiche risalenti ad Adamo Smith collocavano in una posizione centrale). In questo scritto Da Empoli, con la sua consueta propensione all'approfondimento interdisciplinare, si è chiesto se dietro le teorie sul marginalismo vi fosse un intendimento politico e, utilizzando anche in questo caso il rigore e l'onestà intellettuale che gli erano consueti, ha sostenuto che il problema dei rapporti tra marginalismo e socialismo potesse trovare soluzione soltanto considerando la struttura teorica del marginalismo in modo neutrale rispetto alle scelte politiche (ed anche economiche) degli studiosi che aderirono a quella linea di ricerca e che, di conseguenza, non si potesse instaurare un legame tra le teorie marginaliste ed alcune particolari ideologie politiche. Visione ben diversa da quella di altri studiosi ancora oggi orientati a partire dalla propria personale visione politica per giustificare le soluzioni teoriche ad essa più vicine⁸².

Egual attenzione ai profili socio-politici dell'economia pubblica fu manifestata da Da Empoli nel contributo sull'analisi degli ostacoli sociologici alla riforma tributaria pubblicato nel 2015⁸³. In questo saggio compare un ulteriore elemento del pensiero di Da Empoli: il pragmatismo che, talvolta, amava portare provocatoriamente fino al cinismo. Utilizzando questa tecnica, Da Empoli desume da un saggio di Cosciani del 1967 sulla riforma tributaria⁸⁴ l'impressione complessiva che la classe politica del tempo, e anche la burocrazia, non avessero compreso la grande occasione che la riforma tributaria offriva: la ricostruzione del rapporto tra Stato e contribuenti. Stando a quanto riporta Da Empoli, Cosciani auspicava un dialogo più aperto tra governo e cittadini allo scopo di sviluppare nei contribuenti un maggior senso di responsabilità ed evitare che la riforma apparisse (come di fatto avvenne) come caduta dall'alto, senza alcuna partecipazione da parte dei contribuenti. Secondo Da Empoli, questa superficialità della classe politica nel percepire l'importanza di un approccio più aperto nei confronti dei contribuenti avrebbe fatto percepire la riforma come ingiusta e favorito l'elevata tendenza all'evasione fiscale che tuttora affligge il nostro Paese.

Insistendo nella provocazione, Da Empoli concludeva il suo scritto del 2015 riportando il brano conclusivo del saggio del 1967 in cui Cosciani si rivolgeva al Parlamento che di lì a

⁸¹ D. DA EMPOLI, *Marginalismo*, in *Enc. Treccani, Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Economia*, Roma, 2012.

⁸² V. VISCO – G. FAGGIONATO, *La guerra delle tasse*, Roma-Bari, Laterza, 2023.

⁸³ D. DA EMPOLI, *Gli ostacoli sociologici alla riforma tributaria*, in B. BISES, *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁸⁴ C. COSCIANI, *Sugli ostacoli sociologici alla riforma tributaria in Italia*, in *Riv. Int. Sc. Soc.*, 1967.

poco avrebbe approvato la riforma tributaria, che anche qui di seguito si ritiene opportuno trascrivere integralmente: “La classe dirigente italiana di fronte alla riforma tributaria si trova innanzi ad una prova di maturità. Vedremo se sarà in grado di superarla e non perdere questa occasione per darci anche in questo settore un ordinamento più vicino a quello di paesi socialmente più evoluti, e per far prevalere l’interesse generale della collettività sui privilegi particolari di alcuni gruppi sociali”. Con evidente rassegnazione, Da Empoli rivolgeva lo stesso appello lanciato da Cosciani nel 1967 alla classe politica del 2015, impegnata nella traduzione in decreti legislativi dei principi e criteri direttivi indicati dalla legge 11 marzo 2014, n. 23 (portante “Delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”). È sconcertante dover prendere atto che, dopo quasi cinquant’anni, Da Empoli abbia sentito la necessità di ribadire il medesimo elementare auspicio espresso da Cosciani. Anche oggi c’è una delega fiscale ai blocchi di partenza. Sarebbe consolante poter constatare che la sfida lanciata da Cosciani nel 1967 e riproposta da Da Empoli nel 2015 fosse finalmente raccolta dalla classe politica che oggi si accinge a varare una nuova riforma tributaria.

3. I profili giuridici della finanza pubblica nella visione di Da Empoli: l’analisi economica del diritto tributario

Pur insegnando una materia economica, Domenico Da Empoli studiò e si laureò nella Facoltà di Giurisprudenza. Non si può negare che le Sue origini di giurista hanno avuto una notevole influenza nello sviluppo delle Sue ricerche. Come Egli stesso ha ricordato⁸⁵, dopo essersi laureato con Cesare Cosciani ottenne prima la libera docenza e poi, una volta superato il concorso, fu chiamato nell’Università di Messina come straordinario di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario. Diversi studiosi della Scienza delle Finanze condividono con Da Empoli questa caratteristica. Basti ricordare Pietro Adonnino, che fu con Lui allievo di Cesare Cosciani prima di migrare dalla Scienza delle Finanze al Diritto Tributario e di distinguersi anche come giurista. Oppure Vincenzo Visco, anch’egli laureato in Giurisprudenza e, come Da Empoli, rimasto fedele al suo percorso di studio e di ricerca nella Scienza delle Finanze.

La formazione universitaria personale non è l’unica spiegazione dell’interesse di Da Empoli per i profili giuridici dei tributi, sempre rimasti in primo piano in molte parti della Sua opera. Esistono ragioni oggettive perché ciò debba avvenire. Invero, il fenomeno finanziario, se considerato nella sua interezza, comporta al tempo stesso valutazioni economiche, scelte politiche, regolamentazioni giuridiche, processi decisionali e percorsi applicativi che richiedono competenze molteplici. Questa esigenza viene messa in luce dal richiamo alla figura griziottiana del “finanziere”⁸⁶, sintesi del percorso evolutivo affrontato

⁸⁵ D. DA EMPOLI, *Gli economisti*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Passato e presente delle Facoltà di Scienze Politiche*, Milano, Giuffrè, 2003, 243.

⁸⁶ È appunto B. Griziotti, *Lo studio funzionale dei fatti finanziari*, in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1940, vol. IV, ad affermare che “nel caso che ci interessa, essenzialmente occorre essere finanziari, cioè saper conoscere, saper aggredire il

dalla materia e crocevia di interessi culturali di diverse origini (economica, sociologica e politica oltre che giuridica) con la quale si intendeva rappresentare che lo studio del fenomeno finanziario dovesse essere affrontato avvalendosi di competenze non solo giuridiche ma anche economiche e politico-sociali⁸⁷.

Benché piuttosto discussa⁸⁸, la rappresentazione plastica di questa necessaria unità è costituita dalla Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fondata da Benvenuto Griziotti nel 1937 e condotta fin dall'inizio da una Direzione congiunta di giuristi ed economisti⁸⁹ con un Comitato Scientifico a composizione mista.

A causa della sua natura composita, lo studio del fenomeno finanziario viene segmentato ed affrontato da diversi punti di vista e coinvolge differenti aree della conoscenza aventi ad oggetto materie distinte ma contigue, siccome confluenti in una visione complessiva unitaria. Tra queste, oltre alla Scienza delle Finanze, il Diritto Finanziario e il Diritto Tributario, la Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici.

In estrema sintesi, la Scienza delle Finanze costituisce il presupposto economico del Diritto Finanziario che, a sua volta, costituisce la base per affrontare lo studio del Diritto Tributario. Il Diritto Finanziario è basato in via prevalente su logiche istituzionali e pubblicistiche, mirando a valutare la disciplina delle entrate tributarie alla luce dell'interesse fiscale, mentre il Diritto Tributario ne considera principalmente la prospettiva privatistica. Infine, la Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici si occupa, sotto il profilo giuridico, dello studio delle norme che introducono i limiti giuridici dell'agire amministrativo nella materia delle entrate e delle spese e, sotto il profilo economico, di misurare gli effetti e di verificare l'efficacia delle norme emanate per disciplinare il fenomeno finanziario. Va sottolineato, inoltre, che alcuni aspetti di questa materia aventi più recente individuazione portano a valutare effetti dell'attività pubblica che non hanno caratteri direttamente monetari (ad esempio, la contabilità ambientale e il bilancio sociale). Per l'esistenza di queste ramificazioni in aree tra loro così distanti, l'insegnamento della Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici è stato sempre conteso tra gli amministrativisti e gli economisti, ciascuno titolare di una sola parte delle competenze che riguardano la materia⁹⁰. Evidentemente, le origini culturali dei docenti determinano gli indirizzi concreti dei singoli insegnamenti,

fenomeno finanziario nei suoi elementi essenziali: cioè penetrare le direttive politiche, la struttura giuridica e la funzione economica del fenomeno finanziario”.

⁸⁷ Lo ricorda bene A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2007, spec. 20-25, ove si inquadra la posizione di Griziotti nell'ambito di una puntuale ricostruzione dell'evoluzione degli studi giusfinanziari dalle antiche origini ai nostri giorni. In tema anche A. AMATUCCI, *L'insegnamento del diritto finanziario*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, n. 1/1999, 492.

⁸⁸ Si veda in proposito D. FAUSTO, *La polemica sull'unità disciplinare tra scienza delle finanze e diritto finanziario*, in *Quaderni di Storia dell'Economia Politica*, n. 8/1998, 2-3, 231, ove si ricorda l'iniziale contrapposizione tra Benvenuto Griziotti (sempre favorevole) e Luigi Einaudi (inizialmente contrario), risolta a favore della tesi favorevole a seguito della successiva evoluzione delle idee di Einaudi il quale, in un suo scritto del 1934 (ID., *In difesa della scienza delle finanze*, in *La Riforma Sociale*, Vol. XLV, 1934, 94), ammette che “economisti e giuristi possono collaborare ciascuno secondo l'indole propria della relativa formazione mentale”.

⁸⁹ Ad esempio, per un lungo periodo e fino alla sua scomparsa, Gian Antonio Micheli dirigeva la Rivista insieme ad Emilio Gerelli ed ancora oggi la Direzione unica di Silvia Cipollina è coadiuvata dalla Direzione onoraria di Alberto Maiocchi e Giulio Tremonti.

⁹⁰ Per quanto riguarda la Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza è lo stesso Da Empoli a ricordarlo. Sul punto cfr. D. DA EMPOLI, *Gli economisti*, op loco cit.

portandoli all'interno dei settori scientifico-disciplinari di specifica appartenenza. Attualmente, forse a causa di questa dicotomia, la disciplina, pur rimanendo presente come materia di esame in molti concorsi pubblici, non ha quasi mai la dignità di un autonomo insegnamento universitario⁹¹.

Restando più vicini ai temi che qui più interessano, va osservato che il Diritto Tributario si occupa in modo esclusivo della disciplina del prelievo fiscale e, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, si è affrancato dal Diritto Finanziario diventando una autonoma materia di insegnamento. Nella logica strettamente tributaristica, il prelievo fiscale assume rilievo soltanto nella dialettica fisco – contribuente. Diritto Finanziario e Diritto Tributario costituiscono, pertanto, la cornice all'interno della quale il legislatore colloca il fenomeno finanziario, che la Scienza delle Finanze analizza nei suoi aspetti quali-quantitativi⁹².

Ma c'è anche un “metodo finanziario” di lettura delle norme tributarie che oltrepassa il tenore letterale e guarda al loro significato attraverso l'indagine sulla loro funzione nell'ambito del bilancio. Solo in questa logica più ampia si può ricostruire la c.d. ratio del tributo. Quindi non si tratta solo di comprendere quale sia la misura del tributo da applicare, ma di stabilire come applicarlo in modo che, da un lato, assicuri le garanzie che qualunque individuo deve avere nel momento in cui ha di fronte una Pubblica Amministrazione; dall'altro, realizzi l'interesse fiscale, ossia l'introito necessario a realizzare il dovere di solidarietà, sancito dall'art. 2 Cost., e a sostenere il fabbisogno dell'ente impositore.

Grazie alla Sua accentuata sensibilità giuridica, Domenico Da Empoli ha sempre prestato grande attenzione alla disciplina positiva dei tributi, esaminando in modo approfondito i contorni della fattispecie giuridica per valutarne sia l'impatto sul piano del gettito sia gli effetti economico-sociali che la loro applicazione produce sulla collettività nella duplice manifestazione macro e micro economica e muovendosi con grande disinvoltura in questa vasta e diversificata area di competenze. Sicuramente, la lettura delle norme tributarie da Lui praticata e proposta faceva pieno uso dell'anzidetto “metodo finanziario”.

Consapevole dell'esigenza di mantenere nello studio del fenomeno finanziario uno stretto collegamento tra economia e diritto, Da Empoli progettò nel 2010 un manuale di Scienza delle Finanze a cui avrebbero dovuto contribuire studiosi di tutta Italia, proponendomi di partecipare all'Opera con l'inserimento di una parte giuridica destinata ad esaminare la disciplina positiva dei singoli tributi vigenti. Scopo di questa parte del manuale era proprio quello di contestualizzare i principi economici dei tributi all'interno del quadro giuridico, rendendo concreta ed attuale la trattazione degli aspetti relativi alla loro progettazione, adozione, applicazione e misurazione degli effetti. Dal mio punto di vista, la sfida era molto interessante, poiché rappresentava la concreta sperimentazione del connubio fra i diversi profili della finanza pubblica, costituente la premessa logica

⁹¹ Da un accesso su internet un autonomo insegnamento della Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici risulta attivato in poche Università, in prevalenza all'interno di settori disciplinari giuspubblicistici: Genova (IUS/10), Torino (IUS/10), Bologna (IUS/10), Messina (IUS/10), Sassari (IUS/10), Verona (IUS/10), Milano Bicocca (IUS/09), Urbino (IUS/10), Calabria (SECS-P/07), Catania (SECS-P/07), Perugia (IUS/10), Siena (IUS/10), Reggio Calabria (IUS/10), Teramo (IUS/10), Unitelma Sapienza (SECS-P/07), Roma 3 (IUS/10), Trieste (IUS/10), Cassino (SECS-P/07).

⁹² Su questi aspetti G.A. MICHELI, *Diritto tributario e diritto finanziario*, in *Enc. dir.*, Vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964.

dell'insegnamento del diritto finanziario. Lavorammo a lungo su questa idea, valutando attentamente le modalità di questo “innesto” per evitare che la parte giuridica restasse un corpo estraneo all'interno dell'impianto complessivo dell'Opera. Le condizioni di salute non permisero a Da Empoli di portare a termine il progetto, che, mantenendo la parte giuridica, fu realizzato in seguito da Alessandro Balestrino, Luca Spataro ed Emma Galli, Sua allieva⁹³.

Va detto che sull'approccio interdisciplinare nella ricerca si era creata tra Da Empoli e chi scrive una forte sintonia, confermata dagli intesi rapporti di collaborazione mantenuti successivamente con i suoi allievi. Dal mio punto di vista, la stessa possibilità di frequentare Domenico Da Empoli ha rappresentato una parte importante della mia sperimentazione in questo campo. Invero, il modello interdisciplinare è stato da me a lungo investigato e concretamente applicato nella preparazione dei programmi didattici del Master in Pianificazione Tributaria Internazionale (attivato a partire dall'anno 2001/02 e preceduto dal Corso di Perfezionamento in Diritto Tributario Internazionale, in funzione dal 1990/91 al 2000/01) e nella raccolta e selezione dei saggi da pubblicare nella Rivista di Diritto Tributario Internazionale (fondata nel 1999). Iniziative di cui è titolare il Dipartimento di Scienze Politiche e tuttora in essere nella cui direzione sono gradualmente subentrato, alle quali iniziai a collaborare fin dall'avvio con il loro Fondatore, Giovanni Puoti (condividendo con lui la scelta di questa impostazione)⁹⁴.

L'approccio interdisciplinare viene teorizzato da alcuni decenni come modello ottimale della ricerca scientifica⁹⁵ e collocato in una posizione centrale nello studio delle migliori metodologie da adottare per il trasferimento delle conoscenze. Su questo specifico terreno, viene da più parti sottolineato che l'esigenza di procedere con questo approccio nasce dalla presa di coscienza della natura complessa del sapere (che, nel corso degli anni, è stato progressivamente frammentato in una miriade di “saperi” per aderire alla diffusa tendenza alla specializzazione che ha investito la ricerca scientifica e l'insegnamento universitario) dalla suddivisione delle materie e che l'approccio multi-referenziale consente di vedere lo stesso fenomeno da diverse angolazioni, ovviando alle limitazioni derivanti dall'opposto approccio unidisciplinare. Anzi, secondo le più recenti teorie epistemologiche, si sta aprendo una nuova prospettiva: quella della transdisciplinarietà, non più intesa come la mera conoscenza di una somma di discipline diverse ma una nuova idea, complessa e sistemica, di sapere, che prende in considerazione le dinamiche tra i diversi ambiti e si alimenta delle ricerche nelle singole discipline in una logica di complementarità⁹⁶. Nella materia della

⁹³ A. BALESTRINO – E. GALLI – L. SPATARO (a cura di), *Scienza delle Finanze*, Torino, UTET, 2015). Al suo interno: P. SELICATO, *Le imposte sul reddito delle persone fisiche in Italia*, Capitolo Quarto, 402-417; Id., *Le imposte sulle società, sulle attività produttive e le imposte indirette in Italia*, Capitolo Quinto, pagg. 418-451.

⁹⁴ Sulle origini, sugli scopi e sulla modalità di svolgimento di entrambe le iniziative e sui collegamenti tra le stesse in essere (anche con riferimento ai loro cfr. Id., *La Rivista di diritto tributario internazionale: origini, evoluzione, prospettive*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, n. 1/2005, 3. In successione la versione in lingua inglese ID., *The Rivista di Diritto Tributario Internazionale: origins, evolution and prospects*, ivi, 21.

⁹⁵ In proposito S. MONDA, *Convergenze metodologiche e approccio interdisciplinare: una necessità irrinunciabile?*, in *Politica.eu*, n. 1/2016, nonché P.G. ROSSI – S. BIONDI, *Interdisciplinarietà*, in *Education Sciences & Society*, 2014, Vol. 5.1, 147-15, ove copiosi riferimenti bibliografici.

⁹⁶ Sul punto R. CORVI, *Frontiere aperte. Verso un'epistemologia transdisciplinare*, Schole, 2023.

finanza pubblica è quella che da qualche tempo uso definire “prospettiva di diritto finanziario” proprio per evidenziare la necessità di correlare le diverse discipline al fine di pervenire ad una visione unitaria dell’aspetto da analizzare.

4. L’influenza di Da Empoli nell’evoluzione dell’insegnamento dei profili giuridici della finanza pubblica nella Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza: l’analisi economica del Diritto Tributario

Senza alcun dubbio, la vicinanza di Da Empoli ha influito sull’evoluzione dell’insegnamento del Diritto Tributario nella Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza.

Dopo l’affidamento a Gian Antonio Micheli della prima cattedra di Diritto Tributario istituita in Italia, da parte della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, lo studio della materia è stato proseguito con un approccio sempre più specialistico dagli esponenti della sua Scuola (Franco Gallo, Augusto Fantozzi, Andrea Fedele, Leonardo, Perrone, Giovanni Puoti, Giuliano Tabet, Francesco d’Ayala-Valva, Franco Picciaredda).

In particolare, Giovanni Puoti, nei venticinque anni in cui, dal 1984, tiene la Cattedra di Diritto Tributario nella Facoltà di Scienze Politiche alla Sapienza, orienta il suo insegnamento verso l’internazionalizzazione e l’interdisciplinarietà degli studi tributaristici. Con la mia collaborazione, attiva il Corso di Perfezionamento in Diritto Tributario Internazionale (dall’A.A. 1990/91), fonda la Rivista di Diritto Tributario Internazionale (dal 1999), attiva il Master in Pianificazione Tributaria Internazionale (dall’A.A. 2001/02) e attiva, nel curriculum economico della Facoltà, un corso di Diritto Tributario Italiano e Internazionale. Da Empoli è con noi fin dal primo giorno, con i suoi interventi a seminari e conferenze, con il suo ingresso nel Comitato Scientifico della Rivista (ove sono presenti i suoi articoli, sempre puntuali e orientati al confronto tra economia e diritto dei tributi), con la reciproca correlazione di tesi di laurea interdisciplinari, con la partecipazione a ricerche universitarie congiunte e, fuori da ogni schema, con lo stimolo costante e il prezioso scambio di idee.

Del resto, le spinte verso una più ampia prospettiva sulla quale basare gli studi giuridico-finanziari nella Facoltà erano molteplici e già in quegli anni non rinviabili. Le spinte dall’interno derivavano dall’esigenza di offrire agli studenti del Corso di Laurea in Scienze dell’Amministrazione un insegnamento più coerente con l’indirizzo complessivo del suo piano di studio.

Molto ha influito sulla scelta di adottare nei corsi di laurea impartiti all’interno della Facoltà insegnamenti su materie di finanza pubblica maggiormente orientati a seguire da vicino l’evoluzione subita dal processo di integrazione europea. In questo ambito l’Unione europea ha assunto un ruolo del tutto speciale, avendo acquisito competenze sempre più ampie sulle scelte di finanza pubblica dei singoli Stati Membri, dirette non solo a limitare la cosiddetta sovranità fiscale degli Stati membri e a controllarne l’equilibrio finanziario complessivo attraverso la previsione di vincoli di bilancio ma anche a radicare in capo

all'Unione un potere di intervento finanziario diretto nelle economie statali che si prevede di alimentare con risorse proprie, sovente di natura tributaria, accresciute nel numero e nella tipologia⁹⁷.

Invero, l'attuale ordinamento giuridico finanziario non è limitato al diritto nazionale ma si estende in modo sempre più consistente al diritto europeo, che ha sottratto ai governi nazionali spazi di azione e autonomia di decisione, intervenendo sui relativi ordinamenti con norme dotate di supremazia sui relativi ordinamenti, sotto diversi aspetti. In tale contesto, uno studio adeguato del fenomeno finanziario impone di conoscere non soltanto le regole nazionali ma anche le regole europee sul bilancio e quelle che disciplinano i rapporti tra fonti del diritto europeo e fonti normative interne.

Del resto, nell'Unione Europea il diritto finanziario sta progressivamente invadendo il campo occupato per lunga consuetudine dal diritto tributario. Originariamente, gli interventi pubblici sull'economia erano appannaggio esclusivo dei governi nazionali, titolari del potere di imporre i tributi, fissarne la misura e concedere sovvenzioni, sgravi contributivi, agevolazioni ed esenzioni fiscali, nonché di orientare la spesa pubblica nella direzione ritenuta politicamente più opportuna. Oggi, invece, gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea subordinano gli aiuti statali (fiscali e non) alla verifica della loro compatibilità con il mercato unico e attribuiscono alla Commissione europea il potere di esercitare uno stretto controllo sulla loro introduzione da parte degli Stati membri. In questa disciplina viene in considerazione in primo luogo la politica nazionale in materia di uscite mentre gli aiuti di natura fiscale (che, a ben vedere, costituiscono indirettamente un'uscita, ben rappresentata dalla definizione anglosassone di “*tax expenditure*”) soltanto una parte dei casi trattati.

Infine, la supremazia dell'ordinamento europeo sugli ordinamenti nazionali esprime con sempre maggior vigore una particolare portata nell'interpretazione delle norme che disciplinano fattispecie aventi ad oggetto rapporti tributari. In effetti, le norme dell'ordinamento europeo rispondono tutte ad un criterio di carattere sostanziale, basato sulla c.d. «*rule of reason*», che prescinde dal criterio interpretativo di stretta derivazione letterale considerando il bilanciamento tra gli interessi dell'Unione e gli interessi nazionali⁹⁸.

Secondo la Corte di Giustizia europea, le norme del diritto UE vanno interpretate in base al loro testo (criterio letterale), al loro contesto (criterio logico-sistematico), alla loro finalità (criterio teleologico). Tuttavia, diversamente dall'art. 12 prel. (che privilegia il criterio letterale rispetto ai criteri logico-sistematico e teleologico), la Corte di Giustizia non indica priorità ponendo i tre criteri su un piano di completa parità nella forza argomentativa. Ciò

⁹⁷ Su questo passaggio cruciale cfr. P. SELICATO, *La tassazione delle nuove forme di ricchezza nel Next Generation EU*, in A. CAVALLI, R. CHELI, C. D'ADDA, F. GALLO, A. PEDONE (a cura di), *Una nuova politica economica e tributaria per l'Unione Europea*, Atti del Convegno del 27 maggio 2022, Roma, Accademia dei Lincei, 2022, 153-185.

⁹⁸ Corte Giust. UE, sent. 2-7-2015 – C-334/14, *de Fruityer*. È da annotare che la Corte europea perviene alle medesime conclusioni anche nella materia delle esenzioni tributarie che, nel diritto italiano, in sintonia con l'art. 12, disp. Prel, c.c., , tradizionalmente affidate all'interpretazione letterale con criteri restrittivi. Tuttavia, l'interpretazione di tali norme deve essere sempre conforme agli obiettivi dalle stesse perseguiti dalle dette esenzioni. Pertanto, l'interpretazione restrittiva non impone di interpretare i termini utilizzati per definire le esenzioni in un modo che privi tali esenzioni dei loro effetti. In tal senso, Corte Giust. UE, sent. 18-11-2010 – C-156/09, *Verigen*.

non significa che il metodo letterale sia completamente ignorato ma si colloca in una posizione equiordinata rispetto agli altri criteri, pur se spesso subordinata all'obiettivo di assicurare la concorrenza nel mercato unico. Va anche precisato che i criteri ermeneutici europei non valgono soltanto per le norme del diritto (originario e derivato) dell'Unione Europea ma anche delle norme nazionali che le recepiscono, siccome dirette agli stessi scopi delle prime.

In conclusione, sussistono diverse ragioni a favore della prevalenza del metodo teleologico nell'interpretazione delle norme europee:

- I fini economici del trattato: l'intero diritto UE nasce per realizzare il mercato unico; il fine economico delle norme UE impone una lettura "economica" delle sue regole;
- La natura normalmente "programmatica" di gran parte del diritto derivato: la direttiva vincola lo Stato Membro quanto al risultato da raggiungere lasciandolo libero in merito alla forma e ai mezzi (art. 288 TFUE);
- Il multilinguismo dell'ordinamento UE: la presenza di più lingue ufficiali impone la ricerca di una soluzione che superi "il significato proprio delle parole" (art. 12 disp. prel. c.c.) che emerge dalla lettura dei testi in ciascuna lingua; anzi impone di accogliere quello che concili tutte le versioni linguistiche sulla base di un criterio comune.

Di conseguenza, all'interno delle norme di diritto finanziario sottoposte alla supremazia dell'ordinamento europeo possono ancora trovare spazio (nei "nuovi" limiti consentiti dalla Costituzione repubblicana del 1948 e con le specificità costituite dall'esigenza di realizzare il particolare obiettivo del mercato unico) le teorie di Benvenuto Griziotti in materia di "interpretazione funzionale" che danno ampio rilievo alle finalità economiche del tributo. In un contesto siffatto il confronto con Da Empoli ha costituito un insostituibile punto di riferimento.

5. L'insegnamento di un Maestro: oltre i confini della Scienza delle Finanze

Intendo concludere questo mio breve ricordo sottolineando l'importanza che l'insegnamento di Domenico Da Empoli ha avuto nel mio personale percorso di maturazione culturale e cosa Egli abbia rappresentato nei molti anni di insegnamento alla Sapienza che ho avuto il privilegio di condividere con Lui. Ovviamente, Da Empoli non ha sostituito coloro (Gian Antonio Micheli prima e Giovanni Puoti poi) che mi hanno accompagnato nel mio percorso di crescita da studente a studioso ma ha sicuramente diversificato ed arricchito in modo determinante il mio bagaglio culturale.

La vicinanza in tante occasioni di un così autorevole punto di riferimento in una materia economica affine al Diritto Finanziario e Tributario ha svolto un ruolo di particolare rilievo nel trasferimento all'interno della mia personale esperienza il carattere interdisciplinare della ricerca scientifica, che costituiva il punto di forza della vecchia Facoltà di Scienze Politiche

e che tuttora caratterizza il nostro Dipartimento. È anche grazie a Lui che, da studioso via via più consapevole, ho potuto rimuovere le incrostazioni di un antico e generalizzato pregiudizio di superiorità culturale della Facoltà di Giurisprudenza, basato su una inaccettabile idea di purezza degli studi giuridici, che aleggiava non solo tra i docenti ma anche tra gli studenti di quella Facoltà e dal quale (non posso negarlo) ero rimasto io stesso contagiato per il retaggio culturale che avevo acquisito nel corso della mia formazione iniziale.

Già frequentando la Facoltà di Scienza Politiche da semplice cultore della materia, non ho mai considerato (in modo forse inconsapevole) come precaria la mia presenza in Facoltà, dando per scontato il fatto che, come sta accadendo, dovessi restarvi incardinato fino al passaggio in quiescenza), mi sono reso conto del grande potenziale insito nell'ampio quadro culturale che caratterizzava Scienze Politiche, in cui negli anni dal 2002 al 2004 fu possibile concepire, avviare e portare a termine, come Unità Capogruppo che coordinava studiosi di diversi atenei italiani, un PRIN sull'allora avveniristico tema *“Fisco e ambiente: l'evoluzione dei sistemi impositivi tra politiche di sostegno del territorio e tassazione di nuove espressioni di ricchezza”*⁹⁹, che spaziava dal diritto tributario al diritto finanziario, al diritto amministrativo, internazionale e comparato e all'economia agraria.

Per quanto riguarda in modo specifico il mio percorso didattico, ho dato concreta attuazione all'approccio interdisciplinare già all'atto della mia presa di servizio alla Sapienza, momento in cui ho attivato l'insegnamento del Diritto Tributario Comparato sperimentandone lo sviluppo attraverso il confronto e l'adattamento nella materia tributaria dei principi elaborati in altre discipline giuridiche, inizialmente nel diritto privato e in un secondo momento nel diritto costituzionale. La scelta si collocava nel solco della tradizione giuscomparatistica della Facoltà, che in quel momento annoverava al suo interno vere e proprie colonne portanti di quella materia disciplina: Come Fulco Lanchester che, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, si è occupato, in particolare, della comparazione dei sistemi costituzionali¹⁰⁰, dei sistemi elettorali¹⁰¹ e delle norme che regolano la redazione di testi legislativi negli ordinamenti di common law¹⁰². E Beniamino Caravita di Toritto, particolarmente attento al confronto dei sistemi costituzionali e fiscali ad impronta federale¹⁰³, che ha rappresentato per chi scrive il “rovescio giuridico” della “medaglia economica” sulla quale Da Empoli aveva investigato a lungo coinvolgendomi spesso nella sua ricerca. I miei frequenti contatti con questi Maestri rendevano evidente ai miei occhi quale e quanto forte fosse l'integrazione tra i diversi insegnamenti impartiti all'interno della Facoltà (ed oggi del Dipartimento) di Scienze Politiche, consentendomi di analizzare il

⁹⁹ Programma di Ricerca di Interesse Nazionale prot. 2002128817 - Anno 2002 al quale partecipai con funzioni di coordinatore del gruppo di ricerca. Oltre all'Università Sapienza di Roma (Unità di Coordinamento), hanno partecipato alla ricerca le Università di Bari, della Basilicata, di Messina e Palermo.

¹⁰⁰ In tema F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994; ID., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004.

¹⁰¹ F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987.

¹⁰² ID., *«Drafting» e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Roma, Bulzoni, 1990.

¹⁰³ In questa direzione B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2012 nonché ID., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012.

fenomeno fiscale in una prospettiva ben più ampia di quella limitata ai suoi profili giuridici tributari, usufruendo di un prezioso approccio interdisciplinare (o, come oggi si dice per evidenziare la relazione dinamica tra i vari saperi coinvolti, transdisciplinare). Da Empoli costituiva sicuramente il perno di questo approccio.

E fu così che ben presto, l'interdisciplinarietà trovò spazi concreti anche nella direzione delle discipline economiche, con la mia decisione di attivare nell'anno accademico 2007/08 l'insegnamento del Diritto Finanziario, che fu approvato dagli Organi collegiali del Dipartimento e del Corso di Laurea con il pieno consenso e, anzi, il determinante sostegno di Domenico Da Empoli. Muovendo questo passo, ho inteso reintrodurre tra gli insegnamenti impartiti nella Facoltà di Scienze Politiche lo studio di una materia già presente nell'offerta formativa nei primi anni del secolo scorso, prendendo a modello di riferimento la Scuola napoletana del Diritto Finanziario, radicata nell'Università Federico II con il magistero di Giuseppe Abbamonte e proseguita da Andrea Amatucci¹⁰⁴ e Raffaele Perrone Capano¹⁰⁵ e preferendo l'insegnamento del Diritto Finanziario a quello ormai predominante del Diritto Tributario.

L'attivazione del corso fu celebrata il 17 ottobre 2007 con una conferenza che voleva rappresentare in sintesi la collocazione della nuova materia all'interno dell'ordinamento didattico del corso di laurea in Scienze dell'Amministrazione. A dimostrazione dell'importanza dell'evento¹⁰⁶, i lavori furono aperti dai Professori Fulco Lanchester (Presidente della Facoltà di Scienze Politiche) e Sergio Lariccia (Presidente dell'Area Didattica di Scienze dell'Amministrazione). Seguirono le relazioni dei Professori Andrea Amatucci (Ordinario di Ordinario di Diritto Finanziario e Diritto Tributario Internazionale nell'Università di Napoli "Federico II") su *"L'insegnamento del diritto finanziario e la sua autonomia"*, di Marianicola Villani (Ricercatore Confermato di Scienza delle Finanze e Professore Aggregato di Contabilità di Stato Università di Roma "La Sapienza" e allieva di Domenico Da Empoli) su *"Le scelte di finanza pubblica: basi economiche e rappresentazioni contabili"*, di Giovanni Puoti (Ordinario di Diritto Tributario Italiano e Internazionale nella stessa Università) su *"La disciplina del fatto imponibile nell'economia globalizzata"*. La relazione conclusiva, presentata da chi scrive, esaminava il tema *"La finanza pubblica tra poteri delle autonomie locali, vincoli sovranazionali e modelli stranieri di riferimento"*.

Un ricordo che conservo e che unisce all'interno di un'unica cornice i rapporti che ho avuto con Da Empoli è poi l'approccio personale che univa il profilo scientifico e quello

¹⁰⁴ Di Andrea Amatucci, oltre alla già citata opera manualistica, cfr. ID., *Il Contributo dell'Economic Analysis of Law alla metodologia del diritto tributario*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, n. 1-2/2009, 25, nonché ID., *Il concetto di tributo (I Parte)*, in A. Amatucci, *Trattato di diritto tributario*, Annuario, Torino, 2001, 619.

¹⁰⁵ Al quale, tra l'altro, si devono importanti e innovativi contributi nella materia pionieristica della fiscalità ambientale, tra cui merita la segnalazione R. PERRONE CAPANO, *L'imposizione e l'ambiente*, in A. AMATUCCI, *Trattato di diritto tributario*, Annuario, Torino, UTET, 2001, 121. Noncurante del clima di scetticismo che inizialmente avvolgeva lo studio di questi aspetti del fenomeno fiscale (ritenuti da taluni di carattere marginale nell'ambito del diritto tributario), da circa trent'anni mi sono anch'io dedicato stabilmente a questi studi, sviluppandoli in diversi contributi. Per tutti cfr. P. SELICATO, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, n. 2-3/2004, 257.

¹⁰⁶ L'attivazione del corso di Diritto Finanziario ha realizzato una nuova tappa nell'evoluzione dei piani didattici della Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza, per come è stata illustrata in F. LANCHESTER (a cura di), *Passato e presente delle Facoltà di Scienze Politiche*, cit..

relazionale delle nostre frequentazioni. Penso con nostalgia ai “caffè” della Fondazione Einaudi, che organizzava all’Antico Caffè Greco di Via Condotti, veri crogiuoli di idee e stimolanti occasioni di confronto con i più autorevoli esponenti del mondo della Cultura, della Politica e delle Istituzioni oltre che dell’Accademia in un ambiente colloquiale ed amicale in cui era Lui a fungere da “direttore d’orchestra”. E penso all’ISESP, l’Istituto Superiore Europeo di Studi Politici di Reggio Calabria, la sua creatura prediletta perché fortemente legata alla Sua città di origine con la quale ha mantenuto fino all’ultimo strettissime relazioni¹⁰⁷, a cui tutti noi abbiamo dato il nostro entusiastico contributo perché stimolati dalle sollecitazioni culturali e dalla sobria ospitalità del suo animatore.

La lunga e stimolante collaborazione iniziata con Domenico Da Empoli è proseguita senza alcuna soluzione di continuità e con altrettanta reciproca soddisfazione con Marianicola Villani, Emma Galli e Giampaolo Garzarelli, con i quali sono ancora in essere costanti e proficui rapporti di collaborazione e confronto.

Oggi molto più che al momento del mio arrivo alla Sapienza i contatti tra diritto ed economia nello studio della finanza pubblica si sono ulteriormente intensificati. Certamente, le reazioni dell’Unione europea alle contingenze politiche ed economico-finanziarie degli ultimi anni hanno impresso una forte spinta in questa direzione rafforzando il ruolo dell’Unione nella gestione delle scelte pubbliche degli Stati membri, accrescendo per quantità e qualità le risorse finanziarie destinate al bilancio europeo e lasciando intravedere i germi di una nuova politica di redistribuzione della ricchezza basata su una nuova prospettiva della solidarietà estesa a tutti i cittadini europei.

Sul terreno della recente evoluzione dell’intervento dell’Unione Europea nella finanza pubblica Da Empoli manifestava le sue critiche verso le idee che si stavano facendo strada negli ultimi anni (in particolare quelle di Thomas Piketty¹⁰⁸) ed anche oggi, c’è da starne certi, non avrebbe fatto mancare al dibattito i suoi sagaci commenti, ammantati dalla consueta ironia e dal suo immancabile sorriso.

¹⁰⁷ L’Articolo 2 dello Statuto dell’ISESP così recita: «L’ISESP ha lo scopo di promuovere la formazione intellettuale e morale di giovani laureati e la qualificazione e l’aggiornamento dei quadri, mediante attività didattiche e di ricerca intese a diffondere la cultura politica, con speciale riguardo alle esigenze della Regione Calabria e nella prospettiva di una sempre maggiore integrazione europea, nonché di diffondere una cultura a dimensione europea e internazionale fondata sul rispetto della dignità umana della persona e dei diritti che le inseriscono, applicati secondo il principio della loro interdipendenza e indivisibilità».

¹⁰⁸ La Sua critica a Piketty era riferita al primo lavoro dell’autore: T. PIKETTY, *Il Capitale nel XXI Secolo*, Milano, Bompiani, 2014, le cui teorie erano da Lui ritenute estremamente utopistiche. Chi volesse esaminare la mia posizione in merito (orientata a conclusioni critiche analoghe a quelle di Da Empoli e motivata con riferimento alla profonda differenza di vedute sulla funzione dello Stato nell’economia), può consultare P. SELICATO, *La tassazione delle nuove forme di ricchezza nel Next Generation EU*, cit., spec. 163 e ss..