

Il settore pubblico dell'economia

Obiettivi

sapere

- I caratteri dei beni e dei servizi pubblici.
- La ragion d'essere e i caratteri dell'economia pubblica.
- Il concetto di finanza pubblica.
- I diversi profili del fenomeno finanziario.
- L'oggetto e lo scopo della scienza delle finanze e del diritto finanziario.

saper fare

- Cogliere le differenze e le connessioni fra l'attività economica della Pubblica amministrazione e quella del mercato.
- Distinguere, nello studio della finanza pubblica, l'aspetto politico-economico da quello giuridico.
- Interpretare i dati relativi alle dimensioni del settore pubblico e del settore privato.

1

I bisogni pubblici

I bisogni economici sono avvertiti come esigenze individuali...

I bisogni economici sono avvertiti dall'uomo in quanto singolo o in quanto membro della collettività. Nel primo caso sono *individuali*, nel secondo caso *collettivi*.

... o come interessi collettivi...

Sono bisogni tipicamente individuali quelli che l'uomo sentirebbe anche se visse isolato e fuori della società; si pensi alla necessità di alimentarsi o a quella di ripararsi dalle intemperie.

... e spesso sono, allo stesso tempo, esigenze individuali e interessi collettivi

Sono bisogni tipicamente collettivi quelli il cui soddisfacimento rappresenta una condizione essenziale per la vita associata, come la difesa da attacchi esterni, la tutela delle persone e dei beni, la regolamentazione delle attività e dei rapporti, la costruzione di vie di comunicazione: tutti bisogni che l'uomo non avvertirebbe se non visse a contatto con i suoi simili.

Come i bisogni individuali, anche quelli collettivi tendono a moltiplicarsi. La vita sociale assume forme sempre più complesse e sorgono nuove esigenze di tutela: ad esempio, la salvaguardia dell'ambiente naturale, che in passato non richiedeva alcun particolare intervento, ora, in conseguenza dello sviluppo industriale, costituisce uno dei più gravi problemi della società contemporanea.

Con l'evolversi della civiltà si manifesta inoltre una crescente attenzione per il miglioramento della qualità della vita; si afferma allora la convinzione che alcuni fondamentali bisogni dell'individuo (come la salute, l'istruzione, il possesso dell'abitazione ecc.) debbano essere soddisfatti non soltanto per il benessere di colui che li avverte, ma anche per assicurare la stabilità e il progresso dell'intero gruppo sociale.

La distinzione fra bisogni individuali e collettivi diviene allora meno netta, poiché in molti casi una stessa esigenza viene avvertita *come interesse personale del singolo e come interesse della società*.

Bisogni pubblici e bisogni privati

I bisogni assumono carattere pubblico quando lo Stato, o altro ente pubblico, si assume il compito di provvedervi.

I bisogni pubblici si possono quindi definire *come tutti quegli interessi che in un dato momento sono soddisfatti dalla Pubblica amministrazione mediante l'erogazione di beni e servizi pubblici*.

Essi si contrappongono ai *bisogni privati*, che sono soddisfatti *a iniziativa degli interessati, mediante l'acquisto di beni e di servizi sul mercato*.

Mentre la distinzione fra bisogni individuali e collettivi si basa su un criterio *soggettivo* (se essi vengano avvertiti individualmente o collettivamente), la distinzione fra bisogni pubblici e privati si basa su un criterio *oggettivo* (se i beni o i servizi atti a soddisfarli siano erogati dalla Pubblica amministrazione o siano oggetto di scambio sul mercato).

Il concetto di bisogno pubblico non coincide con quello di bisogno collettivo. Infatti non è detto che tutte le esigenze di benessere della collettività debbano essere realizzate dallo Stato; in buona parte, esse vengono soddisfatte mediante l'attività di imprese e organizzazioni private.

Spetta agli organi politici che governano il Paese stabilire quali interessi debbano essere qualificati come pubblici e quali debbano essere lasciati alla libera iniziativa dei privati. A seconda dell'indirizzo politico che prevale in un determinato periodo lo Stato può estendere o ridurre il campo dei suoi interventi e, di conseguenza, ritenerne pubblici bisogni che in precedenza erano considerati privati, o viceversa.

Pertanto i bisogni pubblici sono diversi in ciascun Paese e, nello stesso Paese, variano nel tempo. Tuttavia si possono ricondurre ad alcuni tipi fondamentali.

Vi sono, anzitutto, alcuni interessi collettivi che, per loro natura, devono essere necessariamente soddisfatti dallo Stato in quanto corrispondono a **funzioni essenziali ed esclusive** dello Stato stesso. È il caso dell'ordine pubblico, della difesa esterna, delle relazioni internazionali, della repressione dei reati ecc. Questi interessi, il più delle volte, non vengono neanche avvertiti dai singoli individui come "bisogni" (ossia come situazioni di insoddisfazione derivanti dalla mancanza di un bene). Infatti, in condizioni normali, lo Stato deve garantire alla collettività condizioni di sicurezza interna ed esterna *prima che i cittadini ne avvertano la mancanza*.

Altri interessi collettivi vengono soddisfatti dallo Stato e dagli enti pubblici perché questi sono in grado di provvedervi con minori costi sociali. Ne sono un esempio i bisogni attinenti alla creazione di **infrastrutture**, ossia *opere pubbliche necessarie allo sviluppo del Paese* (vie di comunicazione, porti, acquedotti, aeroporti, impianti di telecomunicazione ecc.).

Vi sono, infine, alcuni bisogni individuali che potrebbero essere soddisfatti dai privati, ma la Pubblica amministrazione vi provvede per renderne il

Sono bisogni pubblici quelli soddisfatti dalla Pubblica amministrazione

Non sempre i bisogni collettivi sono bisogni pubblici

Sono bisogni tipicamente pubblici quelli attinenti a funzioni pubbliche essenziali...

... quelli riguardanti le infrastrutture...

... e i bisogni "di merito"

— concetti di base —
Bisogno economico

Stato di insoddisfazione o di desiderio che può essere soddisfatto con l'impiego di beni economici. Sono economici i beni accessibili che hanno utilità e sono disponibili in quantità inferiore al fabbisogno.

GLOSSARIO

Bisogni di merito

Bisogni il cui soddisfacimento è agevolato o addirittura imposto dallo Stato, essendo ritenuto particolarmente importante per il benessere o la sicurezza dell'individuo e per l'interesse della società.

soddisfacimento accessibile a tutti: è il caso dell'istruzione, della sanità, dei trasporti ecc.

Con terminologia di derivazione anglosassone sono detti anche **bisogni "di merito"** (*merit wants*), perché particolarmente meritevoli di tutela. In taluni casi il loro soddisfacimento è considerato talmente essenziale da essere imposto obbligatoriamente: si pensi all'istruzione obbligatoria, alle vaccinazioni obbligatorie, alle varie forme di assicurazioni sociali obbligatorie ecc.

2 I servizi pubblici

Al concetto di bisogno pubblico corrisponde quello di *servizio pubblico*. Sono pubblici i *servizi erogati dallo Stato o dagli enti pubblici per soddisfare i fini di pubblico interesse*.

I servizi pubblici possono avere carattere *indivisibile* o *divisibile*.

I servizi indivisibili sono destinati alla collettività nel suo insieme

I servizi **indivisibili** (o *generali*) non danno luogo a prestazioni individuali né vengono forniti a richiesta di persone determinate, ma sono destinati alla *collettività considerata nel suo insieme*. Ne sono esempi la difesa, l'ordine pubblico, la punizione dei reati, le relazioni internazionali, la tutela dell'ambiente, la realizzazione di infrastrutture ecc.

Non è possibile determinare la parte di utilità goduta dai singoli cittadini, perché *ciascuno, come membro della collettività, fruisce dell'intero risultato del servizio*.

Consideriamo, ad esempio, il servizio delle relazioni con l'estero: se un'acorta attività diplomatica riesce a evitare le guerre e a instaurare buoni rapporti con altri Stati, la situazione di pace e di collaborazione internazionale che ne deriva giova a tutti indistintamente.

Per meglio dire, giova allo sviluppo sociale ed economico del Paese, senza che tale beneficio si possa suddividere in parti.

Anche le infrastrutture producono utilità generale e indivisibile: un faro costiero non fornisce singole porzioni di luce a determinate navi che le richiedano; ciascuna nave si giova di *tutta* la luce del faro e beneficia *per intero* del vantaggio che ne deriva (la sicurezza nella navigazione).

I servizi divisibili danno luogo a prestazioni individuali...

I servizi **divisibili** (o *speciali*) sono prestati dalla Pubblica amministrazione ai singoli cittadini, i quali ne fruiscono individualmente. Il servizio si suddivide in tante prestazioni, rese *a chi le richiede e nella misura richiesta*. Di conseguenza è possibile individuare gli utenti del servizio e determinare la parte da ciascuno utilizzata.

Sono servizi divisibili l'istruzione, i servizi sanitari, il rilascio dei certificati, i trasporti pubblici, il servizio postale ecc.

... e oltre a soddisfare i bisogni dei singoli hanno anche utilità collettiva con effetti di esternalità

Nella maggior parte dei casi la distinzione fra servizi divisibili e indivisibili non è così netta. I servizi pubblici speciali, oltre a soddisfare i bisogni di chi li richiede, hanno anche *effetti utili per i terzi o per l'intera collettività*.

Tali effetti si definiscono **esternalità**, appunto perché si riflettono all'esterno della cerchia degli utenti che hanno richiesto il servizio.

GLOSSARIO

Esternalità

Benefici, inerenti a un bene o a un servizio, dai quali traggono vantaggio, senza compenso, i terzi (cioè persone diverse da quelle che producono o consumano il bene o il servizio) o l'intera collettività.

Ad esempio, il servizio della pubblica istruzione è utile a coloro che frequentano la scuola, ma avvantaggia anche le aziende, che possono disporre di personale qualificato, e giova alla collettività, che ha interesse alla diffusione della cultura.

Lo stesso accade per la giustizia civile: serve individualmente a coloro che vogliono far valere un proprio diritto e nel contempo soddisfa l'interesse collettivo all'esatta applicazione e osservanza della legge.

In tali casi il servizio ha carattere misto: speciale e divisibile se si considera l'utilità arrecata ai singoli utenti; generale e indivisibile se si considerano gli effetti a favore della collettività.

3 L'attività economica della Pubblica amministrazione

Non sempre l'attività economica che si svolge sul mercato è idonea al soddisfacimento dei bisogni pubblici.

Il mercato funziona mediante gli scambi e la formazione dei prezzi, secondo la legge della domanda e dell'offerta e in base a calcoli di convenienza individuale. Questi meccanismi non reggono di fronte alle particolari caratteristiche dei beni e dei servizi pubblici (con un'espressione di origine anglosassone si parla, in questi casi, di "*fallimento del mercato*").

- Per i *servizi indivisibili* non vi è domanda individuale, né offerta di prestazioni singole; di conseguenza non vi sono i presupposti per uno scambio o per la formazione di un prezzo.
- I *servizi divisibili*, pur essendo oggetto di domanda individuale, producono generalmente *effetti di esternalità*; non è giusto, quindi, che gli utenti, pagandone l'intero prezzo, sopportino tutto il costo di un servizio che, in buona misura, avvantaggia anche terze persone o l'intera collettività.
- I beni e i servizi che soddisfano *bisogni "di merito"* dovrebbero essere accessibili a tutti; ma, per le persone meno abbienti, il prezzo che si forma sul mercato in base alla legge della domanda e dell'offerta potrebbe risultare troppo elevato.
- La realizzazione di *infrastrutture* richiede l'impiego di imponenti mezzi finanziari mentre i benefici si manifestano nel lungo periodo: i risultati utili di una grande opera pubblica sono in massima parte indivisibili e comunque troppo lontani nel tempo per indurre i privati ad affrontarne il costo.

L'inadeguatezza del mercato a produrre beni e servizi pubblici spiega perché questi non sono offerti in vendita dai privati, ma vengono erogati dallo Stato o da altri enti. Nel sistema economico nazionale coesistono, così, due settori:

- il **settore del mercato**, nel quale le imprese producono beni e servizi destinati allo scambio e li offrono sul mercato in corrispettivo di un prezzo;
- il **settore pubblico**, nel quale la Pubblica amministrazione produce *beni e servizi non destinabili alla vendita*, li mette a disposizione della collettività e ne pone il costo a carico di tutti i cittadini mediante il prelievo dei tributi.

Le attività che si svolgono nei due settori presentano caratteri profondamente diversi e, nel contempo, sono strettamente connesse fra loro.

- Le scelte economiche operate nell'ambito del mercato si basano sul punto di incontro fra la domanda e l'offerta e sulla libera contrattazione; nel settore pubblico, invece, *le scelte sono operate unilateralmente dallo Stato e imposte all'osservanza di tutti i cittadini*.

Non sempre il mercato è idoneo a soddisfare i bisogni pubblici (fallimento del mercato)

Nel sistema economico nazionale coesistono il mercato e il settore pubblico

Fra i due settori vi sono molte differenze...

Lo Stato individua quali fini siano di pubblico interesse e stabilisce in quale modo soddisfarli e come reperire i mezzi necessari.

- Nel settore privato ciascun operatore valuta per proprio conto la convenienza di una scelta, secondo criteri di tornaconto e di profitto individuale; nel settore pubblico le scelte sono effettuate dagli organi di Governo e devono corrispondere all'*interesse della collettività considerata nel suo insieme*.
- Nel settore privato le imprese coprono i costi di produzione con i ricavi ottenuti dalla vendita dei prodotti; nel settore pubblico *il costo dei servizi viene sopportato da tutti i cittadini, i quali hanno il dovere di contribuire al finanziamento della spesa pubblica secondo criteri fissati coattivamente dallo Stato*.

Le scelte dell'economia pubblica sono espressione di un potere di supremazia che si sovrappone ai particolari interessi dei singoli individui; esse si traducono in *provvedimenti legislativi e amministrativi* assumendo carattere vincolante per tutti coloro che risiedono o operano nel territorio. È chiaro che in un ordinamento democratico le scelte pubbliche sono legittimate dal consenso della maggioranza dei cittadini i quali, con il voto, esprimono fiducia nei confronti dei loro rappresentanti liberamente eletti; a sua volta la fiducia dei cittadini presuppone che l'attività dei pubblici poteri sia orientata verso l'interesse della collettività e sia svolta nel rispetto dei diritti fondamentali e secondo principi di legalità.

► ... ma anche connessioni e interdipendenze

- Il settore pubblico presuppone quello privato, poiché *le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione degli interessi pubblici derivano dall'attività economica dei privati*; non si può avere una sana finanza pubblica se non si ha una fiorente economia privata: segreto della finanza pubblica è precisamente il saper attingere alle economie private senza distruggerle.
- L'attività del settore pubblico può costituire uno strumento di intervento in grado di favorire lo sviluppo e la stabilità del sistema economico di mercato.

► Il terzo settore dell'economia è quello delle aziende non profit private...

È da osservare infine che nel settore delle attività economiche private non operano soltanto le imprese, ma anche organizzazioni senza scopo di lucro che erogano servizi di utilità sociale e coprono le spese mediante risorse proprie e contribuzioni volontarie: è questo il **settore non profit** dell'economia privata, detto anche *terzo settore* perché ha caratteristiche proprie che lo distinguono sia dalle imprese lucrative sia dalle Pubbliche amministrazioni.

► ...che si distinguono sia dalle imprese sia dalla Pubblica amministrazione...

A differenza delle imprese lucrative, le aziende *non profit* producono beni e servizi non destinati alla vendita e quindi svolgono la loro attività al di fuori della logica del mercato; a differenza delle Pubbliche amministrazioni, esse si fondano sull'autonoma iniziativa dei privati e agiscono in base a principi di libera e spontanea partecipazione.

► ... e hanno una importante funzione economico-sociale

La loro attività è di grande importanza per la realizzazione di servizi di interesse generale e per la promozione di fondamentali valori della vita civile (assistenza sociale e sanitaria, tutela dell'ambiente, ricerca scientifica, conser-

LE NORME

Autonoma iniziativa dei cittadini

Art. 118 co. 4 Cost. - Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

vazione dei beni culturali...) e, nel nostro ordinamento, è espressamente valorizzata a livello costituzionale (art. 118 Cost., comma 4).

I soggetti del settore pubblico

Nel nostro ordinamento la cura degli interessi pubblici si svolge a diversi livelli, facendo capo allo Stato, agli enti territoriali e a vari enti istituzionali che nell'esercizio della funzione amministrativa svolgono le attività necessarie a soddisfare i bisogni della collettività: sono questi gli operatori del settore pubblico.

Operatori del settore pubblico sono gli organi dello Stato e di altri enti pubblici che svolgono l'attività amministrativa e che, nel loro insieme, costituiscono la Pubblica amministrazione (in senso soggettivo).

Lo Stato è una persona giuridica e, come tale, agisce per mezzo dei suoi organi. Si definisce "organo" la struttura organizzativa attraverso la quale si esplica l'attività di un ente; titolare dell'organo può essere una persona fisica (organi individuali) o un insieme di persone fisiche (organi collegiali), le cui volontà e attività si considerano volontà e attività dell'ente.

Gli organi dello Stato ai quali spetta l'esercizio dell'attività amministrativa sono gli *organi amministrativi centrali* (ministri, comitati interministeriali ecc.) e *periferici* (uffici territoriali del Governo, uffici scolastici regionali, sovrintendenze per i beni culturali...). L'amministrazione svolta dallo Stato attraverso i propri organi centrali e periferici prende il nome di *amministrazione diretta statale*.

Per il conseguimento delle molteplici finalità che gli sono proprie, lo Stato si avvale, oltre che della propria organizzazione amministrativa, anche dell'ausilio di altre persone giuridiche, separate e distinte da esso, che svolgono l'amministrazione *indiretta*; vi sono compresi gli enti previdenziali, gli enti di ricerca ecc. (enti *istituzionali*).

Inoltre lo Stato, pur esercitando la propria sovranità su tutto il territorio nazionale, riconosce e garantisce l'*autonomia* degli *enti territoriali* (Regioni, Province, Comuni), i quali, nei limiti stabiliti dalle norme e nell'ambito del proprio territorio, provvedono a soddisfare i differenziati bisogni collettivi delle rispettive popolazioni.

Gli enti territoriali svolgono attività amministrativa direttamente mediante i propri organi (*amministrazione diretta regionale, provinciale o comunale*) e possono anche avvalersi di enti istituzionali ausiliari (aziende sanitarie locali, enti regionali di sviluppo ecc.), che nel loro insieme costituiscono l'*amministrazione indiretta regionale o locale*.

Il **settore pubblico** comprende quindi:

- gli organi amministrativi centrali e periferici dello Stato;
- gli enti territoriali;
- gli enti istituzionali a carattere nazionale;
- gli enti istituzionali a carattere regionale e locale.

All'interno del settore pubblico si distingue il **settore statale** che comprende soltanto gli organi amministrativi dello Stato.

Sono escluse dal settore pubblico le aziende che producono beni e servizi destinati alla vendita, come le Poste italiane, le Ferrovie dello Stato ecc.

Questi soggetti (che in precedenza avevano la forma giuridica di amministrazioni statali dipendenti dai Ministeri o quella di enti economici di diritto pubblico) hanno subito un processo di privatizzazione mediante la trasformazione in società per azioni e agiscono con gli strumenti propri dell'attività di impresa. Di conseguenza, anche se i loro capitali appartengono in tutto o in parte allo Stato, non possono essere inquadrati nei sistemi di contabilità propri della finanza pubblica.

- ATTIVITÀ
1. Come si caratterizza l'amministrazione statale?
 2. Quali sono gli organi dell'amministrazione centrale dello Stato?
 3. Come è organizzata l'amministrazione periferica dello Stato?
 4. Quali tipi di enti esercitano l'amministrazione non statale?
 5. Definisci i concetti di settore statale e di settore pubblico.

Tabella 1

La tabella indica quanti sono i lavoratori occupati nei diversi settori produttivi: agricoltura, industria, servizi privati, servizi pubblici.

Calcola quanto incide sul totale il dato riguardante il settore dei servizi pubblici e confrontalo con l'incidenza degli altri settori.

Unità di lavoro 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1.361,1	1.322,3	1.294,0	1.270,6
Industria e costruzioni	6.949,9	7.044,1	6.969,1	6.548,0
Servizi privati*	10.117,4	10.270,8	10.223,5	10.022,2
Servizi pubblici e sociali**	6.397,4	6.433,4	6.443,0	6.428,7
Totale	24.825,8	25.070,6	22.961,3	24.269,5

Fonte: *Relazione generale sull'economia presentata nel 2010*

* Include commercio, riparazioni, alberghi, trasporti, comunicazioni, intermediazione monetaria e creditizia, attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali.

** Include servizi generali della Pubblica amministrazione, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità, assistenza sociale, altri servizi pubblici e sociali

4 La scienza delle finanze e il diritto finanziario

Come ogni attività economica, anche quella del settore pubblico presuppone la disponibilità di un complesso di mezzi finanziari che vengono *acquisiti* dalla Pubblica amministrazione (**entrate pubbliche**) e spesi per i bisogni della collettività (**spese pubbliche**).

L'attività finanziaria è indispensabile per la realizzazione dei fini pubblici

Si definisce **attività finanziaria pubblica** l'attività mediante la quale lo Stato e gli enti pubblici si procurano e impiegano i mezzi necessari a realizzare i fini di pubblico interesse.

Se consideriamo che nessuna funzione o servizio pubblico può svolgersi senza mezzi adeguati, è facile comprendere quale importanza abbia la finanza pubblica nella vita politica ed economica del Paese e nel rapporto fra lo Stato e i cittadini.

Il fenomeno finanziario presenta diversi profili

L'insieme delle operazioni che costituiscono l'attività finanziaria prende il nome di **fenomeno finanziario**. Si tratta di un fenomeno complesso, che può essere esaminato da diversi punti di vista: economico, politico, giuridico.

Profili politici (scelta dei fini da attuare e scelta dei mezzi per provvedere)

I fini da realizzare e gli strumenti con i quali provvedervi sono stabiliti dagli organi di governo secondo una *valutazione politica dell'interesse collettivo*; negli Stati democratici, tale valutazione rispecchia l'orientamento espresso dai cittadini, a maggioranza, mediante il voto elettorale.

Così gli organi politici, a seconda del programma che intendono attuare, possono ritenere opportuno soddisfare alcuni bisogni pubblici anziché altri (la difesa nazionale o l'erogazione di servizi sociali, la costruzione di autostrade o il potenziamento della rete ferroviaria ecc.); far gravare il carico tributario su alcune categorie di cittadini piuttosto che su altre (tassare in misura maggiore i redditi delle famiglie o quelli delle imprese, i beni di largo consumo o quelli di lusso ecc.); ampliare gli interventi del settore pubblico o lasciare più spazio all'iniziativa dei privati.

È compito della scienza politica e della sociologia analizzare le concezioni politiche e le motivazioni sociali che sono alla base di tali scelte.

Profili economici
(impiego di risorse
per soddisfare bisogni
pubblici)

La scienza delle finanze
studia le scelte della
finanza pubblica sotto
il profilo economico

Il fenomeno finanziario, per sua natura, ha carattere economico. La Pubblica amministrazione deve *provvedere al soddisfacimento di una pluralità di bisogni pubblici mediante l'impiego di mezzi che sono limitati*; tale attività si rivela *economicamente razionale* se garantisce una efficiente allocazione delle risorse, in modo da ottenere il maggior vantaggio per la collettività senza sacrificare gli individui più del necessario.

Dal punto di vista economico (che è oggetto del nostro studio), le scelte pubbliche sono considerate più o meno convenienti a seconda che producano effetti positivi o negativi sul sistema economico nazionale.

La disciplina che studia l'attività finanziaria pubblica sotto il profilo economico è la scienza delle finanze.

In passato essa aveva come oggetto soprattutto le fonti di entrata, ossia il *prelievo* di mezzi finanziari da parte della Pubblica amministrazione; oggi il suo campo di studio si estende anche all'*impiego* di tali mezzi e comprende quindi tutta l'attività economica del settore pubblico, con lo scopo di individuarne gli *obiettivi*, gli *strumenti*, i *caratteri* e gli *effetti sull'equilibrio economico generale*.

Per questo, alla denominazione tradizionale di "scienza delle finanze" molti autori preferiscono quella di **economia finanziaria** o **economia pubblica**.

La scienza delle finanze ha stretti rapporti con le altre scienze che studiano la società sotto il profilo economico:

- con l'*economia politica*, poiché per poter analizzare gli effetti dell'attività economica pubblica è necessario tener presenti i principi che regolano il sistema economico in generale;
- con la *politica economica*, poiché le scelte finanziarie si collegano a tutto il sistema di interventi che lo Stato attua nei confronti dell'economia nazionale;
- con la *statistica*, sia metodologica sia economica, in quanto la finanza pubblica è un fenomeno di massa e, per conseguenza, i problemi che essa pone non possono essere risolti senza avvalersi dell'osservazione di grandi masse di dati, oggetto di elaborazione statistica.

Gli aspetti politico-economici del fenomeno finanziario sono strettamente connessi con quelli giuridici.

Profili giuridici (l'attività
finanziaria pubblica
è regolata dal diritto)

L'attività economica del settore pubblico si realizza concretamente attraverso *un insieme di rapporti e di atti regolati dalla legge*.

Le scelte di politica finanziaria, tramutandosi in norme di legge, acquistano carattere coattivo e sono imposte all'osservanza dei cittadini.

A loro volta gli organi della Pubblica amministrazione, nello svolgimento dell'attività finanziaria, non possono esercitare arbitrariamente i loro poteri, ma devono agire in modo conforme alla legge ed entro i limiti da essa stabiliti.

Il diritto finanziario
è un ramo del diritto
pubblico

Il complesso delle norme che disciplinano l'attività finanziaria pubblica costituisce il diritto finanziario. Questo è un ramo a sé stante del diritto pubblico e regola l'attività svolta dalla Pubblica amministrazione per l'acquisizione delle entrate, la gestione dei mezzi finanziari raccolti e il loro impiego mediante l'erogazione delle spese pubbliche.

Il diritto tributario
è una branca del diritto
finanziario

Una branca specifica del diritto finanziario è il **diritto tributario**, che *regola i rapporti fra i cittadini e la Pubblica amministrazione inerenti all'imposizione dei tributi*.

concetti di base
Diritto pubblico

Il diritto pubblico regola i rapporti nei quali interviene lo Stato (o altro soggetto giuridico pubblico) per la tutela di interessi generali, con il potere di imporre comportamenti e farli osservare coattivamente.

Teorie sulla natura del fenomeno finanziario

Ogni anno una considerevole parte delle risorse nazionali è sottratta alla libera disponibilità dei privati e gestita dalla Pubblica amministrazione secondo scelte di carattere collettivo. Come si spiega e come si giustifica questo spostamento di ricchezza dal settore privato al settore pubblico?

Sulla natura dell'attività finanziaria sono state formulate varie teorie. Nessuna di esse è tale da poter essere accolta integralmente; ciascuna, però, mette in evidenza particolari aspetti del fenomeno finanziario.

Teoria dello scambio. Secondo W. Senior (1790-1864) l'attività finanziaria può essere ricondotta allo scambio: i beni prodotti dagli enti pubblici vengono scambiati con i tributi pagati dai singoli, che ne costituiscono il prezzo. Questa teoria non considera che lo scambio presuppone la libertà di contrattazione; i tributi sono stabiliti coattivamente dallo Stato.

Teoria del consumo. L'attività finanziaria viene considerata da J.B. Say (1767-1832) come un consumo improduttivo di ricchezza, in quanto sottrae ai privati reddito che essi potrebbero destinare alla produzione. La teoria, che disconosce totalmente l'utilità delle pubbliche funzioni, è un riflesso dell'epoca storica in cui fu formulata: l'epoca delle monarchie assolute, nelle quali il sovrano poteva disporre a proprio esclusivo vantaggio del pubblico denaro.

Teoria della produzione. Formulata alla fine dell'Ottocento da studiosi tedeschi, questa teoria si presenta come una reazione alla precedente. Secondo A. Wagner (1835-1917) le spese pubbliche sono *direttamente produttive*, in quanto trasformano risorse materiali (i tributi) in beni immateriali (ordine, giustizia, civiltà), con accrescimento di utilità. Secondo L. Stein (1814-1890) le spese pubbliche sono *indirettamente produttive* poiché, mediante la creazione di servizi pubblici, consentono di attuare la tutela della proprietà e del lavoro,

creando le condizioni per un aumento della produzione di ricchezza.

Teoria dell'utilità marginale. Secondo questa teoria, di cui è autore E. Sax (1845-1927), nella scala dei bisogni di ogni individuo i bisogni individuali si alternano con quelli pubblici, e gli individui soddisfano gli uni e gli altri con il medesimo criterio, in ragione della loro decrescente intensità: solo che i primi li soddisfano direttamente e gli altri tramite gli enti pubblici ai quali pagano i tributi. È una teoria suggestiva ma poco aderente alla realtà. I bisogni pubblici spesso non sono avvertiti dagli individui, i quali, per conseguenza, non possono valutarne l'intensità e collocarli nella scala dei bisogni: ed è per questo che i prelevamenti dei tributi avvengono coattivamente.

Teoria della votazione. Secondo P. Samuelson (1915) e altri economisti contemporanei l'attività finanziaria rispecchia sempre l'utilità economica della collettività perché i cittadini, al momento delle elezioni, esprimono con il voto il loro consenso verso quelle scelte che meglio corrispondono ai loro bisogni collettivi. Si osserva, però, che in realtà i cittadini con il loro voto non approvano specifici provvedimenti di finanza pubblica, ma esprimono soltanto la fiducia verso determinati partiti e candidati e il gradimento per il programma da essi presentato.

Teoria politica. Mentre le teorie esposte in precedenza considerano l'attività finanziaria come un fatto prevalentemente economico, questa teoria, sostenuta in Italia da B. Griziotti (1884-1956), la considera anzitutto come un *fatto politico*, una delle manifestazioni della sovranità dello Stato. I contribuenti sono tenuti a pagare i tributi in quanto sono soggetti al potere di supremazia dello Stato; e la giustificazione delle spese pubbliche sta nel raggiungimento dei fini politici che lo Stato si propone. È una teoria unilaterale: coglie un importante aspetto della realtà, ma trascura completamente quello economico.

Teoria sociologica. È sostenuta principalmente da studiosi italiani della

prima metà del Novecento, come G. Borgatta (1888-1949), A. Puviani (1845-1907), M. Fasiani (1900-1950), i quali, basandosi sulle teorie sociologiche di V. Pareto (1848-1923), vedono l'attività finanziaria come strumento della lotta fra i gruppi sociali per il mantenimento o la conquista del potere. Le scelte pubbliche sarebbero finalizzate soltanto a soddisfare l'interesse della classe dirigente e dei gruppi che la sostengono. La teoria può essere valida per casi particolari, ma non nella sua generalizzazione negatrice dell'esistenza dei bisogni pubblici e, in definitiva, della stessa ragion d'essere dello Stato.

Teoria delle scelte pubbliche. Molti autori contemporanei osservano che lo Stato, per motivi di carattere politico o sociale, può adottare e imporre ai cittadini scelte finanziarie economicamente non razionali. Secondo la teoria delle scelte pubbliche, formulata da J. Buchanan (1919), il comportamento degli operatori pubblici è determinato da un insieme di motivazioni in cui si uniscono *obiettivi politico-sociali* (il benessere della collettività, l'equilibrio del sistema economico ecc.), *aspirazioni e interessi personali* (ricerca di successo, ricchezza, prestigio, potere ecc.), *vincoli istituzionali* (il politico deve rispondere del proprio operato di fronte agli elettori, il burocrate deve osservare il rapporto gerarchico che lo lega agli organi superiori ecc.), *condizionamenti esterni* (influenza di gruppi di potere, movimenti di opinione ecc.): cosicché l'attività finanziaria può essere spiegata solo analizzando il complesso intreccio delle cause che influiscono sulla formazione delle scelte pubbliche.

ATTIVITÀ

1. Quale teoria mette in evidenza il concetto di bisogno collettivo?
2. In che modo Samuelson spiega la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche?
3. Quale elemento caratterizza la finanza pubblica secondo le teorie sociologiche?
4. Quali possono essere le motivazioni dell'operatore pubblico?

Unità 2

La politica finanziaria

Obiettivi

sapere

- Le differenti posizioni della scuola liberista e di quella keynesiana sull'intervento dello Stato in economia.
- La concezione della finanza neutrale e quella della finanza funzionale.
- Il ruolo della finanza pubblica come parte integrante del sistema economico nazionale.
- La finanza pubblica come strumento di politica economica.

saper fare

- Confrontare gli aspetti essenziali della politica fiscale e della politica monetaria.
- Individuare la correlazione fra le variazioni dei consumi e degli investimenti e le variazioni del reddito nazionale.
- Analizzare e commentare dati statistici relativi alle componenti della domanda e alla loro incidenza sul Pil.

1 Il ruolo dello Stato nell'economia. Evoluzione storica

Nell'Ottocento si affermò la concezione della finanza neutrale

Originariamente, e fino ai primi decenni del Novecento, l'attività del settore pubblico aveva come esclusivo obiettivo quello di ottenere entrate in misura tale da coprire le spese necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali dello Stato. Si riteneva infatti che la finanza pubblica dovesse essere *neutrale*, cioè dovesse produrre i minori effetti secondari sul sistema economico nazionale, in modo da non turbare le condizioni di equilibrio che si determinavano spontaneamente.

In base ai principi del *liberismo economico*, gli economisti classici e neo-classici del XIX secolo ritenevano che *il meccanismo automatico di formazione dei prezzi nel mercato fosse da sé capace di assicurare la piena occupazione dei fattori della produzione e, con ciò, il conseguimento del massimo livello del reddito nazionale* consentito dalle risorse disponibili.

Allo Stato veniva riservato il compito di provvedere ai servizi pubblici considerati *essenziali* per mantenere le condizioni più idonee ad assicurare il funzionamento del mercato: sicurezza, giustizia, opere pubbliche.

Alla fine dell'Ottocento ebbero inizio forme sistematiche di intervento pubblico

Ma già nella seconda metà del XIX secolo cominciarono a farsi strada politiche aventi finalità di *sviluppo e redistribuzione del reddito nazionale*.

Assistiamo, così, da un lato, a interventi dello Stato in settori nuovi (lasciati, cioè, in passato, all'iniziativa privata), quali l'istruzione e la sanità, allo scopo di avvantaggiare le categorie meno abbienti; dall'altro lato, alle prime forme sistematiche di intervento nel campo della produzione con

lo sviluppo delle pubbliche imprese (ferrovie, poste, telegrafi) e mediante manovre di politica del lavoro (assicurazioni sociali), monetaria e doganale.

Nel Novecento si è affermata la concezione della finanza funzionale

Poi, nel periodo compreso fra la prima e la seconda guerra mondiale, e soprattutto per effetto della gravissima crisi economica del 1929, è venuta meno la fiducia riposta nella capacità dei sistemi economici di raggiungere spontaneamente posizioni di equilibrio di piena occupazione dei fattori produttivi. Si sono allora affermate nuove concezioni di **politica economica**, legate principalmente al pensiero dell'economista inglese John Maynard Keynes (1883-1946), che hanno portato a una svolta l'attività finanziaria pubblica, attribuendole una funzione attiva nei confronti del sistema economico (*finanza funzionale*). L'attività finanziaria pubblica è considerata, cioè, uno *strumento di politica economica*: un mezzo di cui lo Stato può servirsi allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, correggere gli squilibri del mercato e attuare una più equa distribuzione del reddito nazionale.

La politica fiscale è strumento di intervento in campo economico

L'insieme degli interventi in campo economico effettuati con gli strumenti della finanza pubblica prende il nome di *politica finanziaria* (o *politica fiscale*). Naturalmente, la politica fiscale non rappresenta una ricetta infallibile per risolvere tutti i problemi del sistema economico. Come il mercato ha le sue disfunzioni e i suoi squilibri, così pure l'intervento pubblico presenta inefficienze, difficoltà di attuazione e altri aspetti negativi:

La politica fiscale ha anche aspetti negativi

- gli interventi di politica fiscale a volte risultano inefficaci perché gli operatori economici privati, utilizzando tutte le informazioni di cui dispongono, sono in grado di calcolare in anticipo le possibili conseguenze di una manovra fiscale prevista o prevedibile e, prima ancora che essa venga attuata, possono neutralizzarne gli effetti modificando la propria attività nei modi che ritengono più convenienti;
- gli organi politici, a loro volta, adottano facilmente manovre dirette ad alleggerire il prelievo fiscale o a espandere le spese pubbliche, mentre incontrano difficoltà quando si tratta di attuare misure restrittive (aumento della pressione fiscale, tagli alla spesa pubblica), che sono impopolari e possono avere come conseguenza la diminuzione del consenso elettorale;
- il ruolo funzionale attribuito all'attività finanziaria estende inevitabilmente le aree di intervento pubblico, con il rischio di soffocare le iniziative economiche dei privati;
- con l'estendersi degli interventi la spesa pubblica aumenta, ed è facile che si vengano a creare disavanzi di bilancio e gravi situazioni di indebitamento pubblico.

Le concezioni neolibériste sostengono un ridimensionamento della politica fiscale

Per questi e altri motivi, autorevoli scuole di pensiero economico – facenti capo principalmente agli economisti americani Milton Friedman (1912-2006), Robert Lucas (1937) e James Buchanan (1919) – hanno rivalutato le concezioni liberiste e, pur senza escludere la funzione attiva della finanza pubblica, ritengono che l'intervento dello Stato nell'economia debba essere ridimensionato per lasciare maggior campo al libero gioco dell'iniziativa privata.

Si critica il ricorso a frequenti manovre del prelievo e della spesa per regolare l'equilibrio economico a breve termine, e si sostiene che gli interventi di politica finanziaria dovrebbero limitarsi a favorire lo sviluppo del sistema economico mediante misure di lungo periodo, finalizzate ad accrescere l'offerta dei fattori della produzione e la produttività delle imprese (sgravi fiscali o erogazione di spese per incentivare la formazione del risparmio, la qualificazione dei lavoratori, le iniziative economiche, la ricerca e l'acquisizione delle risorse naturali, le tecnologie avanzate ecc.).

GLOSSARIO

Politica economica
È l'insieme degli interventi con i quali le autorità pubbliche indirizzano le attività economiche verso la realizzazione di determinati obiettivi.

2 Le condizioni di equilibrio del sistema

Per ben comprendere quale sia la funzione della finanza pubblica come strumento di politica economica, sarà opportuno richiamare qualche concetto essenziale di macroeconomia e soprattutto ricordare quali sono le condizioni che assicurano l'equilibrio del sistema economico.

Il sistema è in equilibrio quando l'offerta globale è pari alla domanda globale.

Il sistema economico è in equilibrio quando l'offerta globale...

L'**offerta globale** è costituita da tutto l'insieme dei beni e dei servizi che sono stati prodotti o importati nel Paese in un determinato periodo di tempo, e cioè dal *reddito nazionale*.

Nel mercato interno i beni e i servizi sono prodotti dalle imprese, che a tal fine devono acquisire e organizzare i necessari fattori produttivi (risorse materiali e lavoro umano), remunerandoli con una serie di compensi monetari.

... è pari alla domanda globale

La **domanda globale** è costituita dalla somma di due aggregati: i *consumi* (domanda di beni e servizi finali, atti a soddisfare i bisogni attuali) e gli *investimenti* (domanda di beni e servizi intermedi, strumentali all'attività di produzione), cui si aggiunge il flusso delle *esportazioni* (domanda esterna).

La domanda per i *consumi privati* proviene dalle famiglie, che a tal fine spendono, in tutto o in parte, il loro reddito monetario; ricordiamo che tale reddito è costituito dai compensi (rendite, salari, profitti, interessi) percepiti come corrispettivo per aver fornito alle imprese i fattori necessari alla produzione.

La parte di reddito non destinata ai consumi costituisce il risparmio delle famiglie.

La domanda per gli *investimenti privati* proviene dalle imprese, le quali si procurano i finanziamenti necessari ricorrendo al mercato dei capitali; è su questo mercato che affluisce (direttamente o per mezzo delle banche o di altri intermediari) il risparmio delle famiglie.

Condizione essenziale è un giusto rapporto fra consumo, risparmio e investimento

Condizione essenziale per l'equilibrio del sistema è che *tutto il denaro risparmiato dalle famiglie affluisca al mercato dei capitali e venga investito dalle imprese*. Se il risparmio venisse mantenuto in forma liquida o immobilizzato in beni improduttivi (oro, oggetti da collezione) esso uscirebbe dal circuito economico e le imprese, trovando difficoltà a reperire i mezzi finanziari necessari, sarebbero costrette a ridurre gli investimenti e la produzione.

Per assicurare stabilità al sistema occorre che vi sia una certa proporzione fra la domanda per i consumi e quella per gli investimenti. Se il livello dei consumi è alto mentre quello degli investimenti è basso, le imprese non hanno strutture adeguate per espandere la produzione e far fronte alla domanda dei consumatori; di conseguenza sul mercato il livello dei prezzi aumenta e si mantiene elevato.

concetti di base
Macroeconomia

È lo studio del sistema economico nel suo complesso, con riferimento agli aggregati che lo compongono (le famiglie, le imprese...) e alle grandezze globali (la domanda complessiva, i consumi, gli investimenti, l'offerta complessiva, il livello generale dei prezzi...). Si distingue dalla microeconomia, che studia il sistema economico analizzando il comportamento dei singoli operatori economici.

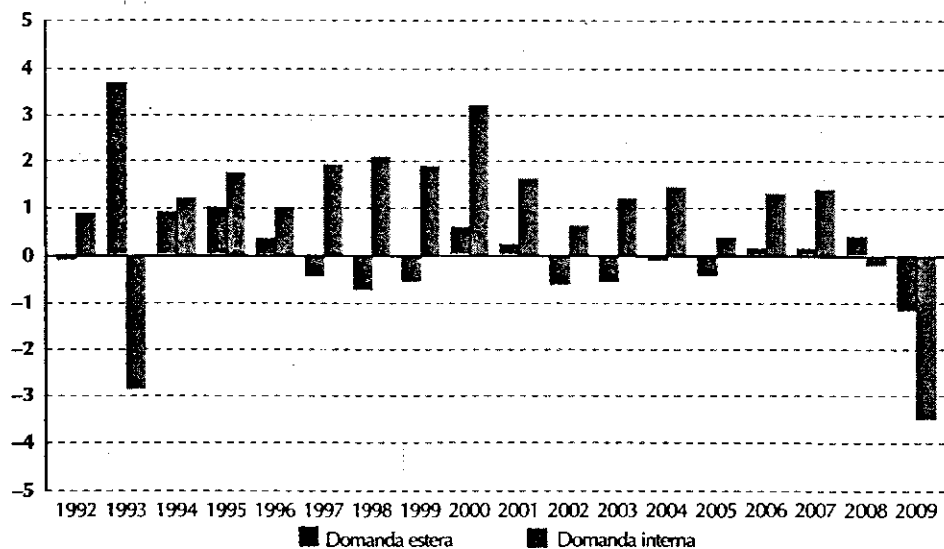
Tabella 1

In quali anni la crescita del Pil è dovuta esclusivamente alla domanda interna mentre il contributo delle esportazioni è negativo? In quali anni la domanda interna e quella estera hanno contribuito entrambe alla crescita? Quale importanza hanno le esportazioni ai fini di un adeguato tasso di crescita dell'economia?

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Contributi alla variazione del Pil

(Incidenze percentuali sul Pil dell'anno precedente)



Se, invece, l'entità degli investimenti è elevata mentre quella dei consumi è scarsa, le imprese si trovano ad avere impianti e attrezzature con una potenzialità produttiva superiore al necessario; perciò sono costrette a produrre una quantità di beni che non può essere assorbita dal mercato, oppure a lasciare inutilizzati i fattori investiti; nell'uno e nell'altro caso entrano in crisi.

Il limite dello sviluppo è dato dalle risorse disponibili

Il limite alla possibilità di sviluppo del reddito è costituito dalla quantità di risorse materiali e umane di cui dispone la nazione: la produzione di beni e servizi non può in alcun modo aumentare se viene a mancare anche soltanto uno solo dei fattori che sono necessari a produrre.

Se la domanda è adeguata può aversi un equilibrio di piena occupazione

Entro questo limite, la produzione può espandersi finché i fattori produttivi disponibili siano tutti pienamente impiegati. Affinché tale espansione effettivamente si verifichi è necessario che nel mercato vi sia un'adeguata propensione a investire e a consumare, in modo che le attività produttive possano incrementarsi e le merci prodotte siano assorbite dal mercato. Secondo la teoria keynesiana il livello della produzione e dell'occupazione dipende dalla *domanda effettiva* del mercato.

Se la domanda è scarsa può aversi un equilibrio di sottoccupazione

Se la domanda è scarsa, le prospettive di ricavo per le imprese vengono a ridursi e il capitale investito presenta una minore redditività. Gli imprenditori allora rinunciano a effettuare nuovi investimenti e la produzione diminuisce. Alla scarsa domanda del mercato viene così a contrapporsi un'offerta altrettanto scarsa: l'equilibrio fra domanda e offerta si realizza, ma il sistema produce meno di quello che potrebbe e gran parte delle risorse disponibili resta inutilizzata (*equilibrio di sottoccupazione*). In questa situazione, ogni incremento della domanda ha effetto positivo, perché determina un'espansione delle attività produttive, dell'occupazione e del reddito nazionale.

Se la domanda è eccessiva può aversi un'inflazione da domanda

Viceversa, quando i fattori produttivi sono pienamente impiegati, ogni ulteriore espansione della domanda ha soltanto effetto inflazionistico. Poiché non vi sono più risorse disponibili la produzione non può aumentare; e l'alta domanda, non essendo seguita da un'adeguata offerta, si traduce in un rialzo del livello generale dei prezzi (*inflazione da domanda*).

3 La Pubblica amministrazione come operatore del sistema economico

Vediamo ora come si inserisce nel sistema economico l'attività della Pubblica amministrazione.

Lo Stato preleva coattivamente una parte del reddito delle famiglie e delle imprese e la impiega per provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici, e, più in generale, al raggiungimento dei fini di pubblico interesse.

Dal punto di vista dell'*offerta globale* possiamo constatare che ai beni e servizi prodotti dalle imprese per il mercato si aggiungono *i beni e i servizi prodotti dalla Pubblica amministrazione* e messi a disposizione della collettività.

Per quanto riguarda la *domanda globale*, vediamo che alla spesa delle famiglie per i consumi e a quella delle imprese per gli investimenti si aggiunge la spesa della Pubblica amministrazione, che è diretta sia a soddisfare i bisogni attuali della collettività (*consumi pubblici*), sia a dotare il Paese di infrastrutture, impianti, beni durevoli, che arricchiscono tutto l'apparato produttivo nazionale (*investimenti pubblici*).

Il settore pubblico, pertanto, crea *un'offerta e una domanda aggiuntive* che, sommandosi a quelle del settore privato, concorrono a determinare l'offerta e la domanda complessiva del sistema economico nazionale.

L'equilibrio generale del sistema (senza tener conto dell'interscambio con l'estero) si può riassumere nella formula:

$$Y = C + I + G$$

dove *Y* rappresenta il prodotto interno lordo (che comprende sia i beni e servizi privati, destinati al mercato, sia i beni e servizi pubblici), *C* e *I* rappresentano i consumi e gli investimenti privati, e *G* la spesa della Pubblica amministrazione per consumi e investimenti pubblici.

L'attività finanziaria pubblica incide sulla situazione delle famiglie e delle imprese che operano nel settore privato. Il prelievo dei tributi crea un onere per i cittadini, riduce la loro disponibilità di reddito e li costringe a rivedere le loro scelte in materia di consumi, di risparmio o di investimenti. Le famiglie colpite da elevate imposte sui redditi tendono a ridurre i consumi o rinunciano a risparmiare; gli imprenditori sono più disposti a investire in quei settori che sono soggetti a minori oneri fiscali.

D'altra parte i cittadini, collettivamente o individualmente, traggono vantaggio dai beni e servizi pubblici, e di tale vantaggio tengono conto quando devono decidere se svolgere o meno determinate attività economiche. Ad esempio, un efficiente servizio di trasporti pubblici può determinare una riduzione del consumo di auto private; la costruzione di un'autostrada crea nuove possibilità di sviluppo per le attività turistiche e commerciali.

In sostanza, *l'attività del settore pubblico è in grado di modificare il comportamento degli operatori privati con effetti sulla domanda e sull'offerta del mercato*. Si tratta allora di vedere in che misura, con quali obiettivi e con quali effetti lo Stato possa avvalersi degli strumenti della finanza pubblica per modificare le condizioni del mercato e realizzare interventi di politica economica.

L'offerta del settore pubblico...

... e la domanda del settore pubblico...

... concorrono a determinare l'equilibrio economico generale...

... e incidono sull'attività economica dei privati...

... con effetti sulla domanda e sull'offerta complessiva

Politica fiscale e politica monetaria

Le manovre di finanza pubblica devono coordinarsi con le altre forme di intervento pubblico in campo economico e, in particolar modo, con la politica monetaria.

La politica economica non si realizza soltanto con le manovre di finanza pubblica ma anche con la **politica monetaria**.

Gli strumenti della politica monetaria

La politica monetaria è costituita dall'insieme delle misure adottate dalla Banca centrale per regolare l'offerta di moneta. Come è noto dallo studio dell'economia politica, gli strumenti di politica monetaria sono principalmente tre: la *manovra del tasso di riferimento*, la *variazione del coefficiente di riserva obbligatoria* e le *operazioni di mercato aperto*. Essi consentono alla Banca centrale di regolare la creazione di moneta da parte del sistema bancario, e quindi di aumentare o ridurre la quantità di mezzi di pagamento in circolazione. Modificando l'offerta di moneta si modifica, in sostanza, la capacità di spesa delle famiglie e delle imprese, cioè la capacità di consumare e investire; perciò, anche la politica monetaria è in grado di modificare la domanda globale, con effetti sui prezzi e sulla produzione.

Confronto fra la politica fiscale e la politica monetaria

Si discute se sia preferibile che l'intervento pubblico in campo economico abbia luogo con gli strumenti della politica fiscale (come affermano gli economisti di scuola keynesiana) o con quelli della politica monetaria (come sostengono le scuole economiche monetariste di ispirazione neolibertista). Riassumiamo brevemente alcuni aspetti del confronto.

Vantaggi

- La politica monetaria è *più rapida e tempestiva* di quella fiscale: le manovre monetarie sono attuate in tempi brevi e possono essere modificate non appena se ne avverte la necessità. Invece gli interventi di finanza pubblica vengono programmati, decisi e attuati mediante procedure legislative e amministrative che richiedono tempi lunghi, cosicché i loro effetti rischiano di essere tardivi, o addirittura possono risultare controproducenti se nel frattempo la situazione del mercato è mutata.

- Le manovre monetarie sono *meno soggette a condizionamenti politici*: le Banche centrali sono in una posizione di autonomia rispetto ai Governi e

agiscono principalmente in base a criteri tecnico-economici; di conseguenza, possono adottare più facilmente i provvedimenti che ritengono necessari per l'economia, anche se sono politicamente impopolari. Le manovre di finanza pubblica, invece, devono tener conto di problemi di carattere politico.

Limiti

- *Nei periodi di grave crisi economica le manovre monetarie possono risultare poco efficaci*: se le prospettive di ricavi sono molto basse non basta aumentare la quantità di moneta in circolazione per indurre gli imprenditori a effettuare nuovi investimenti; in questi casi si preferisce rilanciare la produzione e l'occupazione mediante interventi di politica fiscale (ad esempio, investimenti pubblici).
- *Le manovre monetarie incidono sui tassi di interesse, rendendo l'economia meno stabile*; inoltre hanno ripercussioni sul cambio estero della moneta e sulla bilancia dei pagamenti.
- *La politica monetaria ha effetti temporanei, di breve periodo, mentre è meno adeguata a realizzare obiettivi a lungo termine* (ad esempio, lo sviluppo nel lungo periodo o la redistribuzione del reddito).

Gli Stati fanno ricorso sia alle misure di politica monetaria sia a quelle di politica fiscale, ed è importante che esse siano opportunamente coordinate.

La politica monetaria nell'area dell'euro

Gli Stati che adottano la moneta unica europea, entrando a far parte dell'Unione economica e monetaria europea rinunciano a gestire una propria politica monetaria, perché questa viene svolta a livello sopranazionale dal *Sistema europeo delle banche centrali (Sebc)*. Questo è costituito dalla *Banca centrale europea (Bce)* e dalle *Banche centrali nazionali*, e retto dagli organi decisionali della Bce. Le banche centrali nazionali devono coordinare l'attività dei rispettivi sistemi bancari con le politiche monetarie adottate a livello europeo.

L'art. 130 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sancisce espressamente l'indipendenza del Sebc, della Bce e delle Banche centrali rispetto ai Governi nazionali, agli organi comunitari e a qualunque altro organismo.

ATTIVITÀ

1. In che cosa consiste la politica monetaria?
2. Quali sono i suoi principali strumenti?
3. Quali sono i principali vantaggi delle manovre monetarie?
4. Quali limiti incontrano le misure della politica monetaria?
5. Come è gestita la politica monetaria nell'area dell'euro?

Unità 3

Gli obiettivi e gli strumenti della finanza pubblica

Obiettivi

sapere

- I principali obiettivi della politica finanziaria.
- I criteri di scelta degli obiettivi in relazione all'indirizzo politico dello Stato.
- I principali strumenti della finanza pubblica.
- Le linee generali della politica finanziaria per lo sviluppo, la stabilizzazione e la redistribuzione del reddito nazionale.

saper fare

- Individuare il collegamento fra le scelte della finanza pubblica e gli indirizzi della politica generale.
- Analizzare l'andamento ciclico dell'economia e gli squilibri territoriali.
- Valutare quali possono essere, in relazione a tali situazioni, gli obiettivi della finanza pubblica.

1 Gli obiettivi della politica finanziaria

Negli Stati contemporanei l'intervento pubblico nell'economia non si svolge in modo occasionale e saltuario ma secondo una linea politica coordinata e programmata nei suoi vari aspetti, in maniera da conseguire, in modo economicamente razionale, i fini prefissati. Il punto di partenza è la determinazione degli obiettivi da raggiungere e degli strumenti idonei a realizzarli.

I principali obiettivi di carattere generale, che normalmente ricorrono nella politica finanziaria dei vari Stati, sono i seguenti:

- soddisfare i bisogni collettivi mediante la *produzione di beni e servizi pubblici*;
- promuovere lo *sviluppo economico* del Paese;
- assicurare la *stabilità del sistema economico* attenuando gli squilibri di carattere congiunturale;
- attuare un'*equa distribuzione* del reddito nazionale.

Spetta agli organi politici dello Stato effettuare in proposito una serie di scelte:

- se l'attività del settore pubblico debba svolgersi in funzione di tutti i suddetti obiettivi o soltanto di alcuni di essi;

La politica fiscale può proporsi diversi obiettivi

Le scelte pubbliche competono agli organi politici...

- quali obiettivi, fra quelli che ci si propone di raggiungere, debbano considerarsi prioritari;
- quanta parte della ricchezza del Paese è possibile e opportuno prelevare per l'attuazione degli obiettivi prefissati.

... e dipendono dall'indirizzo politico prevalente

Tali scelte dipendono dall'*indirizzo politico* prevalente.

Uno Stato tendenzialmente liberista limita le dimensioni del settore pubblico e si propone principalmente due obiettivi: assicurare il finanziamento delle funzioni pubbliche istituzionali e promuovere lo sviluppo economico nel lungo periodo; per il resto, lascia campo libero all'iniziativa privata evitando di intervenire sugli squilibri congiunturali e sulla distribuzione del reddito nazionale.

Se invece si afferma un indirizzo politico di ampio intervento, allora il settore pubblico tende a espandersi con una maggiore gamma di obiettivi; oltre a svolgere le funzioni pubbliche essenziali e a favorire lo sviluppo, lo Stato si assume anche il compito di correggere gli squilibri del mercato e la distribuzione della ricchezza, e quello di soddisfare i bisogni collettivi di benessere mediante la produzione di servizi sociali.

2 Gli strumenti della finanza pubblica

Gli strumenti della politica fiscale sono: ...

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, la Pubblica amministrazione può avvalersi degli strumenti tipici della politica finanziaria: la *spesa pubblica*, le *entrate pubbliche*, il coordinamento delle spese e delle entrate nel *bilancio pubblico*. Può, inoltre, svolgere direttamente attività di produzione per il mercato mediante l'esercizio di *pubbliche imprese*.

... la politica della spesa (determinazione del volume complessivo e scelta fra i vari tipi di spese)...

Gli obiettivi della politica finanziaria si realizzano principalmente attraverso la *spesa pubblica*; infatti qualunque attività del settore pubblico comporta un progetto finanziario e richiede l'impiego di mezzi, sia per produrre beni e servizi pubblici, sia per incentivare l'attività economica dei privati mediante l'erogazione di sussidi e sovvenzioni.

La *spesa pubblica considerata nel suo complesso* immette nel mercato un flusso di denaro che va ad alimentare i consumi e gli investimenti, con effetti immediati sulla domanda globale. Se poi si considerano le *singole operazioni* di spesa, si può constatare che esse hanno natura e caratteri diversi, cui corrispondono effetti specifici e differenziati.

Pertanto, a seconda degli obiettivi da raggiungere, la manovra di finanza pubblica consiste nell'espandere o contrarre il *volume complessivo della spesa* e nell'operare opportune *scelte fra i vari tipi di spese*.

... la politica delle entrate (determinazione dell'ammontare complessivo e scelta fra i vari tipi di entrate)...

Le *entrate pubbliche* forniscono alla Pubblica amministrazione i mezzi necessari per finanziare le spese pubbliche. La principale fonte di entrata è costituita dal prelievo coattivo dei *tributi*; le altre fonti sono i proventi di *beni e imprese pubbliche* e l'accensione di *prestiti*. In linea generale, ogni aumento delle entrate pubbliche sottrae risorse al settore privato riducendo la capacità di spesa delle famiglie e delle imprese. Peraltro le diverse fonti di entrata hanno effetti economici differenti, sicché, variando l'*ammontare* e la *composizione* delle entrate, la Pubblica amministrazione riesce a incidere sull'economia nazionale in modo corrispondente agli obiettivi da realizzare.

la politica di bilancio
ordinamento fra la
politica della spesa e la
politica delle entrate)...

Il bilancio è il quadro contabile che registra in modo completo le entrate e le spese dello Stato (o di altro ente pubblico). Esso consente di *coordinare la manovra della spesa con la manovra delle entrate* e di programmarne gli effetti complessivi.

Particolare importanza ha il *saldo* fra le entrate e le spese, in quanto gli effetti sull'economia nazionale sono ben diversi a seconda che il bilancio si chiuda in pareggio, in disavanzo o in avanzo.

le imprese pubbliche
intervento diretto nelle
attività produttive)

Lo Stato, infine, può intervenire direttamente nei processi produttivi del mercato svolgendo attività di impresa. In questo caso *non si avvale degli strumenti tipici della finanza pubblica, ma di quelli propri del settore privato: le imprese pubbliche producono beni e servizi destinati alla vendita e li offrono in corrispettivo di un prezzo.*

L'esercizio di attività imprenditoriali da parte dello Stato o di altro ente pubblico può aver luogo in regime di monopolio o in concorrenza con i privati e viene giustificato con particolari obiettivi di politica economica; si tratta di un fenomeno che in passato ha avuto larghissima diffusione e solo di recente si è ridimensionato, come avremo modo di spiegare più avanti (M5, U2).

3 La politica di sviluppo

Il problema dello sviluppo economico si pone evidentemente in termini diversi per i Paesi arretrati e per quelli industrializzati.

Nei primi si tratta di uscire dalla povertà e porre le basi per l'avvio delle attività produttive.

Nei Paesi sviluppati, invece, dove il tenore di vita è già abbastanza alto, l'obiettivo è quello di assicurare che l'attività produttiva sia sufficientemente dinamica e si accresca di pari passo con l'incremento demografico e con le innovazioni tecnologiche.

presupposto dello
sviluppo è l'incremento
delle risorse

A questo scopo occorre che il mercato possa disporre di tutte le risorse produttive, in quantità adeguata alle esigenze della crescita economica.

Poiché i fattori della produzione sono fra loro complementari, la carenza di anche uno solo di essi limita la produttività di tutti gli altri e impedisce lo sviluppo del sistema.

politica di sviluppo
 comporta interventi
 lungo periodo

La politica di sviluppo agisce *a lungo termine* e ha lo scopo di incrementare l'*offerta di risorse* per accrescere la capacità produttiva della Nazione.

Lo strumento principale è costituito da quelle spese pubbliche che manifestano i loro effetti nel lungo periodo.

Così, ad esempio, la spesa per il potenziamento della *ricerca scientifica* favorisce il progresso tecnologico e una migliore utilizzazione delle risorse nazionali; la spesa per l'*istruzione* è indirizzata a migliorare la qualificazione professionale delle nuove generazioni; la spesa per *lavori pubblici* fornisce il Paese di infrastrutture che rendono possibile lo sviluppo di ogni attività produttiva; gli *interventi a tutela dell'ambiente* rendono più razionale l'utilizzazione delle risorse naturali.

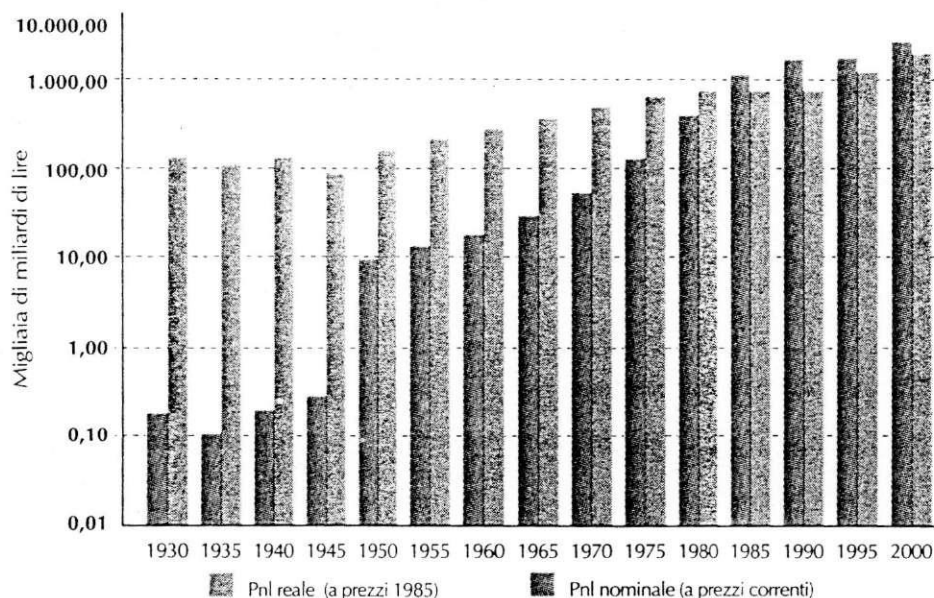
Ricordiamo infine che il potenziamento delle funzioni pubbliche essenziali è prerequisito fondamentale dello sviluppo economico perché la tutela della legalità, la lotta alla criminalità, l'efficienza delle strutture amministrative e giudiziarie creano le condizioni di sicurezza necessarie affinché i privati possano indirizzare le loro energie e i loro capitali verso le attività produttive.

Tabella 1
In quale misura
si è incrementato
il reddito reale fra il 1930
e il 2000?

Come si spiega il divario
fra il dato relativo al
reddito reale e quello
relativo al reddito
nominale?

Lo sviluppo nel lungo periodo

Variazioni del reddito reale (al netto dell'inflazione) e del reddito nominale (a prezzi correnti) nel sec. XX



Fonte: Istat

4

La politica di stabilizzazione

L'economia di mercato
ha un andamento ciclico

Il sistema economico, lasciato al libero gioco delle forze di mercato, tende a svilupparsi con un *andamento ciclico* che alterna fasi di ripresa e di espansione (*conjuntura favorevole*) a fasi di recessione e di crisi (*conjuntura sfavorevole*). L'espansione economica è caratterizzata dall'incremento della domanda, della produzione e dell'occupazione, e da un crescente e generalizzato aumento dei prezzi. Nelle fasi di recessione si verifica una caduta dei consumi e degli investimenti e una contrazione delle attività produttive e dell'occupazione.

Gli squilibri
conjunturali
determinano inflazione
o disoccupazione

Gli *squilibri conjunturali* sono, dunque, l'**inflazione** nelle fasi di espansione economica e la **disoccupazione** nelle fasi di recessione.

Secondo la teoria keynesiana tali squilibri sono dovuti alla domanda, che nei periodi di espansione è troppo alta mentre in quelli di recessione è troppo bassa rispetto alla capacità produttiva del sistema.

L'intervento dello Stato in questo caso ha l'obiettivo di rendere più stabile l'economia in modo da *favorire l'occupazione nei periodi di crisi e attutire le spinte inflazionistiche nelle fasi di espansione*.

La politica
di stabilizzazione
comporta interventi
a breve-medio
termine...

La politica di stabilizzazione consiste nell'*incrementare la domanda quando sul mercato è insufficiente e nel frenarla quando è eccessivamente elevata* rispetto alle risorse produttive disponibili.

Tali manovre operano *a breve e medio termine* e vengono attuate sia con lo strumento della spesa sia con quello delle entrate.

... per espandere
la domanda...

Nei *periodi di crisi* lo Stato, per creare nuova domanda, da un lato *espande la spesa per consumi e investimenti pubblici* e dall'altro *incentiva i consumi e gli investimenti privati mediante sgravi fiscali e sovvenzioni*.

... o per frenarla

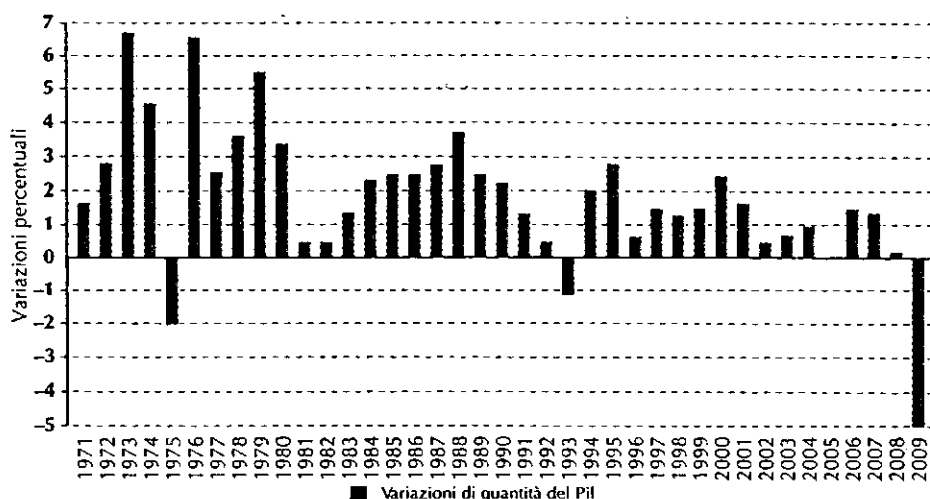
Nei *periodi di ripresa economica*, per frenare la domanda complessiva, *contrae le spese del settore pubblico e aumenta il prelievo tributario* in modo da limitare la capacità di spesa dei privati.

Tabella 2

In quale periodo le oscillazioni del reddito nazionale sono state più ampie e brusche?

Qual è l'ampiezza media dei cicli economici risultante dal grafico?

Le fluttuazioni cicliche. Variazioni del Pil



Fonte: Istat, Fmi, Mef

5 La politica di redistribuzione

Nella distribuzione si verificano squilibri

Attuare un'equa distribuzione del reddito nazionale significa anzitutto evitare che si verifichino forti concentrazioni di ricchezza nelle mani di poche persone, con conseguente stato di povertà per larghi strati della popolazione (squilibri *personali e sociali*).

Significa anche evitare gli squilibri *territoriali* (fra zone sviluppate e zone depresse), gli squilibri *settoriali* (fra i redditi dell'agricoltura, dell'industria e delle attività terziarie), gli squilibri *funzionali* (fra capitale e lavoro).

La politica di redistribuzione si propone di correggerli...

La politica di *redistribuzione* si propone di correggere tali squilibri manovrando le entrate e le spese pubbliche in modo da contrarre il reddito di alcune categorie di cittadini e incrementare quello di altre.

Si tratterà, dunque, di accentuare il prelievo dei tributi sulle categorie che hanno maggiore capacità economica e di prevedere sgravi fiscali o erogazione di spese a favore delle categorie economicamente più deboli.

... mediante il prelievo e l'erogazione di ricchezza

In questo senso la macchina fiscale è stata paragonata a una pompa che aspira e che preme. Da una parte aspira reddito nazionale sotto forma di tributi (e anche di prestiti pubblici); dall'altra preme questo reddito e lo fa ritornare in circolo, sia mediante il pagamento di stipendi, pensioni e sussidi, sia con nuovi investimenti pubblici. Il reddito aspirato, però, non va alle stesse categorie o classi sociali dalle quali è pervenuto (o non va nelle stesse proporzioni), con il risultato di una sua redistribuzione.

Tabella 3

Confronta il tasso di disoccupazione nazionale con quello delle singole aree geografiche. Quali problemi si evidenziano?

Fonte: *Relazione generale sull'economia presentata nel 2010*

Tasso di disoccupazione per area geografica e classe di età (2009)

(Valori percentuali)

	Totale	15-24	25-64	65+
Totale	7,8	25,4	3,4	
Nord	5,3	18,2	1,8	
- Nord-ovest	5,8	20,1	2,1	
- Nord-est	4,7	15,7	1,2	
Centro	7,2	24,8	3,1	
Mezzogiorno	12,5	35,0	6,6	