

L'economia finanziaria pubblica



I nuclei tematici

- L'operatore pubblico nella realtà economica contemporanea
 - la sua struttura
 - le sue funzioni
 - le diverse interpretazioni dell'intervento pubblico
- La politica economica
 - le principali tipologie in ambito micro e macroeconomico
 - confronti sulla base degli obiettivi di efficienza, equità, crescita e sviluppo
- Le diverse modalità di intervento dell'operatore pubblico nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità

starfotograf/Stock

COMPETENZE

- Essere consapevoli del ruolo del settore pubblico nel sistema economico, della sua struttura e delle sue funzioni
- Saper padroneggiare i criteri individuati dagli studiosi dell'Economia del benessere per definire la configurazione ottimale di un sistema economico
- Saper individuare le situazioni di fallimento del mercato in cui è ammesso l'intervento pubblico
- Essere consapevoli delle ragioni, soprattutto inerenti al problema dell'efficienza, che inducono a ridurre l'impegno statale e a trasformare il ruolo dello Stato da produttore a regolatore
- Saper valutare gli aspetti positivi e i rischi delle politiche di privatizzazione

CAPITOLO

1

L'intervento dello Stato nell'economia

1

L'attività finanziaria pubblica

2

L'organizzazione del settore pubblico

3

Gli attori delle relazioni economiche internazionali



Rispondi

Nel settore pubblico l'impiego delle risorse, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, avviene attraverso il sistema dei prezzi.

- a. Vero
- b. Falso
- c. Perché

1

L'ATTIVITÀ FINANZIARIA PUBBLICA

Nelle moderne società industrializzate l'attività economica diretta alla produzione e alla distribuzione di beni e servizi è svolta sia da soggetti privati sia dallo Stato e da altri enti pubblici.

All'interno del sistema economico si possono distinguere **due settori**:

- il **settore privato**, che si sviluppa nel mercato e interessa le attività realizzate dalle imprese (*produttori*) e dalle famiglie (*consumatori*). Questo settore si caratterizza per:
 - le decisioni che ciascun operatore effettua per conto proprio, al fine di trarre il massimo beneficio individuale;
 - la "libertà" che hanno i singoli operatori economici di poter contrattare il prezzo (libero gioco tra domanda e offerta);
- il **settore pubblico**, che si sviluppa al di fuori del mercato e riguarda le attività realizzate dallo Stato e dagli altri enti pubblici. Questo settore si contraddistingue per:
 - le scelte effettuate direttamente dallo Stato per raggiungere gli obiettivi che riguardano l'intera collettività, sulla base di meccanismi e regole (leggi, decreti, regolamenti) emanate dagli organi competenti;
 - la "coattività" del prelievo che lo Stato opera sulle famiglie e le imprese per finanziare il costo dei beni e servizi pubblici forniti.





Il **settore privato** è studiato dall'economia politica, mentre il **settore pubblico** dall'economia pubblica.

Lo studio dell'economia pubblica consente di scoprire le ragioni della presenza pubblica in una moderna economia di mercato, i motivi delle dimensioni assunte dal settore pubblico, l'organizzazione dell'apparato statale, i comportamenti dello Stato e gli strumenti della sua azione.

□ Come potremmo sintetizzare le attività svolte dello Stato?

Richard Abel Musgrave (1910-2007), uno dei più importanti studiosi di finanza pubblica del XX secolo, autore dell'opera *The Theory of Public Finance*, articola l'attività finanziaria pubblica in tre grandi dipartimenti (la parola usata da Musgrave è "branches"), che hanno come oggetto tre fondamentali attività:

- **allocazione;**
- **redistribuzione;**
- **stabilizzazione.**



Allocation

Allocazione

The job of the allocation branch of the government is to secure adjustments in the allocation of resources from the central government to periphery, in order to ensure their best possible utilization. The allocation branch proceeds on the assumption of full employment of resources and that the proper distribution of income has been secured.

Distribution

Redistribuzione

The job of the distribution branch is to secure adjustments in the distribution of income and wealth, in order to foster ethical justice. The distribution branch assumes that a full-employment income is available for distribution and that the satisfaction of public wants is taken care of.

Stabilization

Stabilizzazione

The job of the stabilization branch is to secure economic stability through fiscal and monetary policies aimed at reducing the normal fluctuations of the business cycle. The term stabilization can also refer to specific measures against an economic crisis such as a recession or an inflation outburst.

Tabella 1 – Articolazione dell'attività finanziaria pubblica

ALLOCAZIONE	REDISTRIBUZIONE	STABILIZZAZIONE
<p>Con tale attività lo Stato persegue l'obiettivo dello sfruttamento ottimale delle risorse realizzando modalità efficienti di offerta di beni e servizi pubblici, attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • produzione pubblica; • regolamentazione di attività private (legislazione antitrust o regolazione delle tariffe dei servizi di pubblica utilità, costituzione di authority, ecc.); • regolazione sociale (politiche ambientali, protezione dei consumatori, sicurezza dei prodotti, salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro). 	<p>Con tale attività lo Stato corregge la distribuzione delle risorse realizzata dal mercato attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • trasferimenti monetari (pensioni, sussidi); • offerta di servizi reali (trasferimenti in kind): asili, scuole, polizia, ecc.; • imposte. 	<p>Con tale attività lo Stato regola il livello dell'attività economica, garantendo il pieno impiego e il controllo dell'inflazione attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • manovra delle spese e delle entrate fiscali (politica fiscale); • misure che incentivano l'attività produttiva.

**Indica**

le funzioni economiche dello Stato a cui si riferiscono le seguenti attività:

- a. produzione di servizi di trasporto pubblico
- b. erogazione di sussidi per gli asili nido
- c. interventi a sostegno dell'occupazione
- d. costruzione autostrada Cispadana
- e. abbassamento aliquote fiscali per i percettori di bassi redditi


Ministries
 Ministeri

Government departments, each headed by a Minister, which deal with a specific area of activity within the Public Administration, such as trade, defence, or transport.



2 L'ORGANIZZAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO

Il nostro oggetto di studio è l'analisi, dal punto di vista economico, del settore pubblico.

Come già sappiamo dallo studio dell'economia politica, mentre un sistema di mercato distribuisce le risorse grazie al meccanismo dei prezzi, secondo la legge della domanda e dell'offerta, il settore pubblico le ripartisce sulla base di meccanismi e regole (leggi, decreti, regolamenti) emanate dagli organi competenti.

Nei sistemi economici contemporanei, accanto al settore pubblico, esistono altri soggetti che operano al di fuori dei meccanismi del mercato. Ricordiamo, in primo luogo, il settore non profit costituito dalle organizzazioni senza fini di lucro.

□ Come è organizzato il settore pubblico?

Il **settore pubblico** ha una organizzazione alquanto complessa.

In Italia esso è articolato nei seguenti livelli di governo:

- **Stato centrale**;
- **amministrazioni locali** (Regioni, Province, Comuni e altri enti non territoriali, quali Asl, Università, Camere di Commercio, ecc.).

Lo **Stato centrale** è formato dagli organi che detengono i poteri legislativo, giudiziario ed esecutivo.

La struttura del potere esecutivo è molto rilevante per i nostri fini. Essa è, di norma, articolata in quattro tipi di organizzazioni diverse:

- **Ministeri**, apparati costituiti da un insieme di organi e uffici che sovrintendono alla cura di un determinato settore della Pubblica amministrazione. Ogni Ministero si basa su una organizzazione gerarchica a capo della quale vi è il ministro competente; è retto da procedure burocratiche e ha il compito di svolgere le attività istituzionali tipiche (Esteri, Difesa, Istruzione, ecc.).

Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, noto anche con l'acronimo **MEF**, è uno dei più importanti e influenti ministeri del Governo italiano, che ha il compito di controllare le spese, le entrate dello Stato, nonché sovrintendere alla politica economica e finanziaria, ai processi e agli adempimenti di bilancio.

In stretto coordinamento con il Ministero, operano le **agenzie fiscali**, istituite a seguito della riforma del 1999 e operative dal 1° gennaio 2001, dotate di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Esse sono:

- **Agenzia delle Entrate**, che si occupa dei tributi dello Stato curandone l'accertamento, l'amministrazione, la riscossione, provvedendo a contrastare l'evasione fiscale, ad interpretare le norme attraverso l'emissione di circolari, a gestire le controversie in materia tributaria.

Dal 2012 incorpora l'**Agenzia del Territorio**, che gestisce i servizi catastali e cartografici, i servizi di pubblicità immobiliare, i servizi tecnici estimali e l'Osservatorio del Mercato Immobiliare;

- **Agenzia del Demanio**, che si occupa dell'amministrazione e manutenzione degli immobili di proprietà statale ed è quindi unica a non avere funzioni di natura tributaria;
- **Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**, che ha competenze in materia di amministrazione, riscossione dei tributi doganali e gestione delle controversie a essi relative;
- **agenzie pubbliche**, strutture create negli ultimi anni con lo scopo di introdurre forme organizzative più flessibili e procedure più snelle rispetto a quelle dei Ministeri. L'esempio più tipico è quello della Banca centrale, un altro è costituito dall'Agenzia delle Entrate;
- **imprese a partecipazione (totale o parziale) pubblica**, organizzazioni di tipo industriale, non gestite in modo burocratico, il cui compito è quello di produrre beni e servizi, che vengono, di norma, ceduti in base a un sistema di prezzi pubblici diversi da quelli che fisserebbe un imprenditore privato. Ne ricordiamo alcune: Ferrovie dello Stato, Poste italiane, Anas, Eni, Leonardo;
- **enti previdenziali**, ossia strutture che operano nel campo della previdenza sociale e svolgono attività sostanzialmente di tipo assicurativo e finanziario. L'elemento che le contraddistingue è costituito, da un lato, dalla presenza di un gruppo di contribuenti obbligati a versare somme in base a determinate loro caratteristiche e, dall'altro, da un gruppo di beneficiari a cui è riconosciuto il diritto di prelevare, a certe condizioni, le risorse accantonate. I sistemi pensionistici sono finanziati dai contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori: questi ultimi, al termine della loro vita lavorativa, potranno godere di una pensione erogata attingendo alle risorse della gestione. L'istituzione degli enti previdenziali, che comporta autonomia dagli apparati di governo istituzionali (per esempio dai Ministeri), è giustificata dalla specificità e complessità delle attività svolte, quali raccolta, amministrazione ed erogazione di somme di denaro. I principali enti previdenziali sono Inps e Inail.

Le statistiche relative al settore pubblico fanno in genere riferimento a tre grandi aggregati:

- **amministrazioni pubbliche (AP)**;
- **settore pubblico allargato**;
- **settore statale**.

□ Quali sono le caratteristiche di tali aggregati?

Le **AP** comprendono tutti gli enti le cui funzioni principali consistono nella:

- **produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita**, cioè forniti senza l'applicazione di un prezzo o a un prezzo non significativo (per convenzione inferiore al 50% del costo di produzione);
- **redistribuzione del reddito e della ricchezza** del Paese.



Scegli la risposta corretta

Nei Paesi sottosviluppati il settore pubblico è caratterizzato da:

- elevata produttività degli addetti
- eccesso di risorse da allocare
- prevalenza rispetto al settore privato, anche dal punto di vista dell'occupazione
- dimensioni più ampie rispetto a quelle dei Paesi ricchi



Public agencies

Agenzie pubbliche

Any department, commission, or other permanent government organization established by law for a specific purpose.

Public enterprises

Imprese a partecipazione pubblica

Business organizations wholly or partly owned by the state and controlled through a public authority.

Social Security Institutions

Enti previdenziali

Any central or local government office which provides social security and welfare services such as payment of inability or retirement pensions, temporary assistance for needy families as well as management of unemployment benefits.

Public Entities / Public Administration

Amministrazioni pubbliche

Any authority which has a legal mandate to govern and administer a part or aspect of public life and to implement the government policy. It covers all three branches of the government: the executive, the legislative and the judiciary. The overall process of managing public affairs is sometimes referred as "Public Administration".



Rispondi

Perché in Italia si è ritenuto opportuno assegnare la gestione del sistema pensionistico a enti previdenziali anziché ai Ministeri tradizionali?

Esse, in sostanza, riguardano:

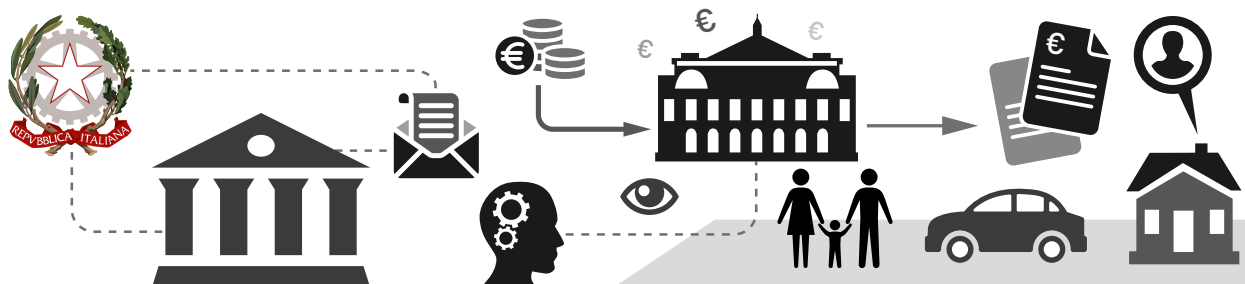
- tutti i soggetti sopra esaminati che costituiscono lo Stato centrale, con esclusione delle imprese pubbliche;
- tutte le amministrazioni locali.

Se alle AP aggiungiamo le imprese pubbliche, che producono beni e servizi la cui domanda è influenzata dal prezzo, otteniamo il **settore pubblico allargato**.

I processi di privatizzazione delle imprese pubbliche, in corso già da diversi anni, hanno contribuito a ridurre notevolmente la differenza tra i due settori.

Il **settore statale** comprende i Ministeri e gli organi costituzionali.

Schema riassuntivo



3

GLI ATTORI DELLE RELAZIONI ECONOMICHE INTERNAZIONALI

Con l'espressione "globalizzazione dell'economia mondiale" si fa riferimento a un processo di integrazione internazionale, caratterizzato dalla espansione delle transazioni economiche e delle interazioni tra gli Stati. Si tratta di un fenomeno che, pur essendo prevalentemente economico, ha importanti implicazioni politiche, sociali, culturali e ambientali.

L'integrazione di singole economie nazionali nell'economia mondiale oggi avviene attraverso gli scambi commerciali, gli investimenti esteri delle multinazionali, i flussi di capitale finanziario, di lavoratori e di tecnologia.

L'esistenza di questi flussi ha reso i confini dello Stato sempre più fluidi; pertanto, nella gestione delle relazioni economiche internazionali, di fronte a uno spazio economico di dimensioni assai ampie, sorge il problema di individuare gli attori e il sistema di governance più adeguati ad affrontare la nuova realtà.



Trova l'intruso

I protagonisti delle relazioni economiche internazionali sono:

- a. gli economisti esperti sui processi di globalizzazione
- b. le organizzazioni economiche internazionali (Fmi, Wto, Onu, ecc.)
- c. i membri dei G8 e G20
- d. le organizzazioni sovranazionali (come l'Ue)
- e. gli Stati nazionali

Chi sono oggi gli attori coinvolti nei processi decisionali inerenti alle relazioni economiche internazionali?

La globalizzazione è un fenomeno complesso, che deve essere sicuramente gestito tramite la cooperazione tra gli Stati, con un ruolo attivo delle istituzioni internazionali e sovranazionali.

Non potendo esistere un Governo mondiale in grado di legiferare in merito agli affari comuni dell'umanità e risolvere tutti i problemi, c'è l'esigenza di creare un sistema di **global governance** a più livelli, basato sul coordinamento delle attività dei vari attori dal quale possano derivare regole adeguate alla complessità delle situazioni.

La questione è stata a lungo affrontata sostanzialmente in termini di "cessione di sovranità": in un mondo sempre più integrato, gli Stati nazionali non riescono ad assicurare la capacità di affrontare i problemi più rilevanti. Servono allora istituzioni internazionali (come Fmi, Banca mondiale, Ocse, Wto) e sovranazionali (come l'Unione europea) per affrontare le questioni globali, per esempio in materia di sicurezza, stabilità finanziaria, ambiente, salute, conoscenza.

Sono, infatti, di competenza dell'Onu la stabilità politica, la sicurezza globale, la pace mondiale; del Fmi la stabilità finanziaria internazionale; del Wto la creazione di un regime multilaterale di scambi, della Banca mondiale la promozione dello sviluppo economico; inoltre, altre organizzazioni sono state create con l'intento stabilire nuove forme di cooperazione internazionale (G8, G20, ecc.).



Quartier generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York.



mizoula/Stock

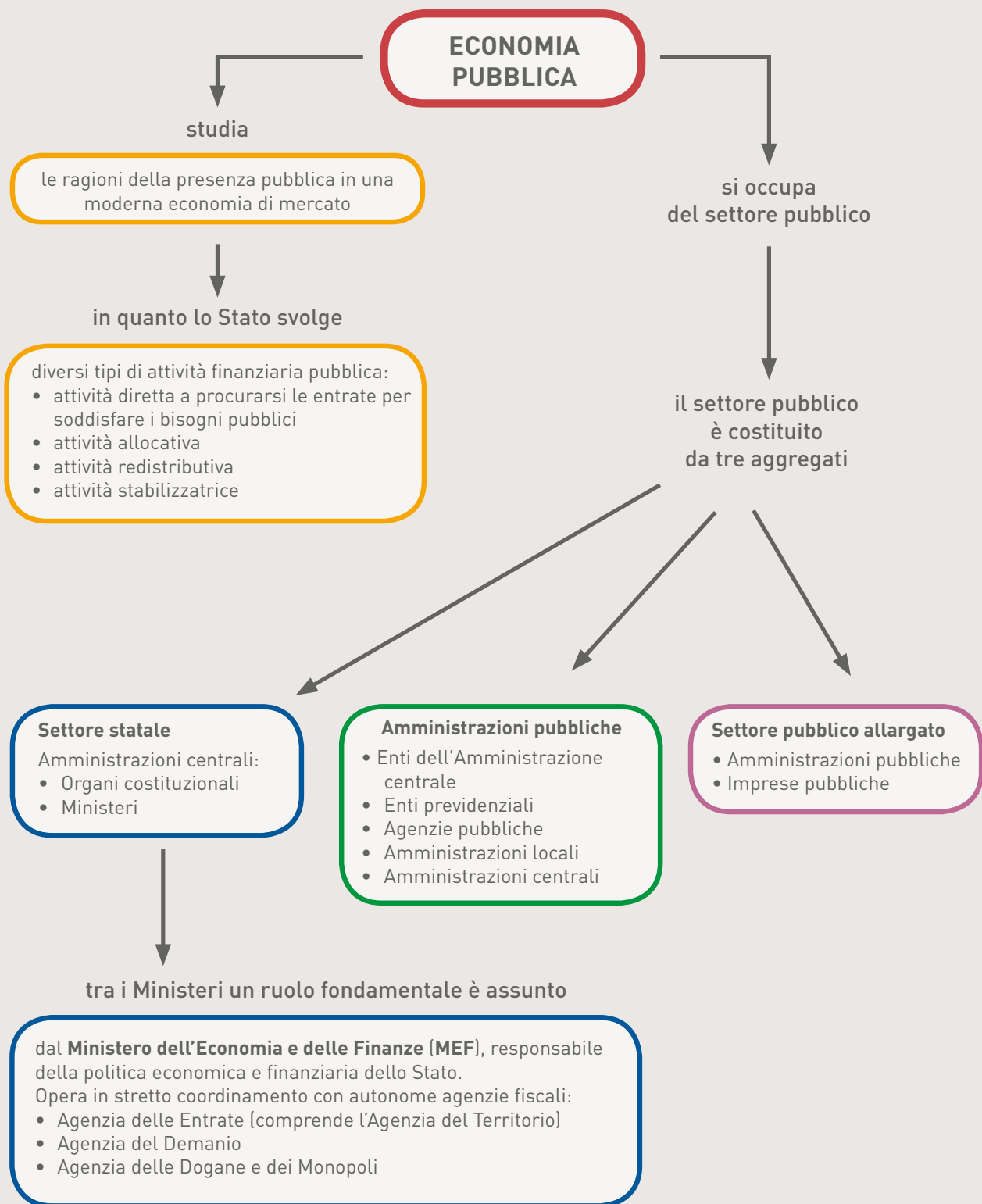
In tempi recenti diversi economisti hanno tuttavia rivalutato il ruolo degli Stati nazionali. Secondo l'economista americano **William Easterly** (1957-), le politiche seguite dalle suddette organizzazioni sono tutte impostate sull'idea della presunta uniformità delle diverse situazioni nazionali e sulla convinzione che esistano semplici regole, spesso di stampo neoliberista, da applicare ai diversi contesti per riuscire a risolvere i principali problemi di crescita e di sviluppo, attraverso l'unica modalità possibile (*one best way*).

Secondo Easterly, l'applicazione di regole e strumenti uniformi a contesti profondamente diversi acuisce le differenze, quindi è necessario rivalutare il ruolo degli Stati nazionali. In tale ottica, un sistema di **governance** (globale) può ispirare interventi sovranazionali improntati alla cooperazione fra Stati e a regole flessibili, a valori universali e a una logica di tipo federale; mentre il **government** (nazionale) si deve basare su azioni concrete, magari improntate a regole globali, ma ancorate a situazioni peculiari, in grado di tenere conto delle specificità territoriali e storiche.

Lo studio delle relazioni economiche internazionali è caratterizzato principalmente da filoni di pensiero che si possono collocare nella sintesi esposta; tuttavia si tratta di un ambito in cui stanno emergendo nuovi approcci e tendenze dettati dalla complessità degli scenari e dei mutamenti in atto.



rawpixel/123RF



Verifiche 1

1) TROVA L'ERRORE IN OGNI FRASE

Competenza: acquisire e riconoscere i contenuti chiave

- A. Con l'attività di allocazione lo Stato regola il livello dell'attività economica e persegue il pieno impiego.
- B. Il settore statale è costituito dai Ministeri e dagli enti previdenziali.
- C. Attraverso pensioni e sussidi lo Stato svolge un'attività di stabilizzazione.
- D. L'Agenzia delle Entrate ha competenza in materia di riscossione dei tributi doganali e gestione delle relative controversie.
- E. Secondo l'economista William Easterly per gestire la globalizzazione dell'economia occorre rivalutare il ruolo delle organizzazioni sovranazionali.

2) COLLEGA LE ESPRESSIONI CONTRASSEGNALE DA UNA LETTERA CON QUELLE INDICATE DA UN NUMERO

Competenza: individuare collegamenti e relazioni

A. Agenzia delle Entrate	1. Inps
B. Enti previdenziali	2. Università
C. Imprese a partecipazione pubblica	3. Agenzia del Territorio
D. Amministrazioni locali	4. Mef
E. Stato centrale	5. Leonardo

A	B	C	D	E

3) INDICA SE LE AFFERMAZIONI SONO VERE O FALSE. SE LE RITIENI FALSE GIUSTIFICA LA RISPOSTA

Competenza: acquisire, interpretare l'informazione e comunicare

	VERO	FALSO
A. Il settore statale e le amministrazioni pubbliche costituiscono il settore pubblico allargato.		
B. Il settore non profit rientra nel settore pubblico.		
C. Attraverso la regolamentazione di attività private lo Stato svolge un'attività di allocazione.		
D. Inps e Inail appartengono alle amministrazioni pubbliche.		
E. Le politiche ambientali sono un esempio di attività di stabilizzazione.		
F. Il settore privato è l'oggetto di studio dell'economia politica.		

4) RISOLVI IL PROBLEMA*Competenza: risolvere problemi*

Nell'anno "t" dalle registrazioni della contabilità pubblica risultano le seguenti spese (in milioni di euro):

Retribuzioni dipendenti dei Ministeri e degli organi costituzionali	200
Retribuzione dipendenti enti locali	140
Acquisti di beni e servizi dai Ministeri	100
Acquisti di beni e servizi dagli enti locali	40
Prestazioni sociali erogate da enti previdenziali	300
Retribuzioni dipendenti imprese a partecipazione pubblica	120
Interessi passivi sui titoli del debito pubblico	100
Investimenti finanziari del Ministero Economia	60

Calcolare l'ammontare delle spese sostenute dal settore pubblico allargato.

5) RISPONDI AI QUESITI IN UN MASSIMO DI 5/6 RIGHE*Competenza: saper organizzare e sintetizzare i contenuti*

- Quali sono le caratteristiche del settore pubblico?
- Le statistiche relative al settore pubblico a quali aggregati fanno riferimento?
- Che cosa sono le agenzie fiscali?
- Quali sono gli obiettivi e gli strumenti dell'attività di allocazione svolta dallo Stato?
- In che cosa consiste la "cessione di sovranità" in materia di relazioni economiche internazionali?



arthobbit/iStock



1) Chose the right words among the ones listed below and fill in the gaps

Richard Musgrave is the of modern public economics. More than that, he is, or ought to be, a 'hero of two worlds'. No other theorist contributed more to the of modern Anglo-Saxon public economics than Musgrave, including such as Paul Samuelson and Arthur C. Pigou. Yet, standing on the of theorists such as Adolph Wagner, Emil Sax, Knut Wicksell and Erik Lindahl, Richard Musgrave can be duly regarded as the last of the great of continental economics, including German Staatswirtschaft and Finanzwissenschaft [...]. Concerning the overall development of modern public economics, two dimensions of his contributions must be stressed: on the one hand, he suggested the well-known of the branches of the public sector as three naves of the, allocation, distribution and stabilization, which partly complemented and partly superseded the traditional distinction of revenue and side of the public budget related to a narrower conception of public finance. On the other hand, he provided contributions to almost all of the concepts, issues and that turned out to be important within this encompassing edifice of modern public economics; most notably public goods as the fundament of the wing, issues such as built-in flexibility relevant for the branch and various dimensions of, which he unrepentantly emphasized as theoretical and as political issues, despite changing fashions in the profession, in related currents of political philosophy and in mental models dominating in

allocation, architecture, cathedral, development, distribution, expenditure, founder, giants, opposite, politics, protagonists, public, questions, shoulders, stabilization

2) Suggest actions a government could take to try to solve the following problems

PROBLEMS	POSSIBLE ACTIONS	ACTIVITY (Allocation, Redistribution, Stabilization)
A. Poor and vulnerable people will be unable to afford the goods and services they need		
B. Powerful firms may mislead consumers and restrict competition to force up prices		
C. Companies lay off employees following the economic recession		
D. Production may harm the natural environment		