

UNITÀ

A

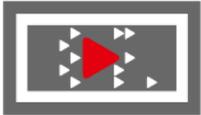
1

L'Economia pubblica

Lo Stato e l'Economia pubblica

- 1 L'Economia pubblica e l'intervento dello Stato
- 2  L'importanza dell'Economia pubblica
- 3 Le principali domande sull'intervento dello Stato
- 4  Le teorie sull'intervento dello Stato
- 5 Il dibattito contemporaneo sull'intervento dello Stato

GUARDA!



Ultim'ora
Libro sempre
aggiornato

1

L'Economia pubblica e l'intervento dello Stato

Diritto finanziario e diritto tributario. Ogni Stato, tramite leggi apposite, ha il potere di introdurre tributi e di regolamentarne la riscossione, detiene cioè la potestà tributaria. Iniziamo a considerare l'*aspetto giuridico* della potestà tributaria dello Stato. A questo proposito distinguiamo fra:

- *diritto finanziario*: si basa sulle leggi esistenti in un dato periodo in materia di prelievo e spesa pubblica;
- *diritto tributario*: si basa sulle leggi esistenti in un dato periodo solo in materia di prelievo.

Sotto il profilo giuridico, la supremazia dello Stato in campo tributario è una delle tante forme della supremazia statale.

L'Economia pubblica. Per analizzare l'*aspetto economico* della potestà tributaria dello Stato dobbiamo occuparci dell'*Economia pubblica*, che si occupa sia del prelievo sia della spesa pubblica, perché ha il suo fondamento giuridico nel diritto finanziario.

L'Economia pubblica si occupa dell'aspetto economico della potestà tributaria dello Stato

FAI IL PUNTO

Potestà tributaria

aspetto giuridico

diritto
(leggi in materia di prelievo)

diritto
(leggi in materia di prelievo e di spesa pubblica)

aspetto economico

Economia
(si occupa sia di prelievo sia di spesa pubblica)

L'Economia pubblica studia l'insieme delle azioni portate avanti dallo Stato per soddisfare i bisogni della collettività. L'attività dello Stato viene svolta attraverso le *entrate e le spese del bilancio pubblico* e comprende la prestazione di servizi pubblici, la regolamentazione del mercato e la gestione delle imprese pubbliche. L'Economia pubblica non si limita allo studio delle imposizioni tributarie ma si estende allo studio economico degli strumenti, degli effetti e delle scelte dell'**operatore pubblico***.

operatore pubblico *

Espressione indicante l'apparato statale e gli altri enti pubblici.

L'oggetto di studio dell'Economia pubblica è quindi lo Stato che, agendo come garante del bene collettivo, mette a disposizione della società i servizi pubblici. Questi ultimi vengono finanziati grazie alle risorse private prelevate dallo Stato tramite il sistema tributario e realizzati mediante le azioni di spesa pubblica che avvengono al di fuori delle normali operazioni di mercato.

Lo Stato riveste un ruolo coercitivo

Il ruolo dello Stato. A differenza degli altri operatori economici, lo Stato riveste un *ruolo coercitivo*, ha cioè il potere di sottrarre risorse del settore privato e di imporre l'applicazione delle normative per il bene della collettività, nel rispetto delle libertà individuali.

allocazione *

Il processo con cui si ripartiscono e si distribuiscono le risorse.

È però importante ricordare che ogni volta che lo Stato interviene nel sistema economico nascono degli squilibri nell'**allocazione*** delle risorse economiche, che avviene attraverso l'attività di autoregolazione del mercato. Talvolta, come esamineremo nel dettaglio nel capitolo B2, queste distorsioni sono necessarie e quindi giustificate poiché contribuiscono a correggere i cosiddetti *fallimenti di mercato*, cioè l'insieme dei casi in cui il mercato in maniera autonoma non è in grado di raggiungere un'allocazione delle risorse efficiente. Altre volte, l'intervento dell'operatore pubblico è giustificato da considerazioni di carattere politico-sociale, che non si basano sul principio dell'efficienza ma piuttosto dell'equità, come nel caso delle imposte progressive. Prima che lo Stato intervenga nel sistema economico è per questo necessaria un'accurata analisi costi-benefici (come vedremo nel capitolo D1), che assicuri che l'intervento dello Stato sia effettivamente più conveniente dell'azione autonoma del mercato.

I diversi modelli di Stato. Rispetto al grado di intervento dello Stato nel sistema economico, vengono delineati tre diversi modelli di Stato:

output *

In economia indica la quantità di beni e servizi risultanti da un processo produttivo.

- lo *Stato regolatore*, che si limita a stabilire le regole e le condizioni necessarie a garantire un corretto funzionamento del mercato, che però provvederà in maniera autonoma ad allocare le risorse presenti;
- lo *Stato pianificatore*, che si prende carico delle funzioni di distribuzione e allocazione delle risorse presenti;
- lo *Stato protettore*, che interviene per modificare alcuni **output*** economici raggiunti tramite l'azione autoregolatrice del mercato, sulla base di considerazioni di efficienza ed equità.

L'intervento dello Stato nell'economia è reso possibile dall'esistenza di un sistema di finanza pubblica

I soggetti della finanza pubblica. L'intervento dello Stato nell'economia è reso possibile dall'esistenza di un sistema di **finanza pubblica**, composto da:

- *soggetti attivi*, come gli enti autonomi territoriali (lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane) dotati di potere coercitivo e quindi autorizzati a imporre regole e tasse;
- *soggetti passivi*, cioè tutti gli individui e gli enti che devono sottostare alle imposizioni tributarie dei soggetti attivi, secondo alcune regole dettate dallo Stato;
- i *beni economici pubblici*, rappresentati dall'insieme dei fattori produttivi e altri beni economici di proprietà pubblica.

Public finance 
finanza pubblica

The financing of the goods and services provided by national and local government through taxation or other means.

La metodologia della finanza pubblica. Come si è visto, quando lo Stato interviene nell'economia di mercato si rendono necessarie delle valutazioni di tipo economico-finanziario ma non solo. L'Economia pubblica prende così in prestito degli strumenti di analisi e delle metodologie che appartengono a diverse aree del sapere, interessate alla definizione e gestione delle spese e delle entrate dello Stato, come per esempio:

- il *diritto tributario* e il *diritto finanziario*;

- le *scienze statistiche*, attraverso cui si ottengono i dati e le proiezioni future necessarie alla valutazione degli effetti di particolari interventi pubblici;
- la *sociologia* e la *psicologia*, che permettono di comprendere il comportamento, i bisogni e le possibili risposte degli individui e della società all'intervento pubblico;
- le *scienze politiche*, tramite le quali lo Stato è capace di pensare e concretizzare le riforme economiche da applicare e valutare l'operato e le problematiche legate all'azione della classe politica e ai gruppi di burocrati.

Le Regioni sono soggetti attivi di finanza pubblica, perché hanno il potere di imporre regole e tasse.



Due diversi approcci per analizzare l'azione dello Stato sul sistema economico

L'approccio positivo e l'approccio normativo. L'azione dello Stato sul sistema economico può essere analizzata e studiata attraverso due diversi approcci, quello positivo a quello normativo. In particolare:

- l'*approccio positivo* si limita a spiegare le cause e gli effetti di un determinato fenomeno, nelle sue interazioni con il contesto. Possiamo dire quindi che l'analisi positiva di un intervento pubblico è un modo oggettivo di analizzare e descrivere cause e effetti di questo evento;
- l'*approccio normativo* presuppone invece una valutazione di un determinato fenomeno, basata su dei giudizi di valore da cui dipende il risultato finale dell'analisi. L'analisi normativa si spinge oltre la semplice descrizione del fenomeno, lavorando alla creazione di regole che permettano di raggiungere gli obiettivi prefissati sulla base dei giudizi di valore.

Rifletti

❖ **Che cos'è l'Economia pubblica?**

❖ **Rispetto all'intervento nel sistema economico, quali sono i diversi modelli di Stato?**

2



L'importanza dell'Economia pubblica

Perché studiare Economia pubblica? L'Economia pubblica è una disciplina che influenza in maniera considerevole ciascuno di noi.

L'intervento dello Stato ci accompagna infatti per l'intera durata della vita e le valutazioni e le scelte compiute dall'operatore pubblico ci colpiscono in maniera diretta definendo le nostre opportunità, il nostro tempo e le nostre risorse; basta pensare alle scelte del Governo nell'ambito della sanità pubblica, del sistema pensionistico, della tassazione, dell'istruzione e così via.

Per esempio, facciamo caso a tutte le volte in cui, nel corso di una giornata, entriamo in contatto con beni e servizi forniti dallo Stato: tutti utilizziamo l'acqua, l'elettricità e il gas che possono essere procurate da imprese pubbliche o private, ma che in ogni caso vengono gestite dallo Stato. Quando ci rechiamo a scuola, in palestra o al parco, utilizziamo le strade che sono state costruite e mantenute dallo Stato; per spostarci consumiamo car-

buranti il cui prezzo oscilla notevolmente anche in base alle imposte indirette statali. La scuola è sovvenzionata dallo Stato, così come la maggior parte degli ospedali, dei teatri, dei musei e degli eventi di ogni tipo.

L'Economia pubblica nell'Agenda 2030 dell'ONU. Per comprendere ancora meglio l'importanza dell'Economia pubblica, soffermiamoci su alcuni degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile.

Salute e benessere. Soltanto l'intervento dello Stato nell'economia può portare al pieno raggiungimento del goal 3, relativo a *Salute e benessere*, che intende assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età. Come vedremo nel capitolo C2, per raggiungere obiettivi quali la riduzione di alcune delle cause di morte legate alla mortalità infantile e materna e l'aumento dell'aspettativa di vita, è fondamentale che lo Stato realizzi un servizio sanitario pubblico che sia efficiente e aperto a tutti.

Istruzione di qualità. Allo stesso modo, soltanto l'intervento dello Stato può portare al pieno raggiungimento del goal 4, relativo a *Istruzione di qualità*, che entro il 2030 intende fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, le opportunità di apprendimento per ogni ragazza e ragazzo, e un accesso equo a un'istruzione tecnica e professionale a ogni donna e ogni uomo. Approfondiremo il goal 4 nel capitolo C2.

Acqua pulita e servizi igienico-sanitari. Un altro tema sensibile è quello che riguarda la gestione delle risorse naturali, come l'acqua. Il goal 6 dell'Agenda 2030, relativo ad *Acqua pulita e servizi igienico-sanitari*, intende garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie. Come vedremo nel capitolo A3, la privatizzazione delle risorse idriche da parte dello Stato ha suscitato un acceso dibattito tra favorevoli e contrari. In ogni caso, lo Stato è chiamato a garantire a chiunque l'accessibilità all'acqua, in quanto bene comune.



La scuola rientra tra i servizi forniti dallo Stato e l'istruzione di qualità è uno degli obiettivi dell'Agenda 2030.



L'Economia pubblica entra in gioco anche per garantire l'accesso ai beni comuni come l'acqua.

L'intervento statale si estende a ogni area della vita pubblica e privata di ognuno

L'intervento statale. L'intervento statale si estende a ogni area della vita pubblica e privata di ognuno. Le decisioni della Pubblica Amministrazione (d'ora in poi anche PA) hanno necessariamente degli effetti diretti e indiretti sulla vita dei cittadini, ancor di più se si considera che la maggior parte delle operazioni pubbliche sono rese possibili grazie alle risorse raccolte tramite le imposte.

Uno strumento critico per interpretare il presente. Vista l'influenza delle azioni statali sulle nostre vite, è importante avere gli strumenti e le conoscenze adatte alla loro interpretazione, per cercare di comprendere al meglio la realtà che ci circonda. Gli argo-

A partire dal secondo dopoguerra, lo Stato ricopre un crescente ruolo nell'economia

menti trattati dall'Economia pubblica coincidono inoltre con i temi caldi dei dibattiti della vita politica del nostro Paese e degli altri Stati. La conoscenza degli effetti degli interventi pubblici può aiutarci a partecipare in maniera più consapevole alla vita politica del nostro Paese quando siamo chiamati a esprimere il nostro voto.

La crescita dell'intervento pubblico. Un altro fattore che determina l'importanza della finanza pubblica è il crescente ruolo che lo Stato ricopre nell'economia, sia in termini di aree di azione sia in termini di entità.

A partire dal secondo dopoguerra, lo Stato non si limita più a garantire l'accesso ai beni pubblici e a svolgere le tradizionali azioni di regolamentazione e di stabilizzazione dell'economia, ma la sua azione si estende sia alla produzione di beni che il mercato non sarebbe in grado di fornire in autonomia, sia a garantire una più giusta allocazione delle risorse tramite azioni di redistribuzione. Non solo. Gli interventi diretti dello Stato sono sempre maggiori e si concentrano in alcune aree ritenute strategiche rispetto agli obiettivi di sviluppo, innovazione e di cooperazione con gli Stati esteri perseguiti dalla PA.

L'importanza dell'intervento pubblico rispetto all'economia può essere facilmente dimostrata dalla percentuale della spesa pubblica in relazione al PIL di un determinato Stato.

Nel secolo scorso l'andamento generale della spesa pubblica ha seguito un trend di crescita, con alcune differenze e singolarità dettate da determinati avvenimenti che hanno influenzato le ideologie sull'azione dello Stato. Gli interventi dell'operatore pubblico, infatti, variano sensibilmente a seconda delle teorie economiche accolte in un determinato periodo storico dallo Stato in questione. Per esempio, in linea di massima gli Stati Uniti hanno sempre conservato una forte tradizione liberale e una certa avversità verso l'intervento dello Stato nel sistema economico, come risulta evidente dal sistema di tassazione e dalla privatizzazione del sistema sanitario statunitense. L'Italia, come la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea, pone tradizionalmente una maggiore importanza alle questioni legate all'equità, all'accessibilità dei servizi e dei prodotti e alla redistribuzione dei redditi, che necessitano di una maggiore influenza dello Stato nell'economia.



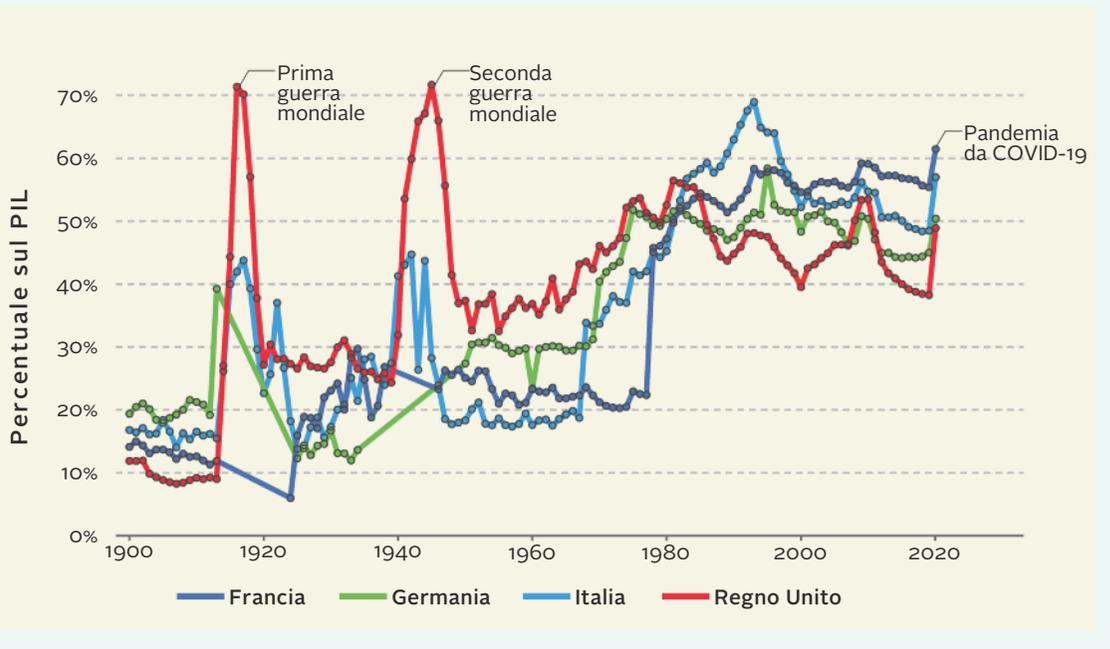
Gli Stati Uniti, Paese di forte tradizione liberista, non vedono di buon occhio l'intervento dello Stato nella sanità. La riforma voluta dal presidente Barack Obama per fornire a tutti i cittadini un'assicurazione sanitaria, approvata nel 2012, ha incontrato molte resistenze.

L'andamento della spesa pubblica. La crescita dell'intervento pubblico a partire dallo scorso secolo è un fenomeno comune a tutti i Paesi europei, con alcune interessanti particolarità nel caso dello Stato italiano. In Italia infatti, negli ultimi ottant'anni, la spesa pubblica rispetto al PIL è più che raddoppiata (come si è visto nel volume per il secondo biennio).

Dalla **Figura 1** possiamo notare un generale trend europeo di aumento della spesa pubblica a partire dal secondo dopoguerra, legato alla necessità della creazione di uno Stato sociale, capace di assicurare ai cittadini un sistema sanitario, di sicurezza pubblica e di istruzione. L'Italia tuttavia si distingue dagli altri Stati europei a partire dagli anni Ottanta poiché la spesa pubblica, in rapporto al PIL del Paese, continua a crescere anche in periodi in cui in altri Stati europei si assiste a una sua forte diminuzione, per permettere una conseguente riduzione della pressione tributaria. La spesa pubblica italiana, al contrario, aumenta in maniera significativa negli anni Ottanta e Novanta, toccando un picco del 56,3% nel 1993. A seguito di questo picco, la spesa pubblica italiana inizia a restringersi, coerentemente al tentativo di consolidamento economico richiesto dalla firma del Trattato di Maastricht del 1992. Nei primi anni 2000 la spesa pubblica italiana aumenta nuovamente, per stabilizzarsi a un tasso di circa il 50%, coerentemente alle dinamiche registrate negli altri Paesi europei. Un altro picco della percentuale di spesa pubblica sul PIL è stato raggiunto dall'Italia ma anche dagli altri Stati europei nel 2020, anno in cui lo Stato ha dovuto farsi carico di pesanti interventi pubblici nell'ambito sanitario e nel mercato del lavoro in risposta alla pandemia e alla crisi economico-finanziaria da essa causata.

FIGURA 1

Figura 1
Andamento della spesa pubblica di alcuni Stati europei in rapporto al PIL.



Rifletti

- ❖ **Perché è importante studiare l'Economia pubblica?**
- ❖ **Qual è il trend europeo di aumento della spesa pubblica a partire dal secondo dopoguerra?**

3

Le principali domande sull'intervento dello Stato

Le domande di Gruber. L'economista del Massachusetts Institute of Technology Jonathan Gruber (nato nel 1965 nel New Jersey) ha sintetizzato la diversità degli argomenti trattati dall'Economia pubblica in quattro semplici domande sull'attività dello Stato, le cui risposte verranno riprese nel corso della nostra analisi:

- *Quando* lo Stato dovrebbe intervenire nel sistema economico?
- *Come* lo Stato dovrebbe intervenire nel sistema economico?
- *Quali* sono gli effetti di ciascun tipo di intervento?
- *Perché* lo Stato interviene nel sistema economico in un determinato modo?

Quando lo Stato dovrebbe intervenire nel sistema economico?

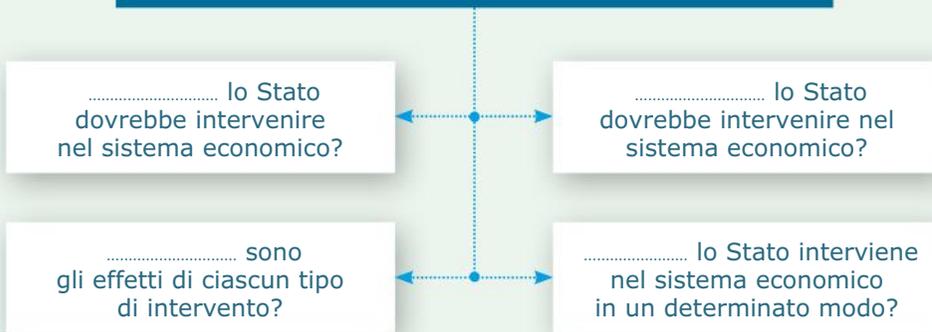
Come spiegato nella teoria classica da Adam Smith (di cui ci siamo occupati nel volume per il secondo biennio), nel caso in cui particolari condizioni di perfetta concorrenzialità del mercato vengano rispettate, il mercato è capace autonomamente di allocare le risorse in maniera efficiente. Vi sono tuttavia due grandi ostacoli all'efficienza, che definiscono i casi in cui lo Stato è giustificato a intervenire nel sistema economico:

- la presenza di *fallimenti del mercato*, cioè di alcune circostanze che impediscono al mercato di effettuare un'allocazione efficiente delle risorse;
- problemi di natura etica e sociale sulla modalità di allocazione delle risorse. Il mercato infatti fallisce nel provvedere ad alcuni particolari tipi di risorse, che generalmente rispondono alle necessità delle collettività ma non del singolo, oppure effettua un'allocazione delle risorse "ingiusta", che non tiene conto di giudizi di valore quali l'equità.

L'intervento dello Stato in queste particolari situazioni può riportare il sistema economico a una condizione di *migliore efficienza* e di *maggior equità*, tramite una differente allocazione e distribuzione delle risorse economiche. Le giustificazioni, gli strumenti e i limiti dell'intervento dello Stato nel sistema economico di mercato saranno l'oggetto della nostra trattazione nel capitolo B2.

... FAI IL PUNTO

Le domande di Gruber sull'attività dello Stato



Jonathan Gruber.

Come dovrebbe intervenire lo Stato nel sistema economico? Lo Stato può cercare di correggere i fallimenti del mercato e garantire una distribuzione più equa delle risorse in diversi modi:

- attraverso il *meccanismo dei prezzi*, finalizzato a cambiare il prezzo di un bene o di un servizio attraverso *tasse* o *sussidi*. Le tasse permettono di incrementare il prezzo di un bene nel caso in cui esso sia prodotto in quantità eccessive rispetto a quelle di efficienza di mercato, per esempio scoraggiandone il consumo. I sussidi, al contrario, permettono di diminuire il prezzo dei beni e dei servizi che sono prodotti in quantità minori rispetto ai livelli di efficienza, incoraggiandone il consumo;
- impedendo l'acquisto di beni in *sovrapproduzione* e forzando l'acquisto di beni in *sotto-produzione*, per cercare di riportare le loro quantità prodotte agli equilibri di *efficienza del mercato*;
- occupandosi direttamente della produzione di alcuni beni consideranti essenziali per il benessere collettivo.

Quali sono gli effetti di ciascun tipo di intervento? Uno dei compiti più difficili dell'operatore pubblico in vista dell'applicazione di un determinato intervento è quello di prevederne gli effetti e realizzare un'analisi costi-benefici, i cui risultati determineranno la sua effettiva realizzazione.

La difficoltà nel determinare gli effetti degli interventi statali dipende dai diversi e talvolta imprevedibili comportamenti che gli attori del mercato privato possono sviluppare in risposta al dato intervento. Vengono generalmente studiati due tipi di effetti:

- gli *effetti diretti* possono essere facilmente previsti nell'eventualità di un intervento dello Stato, poiché non modificano il comportamento degli individui che ne vengono coinvolti. La risposta degli operatori del mercato sarà quindi sempre quella che ci si aspetta e dunque i potenziali effetti dell'intervento statale risultano più facili da calcolare;
- gli *effetti indiretti* si verificano quando gli individui alterano il loro solito comportamento in risposta all'intervento statale, complicando l'attività di previsione e valutazione del potenziale intervento.

Lo Stato può intervenire sul meccanismo dei prezzi di un bene con tasse o sussidi. Per esempio, nel 2019 sono stati stanziati degli incentivi per l'acquisto a prezzo agevolato di nuovi televisori digitali.



Perché lo Stato interviene nel sistema economico in un determinato modo?

La risposta a questa domanda è l'oggetto di studio dell'*economia politica*, scienza che studia gli *effetti* sui cittadini e sull'economia dell'attività politica dello Stato. Gli strumenti, gli obiettivi e altre considerazioni legate all'economia politica saranno esaminate in dettaglio nel capitolo B2.

Rifletti

❖ **Quali sono gli ostacoli all'efficienza del sistema economico che definiscono i casi in cui lo Stato è giustificato a intervenire?**

❖ **Qual è la differenza fra gli effetti diretti e indiretti degli interventi statali?**

4



Le teorie sull'intervento dello Stato

L'evoluzione storica dell'intervento dello Stato. Il grande dibattito sulla legittimità e la misura dell'intervento statale si sviluppa a partire dal XIX secolo tra l'Europa e gli Stati Uniti, coinvolgendo i più rinomati economisti e filosofi del tempo. Rispetto alle diverse

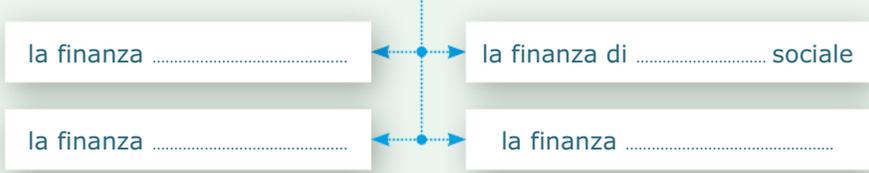
teorie sull'intervento dello Stato nel sistema economico, è possibile distinguere quattro filoni teorici dell'Economia pubblica:

- la finanza neutrale;
- la finanza di riforma sociale;
- la finanza funzionale;
- la finanza neo-liberista.

Vediamoli nel dettaglio.

... **FAI IL PUNTO**

Teorie sull'intervento dello Stato in economia



Secondo la finanza neutrale, il bilancio pubblico deve essere sempre in pareggio

beni pubblici puri ✪

Secondo la definizione di Paul Samuelson, i beni pubblici puri hanno le caratteristiche di "non rivalità", cioè il loro consumo da parte di un soggetto non impedisce il consumo da parte di altri, e di "non escludibilità", cioè non è possibile escludere determinati soggetti dalla fruizione del bene. Ne sono un esempio le città d'arte e gli ambienti naturali.

La finanza di riforma sociale prevede l'imposizione di un'imposta progressiva

La finanza neutrale. La finanza neutrale si rifà alla teoria espressa da Adam Smith nel saggio *La ricchezza delle Nazioni* (scritto fra il 1767 e il 1773), secondo il quale gli individui all'interno di un sistema economico, agendo per il proprio interesse personale, finiscono per realizzare gli interessi della collettività allocando le risorse autonomamente in maniera efficiente. Secondo questa teoria, l'intervento dello Stato non sarebbe necessario e dovrebbe quindi essere ridotto al minimo. L'unica funzione dello Stato dovrebbe essere quella di garantire le condizioni del libero scambio, in modo tale da permettere a ogni individuo di operare nel proprio interesse personale e, così facendo, anche della collettività.

Coerentemente alla teoria classica, secondo la *finanza neutrale* gli individui che operano all'interno del libero mercato sono capaci di garantire l'occupazione di tutti i fattori produttivi, massimizzando così il reddito della nazione. In questo caso lo Stato dovrebbe solamente assicurare la libera concorrenza del mercato e fornire i **beni pubblici puri*** che altrimenti il mercato non sarebbe capace di fornire.

Secondo la teoria della finanza neutrale, il bilancio pubblico deve essere sempre in pareggio, quindi l'ammontare delle spese pubbliche deve equivalere alle entrate, fatta eccezione per eventi eccezionali come per esempio le guerre.

Per pareggiare il bilancio, secondo la finanza neutrale, bisognerebbe ridurre al minimo sia la spesa pubblica sia il livello di tassazione. La spesa pubblica si dovrebbe occupare di fornire solamente i servizi pubblici essenziali quali la sanità e la difesa, mentre il livello di tassazione non dovrebbe assolutamente cambiare l'allocazione delle risorse operata dal libero mercato.

La finanza di riforma sociale. La finanza di riforma sociale appare come risposta diretta alla finanza neutrale e alla teoria classica grazie al pensiero della scuola socialista sviluppatosi nella seconda metà dell'Ottocento. Secondo la finanza di riforma sociale, lo Stato ha il compito di intervenire nell'economia di mercato al fine di proteggere le classi più deboli

Dopo la Grande Depressione, la finanza funzionale teorizza che il mercato, se lasciato agire in maniera incontrollata, non permette la piena occupazione dei fattori produttivi ed è quindi necessario l'intervento dello Stato

La folla di investitori a Wall Street nel giorno del crollo della borsa, il 24 ottobre 1929.

attraverso una distribuzione più equa delle risorse. Dal punto di vista finanziario, la finanza di riforma sociale prevede l'imposizione di un'*imposta progressiva*, e non proporzionale, cioè che aumenta più del reddito o del patrimonio. La finanza di riforma sociale incentiva anche un maggiore utilizzo degli interventi dello Stato nell'ambito del benessere della collettività, della protezione al lavoro, dell'istruzione e delle infrastrutture.

La finanza funzionale. La teoria della riduzione al minimo dell'intervento statale è stata abbracciata dalle maggiori economie occidentali tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo. Le cose cambiano nel 1929, con il crollo della borsa di Wall Street e la Grande Depressione, eventi drammatici che ammettono finalmente la fallibilità del mercato che, se lasciato agire in maniera incontrollata, può portare a conseguenze disastrose per l'economia e la società. Si arriva dunque alla conclusione che il mercato da solo non può permettere il raggiungimento della piena occupazione dei fattori produttivi e che sia necessario dunque l'intervento dello Stato nell'allocazione delle risorse.

La finanza funzionale trae ispirazione dalla teoria di Keynes che prevede un forte intervento dello Stato nell'economia, quando si crea un dislivello tra la Domanda delle risorse disponibili e la loro Offerta, che dovrebbe essere colmato dallo Stato. Il termine *finanza funzionale* è stato coniato dall'economista Abba Ptachya Lerner nel 1944, il quale sosteneva, partendo dal pensiero di Keynes, che la differenza tra le entrate e le spese pubbliche non dovesse essere per forza nulla (come sostenuto dalla finanza neutrale), ma che lo Stato potesse scegliere di arrivare a un avanzo o a un disavanzo pubblico a seconda degli obiettivi da raggiungere, come per esempio un livello di piena occupazione.



Negli anni Settanta la finanza neo-liberista contesta l'ingerenza dello Stato nel sistema economico

La finanza neo-liberista. Negli anni Settanta, in contrapposizione al pensiero di Keynes prende piede il pensiero di Milton Friedman, il quale contesta l'ingerenza dello Stato nel sistema economico e critica il Welfare State, affermando che esso rechi più danni che benefici alla società. Friedman, in particolare, critica l'utilizzo di una politica fiscale diretta, convinto che quest'ultima non porti a uno stimolo della Domanda aggregata ma piuttosto dell'inflazione.

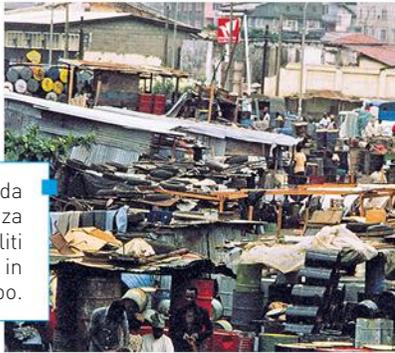
Della stessa scuola fanno parte Arthur Laffer (nato nel 1940), secondo il quale le pesanti tasse dello Stato sugli imprenditori diminuiscono in maniera importante gli investimenti privati e James Buchanan, ideatore della *Public Choice Theory*, la quale contesta l'intervento dello Stato criticando lo scorretto utilizzo del potere di politici e burocrati, che vedremo più nel dettaglio fra i fallimenti del mercato nel capitolo B2.

La finanza sostenibile nell'Agenda 2030 dell'ONU. Oggi, ai quattro filoni teorici tradizionali si è aggiunta una quinta teoria dell'Economia pubblica: la *finanza sostenibile*. Secondo questa teoria, i Paesi più industrializzati devono contribuire al pieno sviluppo dei Paesi economicamente più arretrati, agendo al contempo in un'ottica di tutela ambientale e di rispetto dei diritti umani. L'Agenda 2030 dell'ONU vuole rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile e dedica grande importanza al tema della finanza sostenibile; il goal 17 è infatti relativo a *Partnership per gli obiettivi* e richiede ai Paesi industrializzati, entro il 2030, di:

- consolidare la mobilitazione delle risorse interne anche attraverso l'aiuto internazionale ai Paesi in via di sviluppo per aumentarne la capacità fiscale interna e la riscossione delle entrate;
- rispettare i loro impegni ufficiali di aiuto allo sviluppo;

17 PARTNERSHIP
PER GLI OBIETTIVI





Baraccopoli a Lagos. L'Agenda 2030 promuove una finanza sostenibile, che mobiliti risorse a favore dei Paesi in via di sviluppo.

- aiutare i Paesi in via di sviluppo a sostenere il debito a lungo termine attraverso politiche coordinate volte a stimolare il finanziamento, la riduzione e la ristrutturazione del debito;
- adottare e applicare regimi di promozione degli investimenti per i Paesi meno sviluppati.

Rifletti

- ❖ Come deve essere il bilancio pubblico secondo la finanza neutrale?
- ❖ Da che cosa nasce la finanza funzionale?

5

Il dibattito contemporaneo sull'intervento dello Stato

La teoria delle "onde ideologiche" di Nikolai Kondratiev

Il dibattito contemporaneo. Esiste ancora oggi una forte divisione tra gli economisti sul ruolo che lo Stato dovrebbe ricoprire in un'economia e sulla possibilità di interagire o meno nell'attività economica attraverso la regolamentazione e la pressione fiscale. Le teorie economiche riemergono nella discussione pubblica in maniera ciclica, come affermato dall'economista Nikolai Kondratiev nella sua teoria delle "onde ideologiche", secondo cui le ideologie politiche che riscuotono maggiore successo ritornano in voga ogni cinquant'anni circa. Sebbene le ideologie siano sempre le stesse e si ripetano negli anni, gli spunti di analisi e riflessione offerti dal contesto economico, storico e sociale sono sempre diversi e spingono la conoscenza dell'economia, degli strumenti, e dei limiti dell'attività statale sempre un po' più in là.

Vogliamo qui anticipare alcuni dei temi centrali sull'intervento e sul ruolo dello Stato nell'economia che verranno sviluppati in dettaglio nei prossimi capitoli, tramite i continui riferimenti ed esempi legati all'attualità. Questi temi comprendono:

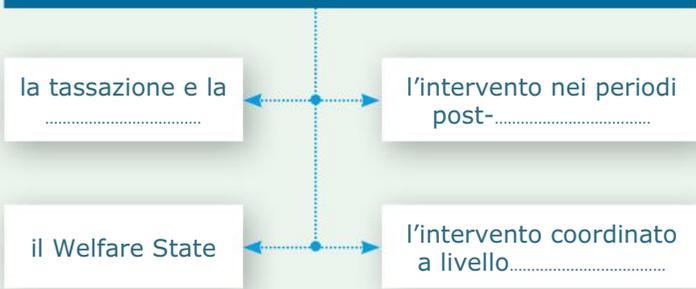
- la tassazione e la redistribuzione;
- la spesa per il Welfare State;
- il ruolo del Governo nel periodo post-crisi;
- l'intervento coordinato degli Stati a livello internazionale per promuovere lo sviluppo dell'economia europea e la salvaguardia dell'ambiente.

Vediamoli nel dettaglio.

La tassazione e la redistribuzione dei redditi. I più importanti temi di discussione della finanza pubblica sono probabilmente l'imposizione delle tasse e la redistribuzione dei redditi. Come vedremo, l'applicazione delle tasse è un fenomeno molto complesso poiché i suoi effetti indiretti sono difficili da calcolare. La tassazione permette da un lato di rimpolpare le casse dello Stato e di effettuare una distribuzione più giusta delle risorse, dall'altro può disincentivare i lavoratori, ledere alla loro libertà personale e causare gravi distorsioni

... **FAI IL PUNTO**

Il ruolo dello Stato nell'economia riguarda



L'applicazione delle imposte è storicamente legata alla tradizione economica di un determinato Paese

nel mercato. L'applicazione delle imposte è storicamente legata alla tradizione economica di un determinato Paese, a seconda dei suoi giudizi di valore; a questo proposito basta confrontare il modello americano con quello europeo.

La spesa per il Welfare State. Quando si parla di spesa per la creazione del Welfare State si intendono tutte le azioni dello Stato volte ad assicurare il benessere dei suoi cittadini. Alcune delle azioni che vengono svolte dallo Stato per aumentare il welfare sono l'istituzione della sanità pubblica, l'istruzione e la sicurezza nazionale.

Proprio come nel caso della tassazione, anche l'approccio dello Stato alla spesa per il welfare varia significativamente da Paese a Paese. Prendiamo per esempio il caso della sanità pubblica: in Paesi come l'Italia o la Francia è presente un sistema sanitario nazionale, che assicura l'accesso alle cure mediche a tutti i cittadini. Negli Stati Uniti, al contrario, il sistema della sanità è privatizzato e l'allocatione delle risorse avviene tramite le dinamiche del libero mercato. Da un punto di vista di efficienza, il sistema privato potrebbe forse risultare la migliore soluzione, ma non si può dire lo stesso dal punto di vista dell'equità e dell'accessibilità ai servizi sanitari da parte dell'intera popolazione. Il **trade off*** tra efficienza ed equità sarà uno degli argomenti che verranno trattati più nello specifico nel capitolo B1.

trade off *

In economia indica una situazione in cui sono in gioco due opzioni tra loro incompatibili, tali che la predominanza dell'una comporta la diminuzione dell'altra.

La pandemia del Covid-19 sta alla base della teoria neo-interventista, secondo la quale l'intervento dello Stato è giustificabile e auspicabile

Il ruolo del Governo dopo la pandemia. Uno degli effetti della pandemia da Covid-19 è stato quello di far riscoprire il ruolo dello Stato nel sistema economico, persino in Paesi in cui generalmente non veniva visto di buon occhio. Alla teoria neo-liberalista si va sostituendo in questi ultimissimi anni la teoria *neo-interventista*. La crisi e la pandemia causate dal Covid-19 hanno avuto un ruolo chiave in questo cambio ideologico, dimostrando la necessità dell'intervento statale e la sua importanza nella risposta alle crisi. Prendiamo come esempio il sistema delle vaccinazioni portato avanti in maniera più o

meno coordinata da molti governi nazionali: il libero mercato non sarebbe mai stato in grado di garantire un buon livello di copertura a un elevato numero di abitanti poiché i costi sarebbero stati troppo alti. Il basso livello di copertura sarebbe andato a discapito dell'intera comunità, non solo dei non-vaccinati. Inoltre, la pesante crisi economica causata dalla pandemia ha reso necessario l'intervento dello Stato tramite finanziamenti e sussidi ai lavoratori e alla popolazione, che il libero mercato non sarebbe stato capace di fornire.



Campagna di vaccinazione contro il Covid-19. La pandemia ha fatto riscoprire l'importanza del ruolo dello Stato in risposta alle crisi.

Il ruolo dello Stato nel sistema economico italiano ed europeo. I fenomeni della globalizzazione e quindi la forte interconnessione tra le diverse economie nazionali rendono necessario un ripensamento dell'attività finanziaria dello Stato su più livelli, da quello locale a quello internazionale. Particolare importanza nella nostra trattazione sarà ricoperta dall'Unione europea nel suo obiettivo di *armonizzazione* delle varie politiche fiscali degli Stati membri, al fine di garantire lo sviluppo e la crescita dell'intera area economica. Ogni livello di analisi presenta delle caratteristiche e delle difficoltà differenti che saranno trattate nei prossimi capitoli, a partire dal fenomeno della decentralizzazione finanziaria fino alle politiche comunitarie di lotta all'evasione fiscale.

Ci troviamo in un momento storico particolarmente affascinante per lo studio dell'Economia pubblica, caratterizzato da grandi cambiamenti nelle dinamiche politico-economiche internazionali che stanno portando a un importante ripensamento della normativa a livello locale ed europeo, delineata da nuovi obiettivi di cooperazione per il raggiungimento di un futuro sostenibile e di crescita economica condivisa.

Rifletti

❖ **A che cosa è legata l'applicazione delle imposte?**

❖ **Che cosa sta alla base della teoria neo-interventista?**

SINTESI

- L'**Economia pubblica è la branca dell'economia che studia la finanza pubblica** [PAR.1], cioè l'insieme delle azioni portate avanti dallo Stato per soddisfare i bisogni della collettività. L'oggetto di studio dell'Economia pubblica è quindi lo Stato che, agendo come garante del bene collettivo, mette a disposizione della società i servizi pubblici.
- A differenza degli altri operatori economici, **lo Stato riveste un ruolo coercitivo** [PAR.1], ha cioè il potere di sottrarre risorse dal settore privato e di imporre l'applicazione delle normative per il bene della collettività, nel rispetto delle libertà individuali.
- A partire dal secondo dopoguerra, **lo Stato ricopre un crescente ruolo nell'economia** [PAR.2]. La crescita dell'intervento pubblico a partire dallo scorso secolo è un fenomeno comune a tutti i Paesi europei. In Italia, negli ultimi ottant'anni, la spesa pubblica rispetto al PIL è più che raddoppiata.
- Nelle **domande di Gruber** [PAR.3] si sintetizza la diversità degli argomenti trattati dall'Economia pubblica.
- La **finanza neutrale** [PAR.4] si rifà a alla teoria di Adam Smith, secondo cui gli individui all'interno di un sistema economico, agendo per il proprio interesse personale, finiscono per realizzare gli interessi della collettività allocando le risorse autonomamente in maniera efficiente. Secondo questa teoria, l'intervento dello Stato dovrebbe essere ridotto al minimo. Secondo la teoria della finanza neutrale, il bilancio pubblico deve essere sempre in pareggio.
- La **finanza di riforma sociale** [PAR.4] si basa sul pensiero della scuola socialista sviluppatosi nella seconda metà dell'Ottocento e rappresenta una risposta diretta alla finanza neutrale. Secondo la finanza di riforma sociale, lo Stato ha il compito di intervenire nell'economia di mercato al fine di proteggere le classi più deboli attraverso una distribuzione più equa delle risorse.
- Con la **finanza funzionale** [PAR.4] le cose cambiano nel 1929, dopo il crollo della borsa di Wall Street e la Grande Depressione, eventi drammatici che ammettono finalmente la fallibilità del mercato, che se lasciato agire in maniera incontrollata può portare a conseguenze disastrose per l'economia e la società. La finanza funzionale trae ispirazione dalla teoria di Keynes che prevede un forte intervento dello Stato nell'economia, poiché il mercato da solo non garantisce la piena occupazione delle risorse a causa di un dislivello tra la Domanda delle risorse disponibili e la loro Offerta, che dovrebbe essere colmato dallo Stato.
- La **finanza neo-liberista** [PAR.4] si afferma negli anni Settanta. In contrapposizione al pensiero di Keynes, prende piede il pensiero di Milton Friedman, che contesta l'ingerenza dello Stato nel sistema economico e critica l'utilizzo di una politica fiscale diretta, convinto che quest'ultima non porti a uno stimolo della Domanda aggregata ma piuttosto dell'inflazione.
- I più importanti temi di discussione della finanza pubblica sono oggi **l'imposizione delle tasse e la redistribuzione dei redditi** [PAR.5]. La tassazione permette da un lato di rimpolpare le casse dello Stato e di effettuare una distribuzione più giusta delle risorse, dall'altro può disincentivare i lavoratori, ledere la loro libertà personale e causare gravi distorsioni nel mercato.
- La **pandemia da Covid-19** [PAR.5] ha fatto riscoprire il ruolo dello Stato nel sistema economico. Alla teoria neo-liberalista si va sostituendo in questi ultimi anni la teoria neo-interventista, secondo la quale l'intervento dello Stato nell'economia è giustificabile e auspicabile. La crisi e la pandemia causate dal Covid-19 hanno avuto un ruolo chiave in questo cambio ideologico, dimostrando la necessità dell'intervento statale.

1 Verifica le tue conoscenze



Mettiti alla prova
con gli esercizi interattivi



Risolvi le seguenti scelte multiple indicando la risposta esatta fra quelle possibili.

A

Il mercato è capace autonomamente di allocare le risorse in maniera efficiente secondo la teoria di

1 Adam Smith

2 Karl Marx

3 John Maynard Keynes

B

Si prende carico delle funzioni di distribuzione e allocazione delle risorse presenti

1 lo Stato regolatore

2 lo Stato pianificatore

3 lo Stato esecutore

1 Lo Stato ha ricoperto un crescente ruolo nell'economia

- A all'inizio del XIX secolo
- B all'inizio del XX secolo
- C a partire dal primo dopoguerra
- D a partire dal secondo dopoguerra

2 In Italia, negli ultimi ottant'anni, la spesa pubblica rispetto al PIL

- A è diminuita
- B è rimasta invariata
- C è aumentata
- D è più che raddoppiata

3 Si rifà alla teoria socialista

- A la finanza neutrale
- B la finanza di riforma sociale
- C la finanza funzionale
- D la finanza neo-liberista

4 Il bilancio pubblico deve essere sempre in pareggio secondo

- A la finanza neutrale
- B la finanza di riforma sociale
- C la finanza funzionale
- D la finanza neo-liberista

5 Storicamente gli Stati Uniti

- A hanno privatizzato il sistema sanitario
- B hanno reso pubblico il sistema sanitario
- C hanno reso pubblico il sistema sanitario solo per la popolazione bianca
- D hanno reso pubblico il sistema sanitario solo negli Stati del Nord

6 Secondo la finanza neutrale, bisognerebbe ridurre al minimo

- A la spesa pubblica
- B il livello di tassazione
- C sia la spesa pubblica sia il livello di tassazione
- D né la spesa pubblica né il livello di tassazione

2 Misura le tue abilità

Rispondi e motiva la tua risposta in ogni caso proposto.

1 L'Economia pubblica è l'insieme delle azioni portate avanti dallo Stato per soddisfare i bisogni della collettività

V F

.....
.....

2 Lo Stato può intervenire e provocare i fallimenti del mercato

V F

.....
.....

3 Le tasse permettono di incrementare il prezzo di un bene nel caso in cui esso sia scarso V F

.....

.....

4 Secondo Smith gli individui agendo per il proprio interesse personale, finiscono per allocare le risorse in maniera efficiente V F

.....

.....

5 Secondo la teoria della finanza neutrale, il bilancio pubblico deve essere sempre in deficit V F

.....

.....

6 Negli Stati Uniti il sistema sanitario è pubblico V F

.....

.....

3 Valuta le tue competenze

Risolvi i casi concreti, mettendo in pratica ciò che hai imparato.

1 **Circoscrivere l'ambito di intervento dello Stato in economia.**

- In autobus ti capita di ascoltare una discussione tra due passeggeri:
 Passeggero 1: «C'è la crisi economica, lo Stato dovrebbe fare qualcosa!»
 Passeggero 2: «Lo Stato non ha il potere di intervenire in economia, perché questa si basa esclusivamente sull'iniziativa privata!».
- ▶ **Uno dei due passeggeri non sa quello che dice. Quale e perché?**

2 **Riconoscere quando l'intervento dello Stato è auspicabile e perché.**

- Un politico in tv afferma quanto segue: «La pandemia ha dimostrato l'efficienza del libero mercato, grazie al quale è stato possibile produrre in poco tempo e somministrare alla maggioranza della popolazione mondiale i vaccini contro il Covid-19».
- ▶ **Trovi corretta la sua affermazione? Come risponderesti?**

4 Lavora sul lessico economico

Scrivi una breve definizione delle seguenti espressioni.

- 1** Economia pubblica
- 2** Allocazione
- 3** Beni economici pubblici
- 4** Fallimenti del mercato
- 5** Finanza funzionale
- 6** Finanza di riforma sociale