

Il ruolo economico dello Stato

Massimo D'Antoni
Università di Siena

Scienza delle finanze
2023-2024

Un quadro generale dell'intervento pubblico

- ▶ L'operatore pubblico (lo Stato, con le sue articolazioni territoriali) interviene nell'attività economica con molteplici modalità:
 - ▶ definizione e garanzia dell'esercizio di diritti individuali (es. proprietà, integrità fisica)
 - ▶ divieti e obblighi di fare (es. standard di sicurezza)
 - ▶ controllo per via proprietaria di attività produttive (società partecipate) o regolazione di attività private (es. servizi di trasporto)
 - ▶ produzione diretta di beni e servizi (scuole, ospedali)
 - ▶ trasferimenti monetari (pensioni, sussidi)
 - ▶ imposizione fiscale (IVA, imposte sul reddito)
- ▶ Cosa giustifica tale intervento? Quali criteri per valutarne la bontà?
- ▶ Alcune modalità – ma non tutte – si riflettono nella contabilità dello Stato come entrate (imposte) e uscite (spesa pubblica)

- ▶ Con riferimento alle definizioni adottate internazionalmente, l'aggregato rilevante è la **Pubblica Amministrazione**.
- ▶ Ai fini della Contabilità nazionale, secondo la definizione adottata del sistema europeo dei conti (ESA2010), guardiamo alla natura dell'attività svolta:

«Le Amministrazioni pubbliche sono l'insieme delle unità che producono beni e servizi non destinabili alla vendita o la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese.»

- ▶ Indipendentemente dal regime giuridico (pubblico o privato) che la regola, per essere classificata nel settore delle P.A., un'unità istituzionale:
 - ▶ deve essere di proprietà o amministrata o controllata da Amministrazioni pubbliche;
 - ▶ non deve vendere sul mercato o deve vendere a prezzi non economicamente rilevanti (criterio: i ricavi non devono eccedere il 50% dei costi di produzione dei servizi)

- ▶ La dimensione della P.A. si può apprezzare prendendo in considerazione il bilancio consolidato degli enti che ne sono parte
- ▶ L'aggregato Pubbliche Amministrazioni comprende:
 - ▶ le **Amministrazioni centrali**: organi amministrativi dello Stato e enti centrali con competenza nazionale (enti di ricerca, enti di regolazione, ecc.), esclusi enti previdenziali;
 - ▶ le **Amministrazioni locali**: Regioni e province autonome, Province, Comuni, ASL e aziende ospedaliere, università, enti per il diritto allo studio, enti parco, comunità montane, camere di commercio, ecc.;
 - ▶ gli **Enti previdenziali**: erogano prestazioni sociali obbligatorie (Inps, Inail, Inpdap, altre Casse previdenziali ecc).

→ L'ISTAT redige ogni anno un elenco delle unità istituzionali appartenenti alla P.A. (vedi in particolare la Nota esplicativa)

I principali enti nei tre sottosettori della P.A.

Amministrazioni centrali

- Gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri;
- le agenzie fiscali (ad es. Agenzia del Demanio, Agenzia delle Entrate);
- gli enti di regolazione dell'attività economica (ad es. Agenzia italiana del farmaco e Ispettorato nazionale del lavoro);
- gli enti produttori di servizi economici (ad es. Anas, Ente per l'aviazione civile, Equitalia, Fintecna, Rete Ferroviaria Italiana);
- le autorità amministrative indipendenti (ad es. authority dei trasporti, della concorrenza);
- gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (ad es. Croce Rossa italiana, CONI, RAI);
- gli enti e istituzioni di ricerca (ad es. CNR, INFN, Istituto superiore di sanità).

Amministrazioni locali

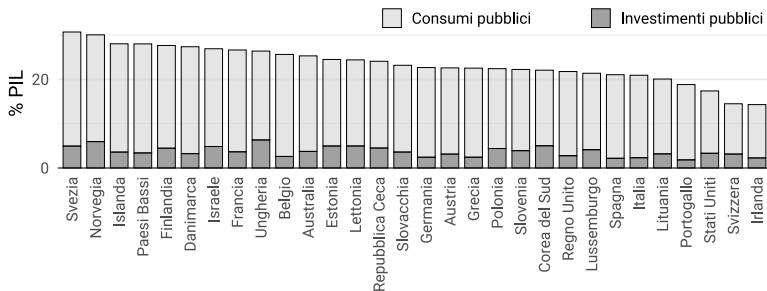
- le Regioni e province autonome, le province e città metropolitane, i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni;
- le Agenzie territoriali (ad es. per il diritto allo studio universitario, per il turismo, le agenzie de lavoro, le agenzie regionali e provinciali per la formazione, la ricerca e l'ambiente) e altre agenzie regionali e locali;
- le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere;
- le camere di commercio;
- i consorzi tra amministrazioni locali;
- i parchi nazionali e gli enti gestori di parchi e aree protette;
- le fondazioni lirico-sinfoniche, i teatri nazionali e di rilevante interesse culturale;
- le università e istituti di istruzione universitaria pubblici.

Enti di previdenza

- INPS (Istituto nazionale previdenza sociale);
- l'INAIL, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;
- casse di previdenza e assistenza per specifiche categorie professionali.

Quanta parte del PIL è prodotto dalla P.A.?

- Nelle economie avanzate, la quota del PIL rappresentata da consumi e investimenti pubblici è generalmente compresa tra il 20 e il 30%



Fonte: OECD Revenue Statistics.

Il livello complessivo di spesa pubblica

- ▶ La spesa pubblica non comprende solo la produzione e acquisto di beni e servizi (che sono conteggiati nel PIL come consumi e investimenti pubblici), ma anche la spesa per trasferimenti (es. pensioni, sussidi) che vanno ad alimentare la domanda privata di beni e servizi
- ▶ Il totale delle spese della P.A. in Italia è stato pari a:
 - ▶ 871 mld nel 2019, pari al 48,5% del PIL
 - ▶ 947 mld nel 2020, pari al 57% del PIL
 - ▶ 1.026 mld nel 2021, pari al 56,3% del PIL
 - ▶ 1.092 mld nel 2022, pari al 56,1% del PIL

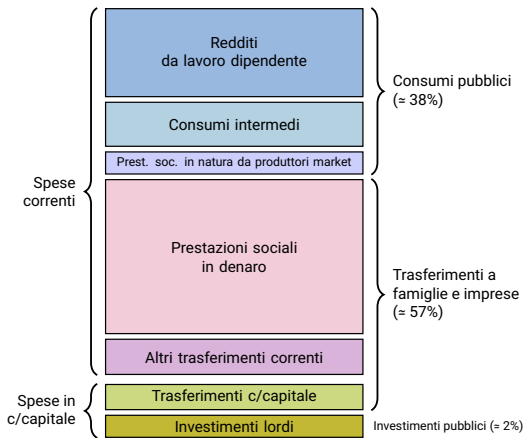
la spesa può aumentare in valore assoluto ma ridursi in rapporto al PIL

I valori riportati sono diversi da quelli nel testo, in quanto vengono continuamente aggiornati e spesso corretti dall'ISTAT. I dati più recenti sono da considerare sempre provvisori e a volte anche i dati più lontani nel tempo cambiano, per effetto dell'adozione di nuovi criteri di misura e classificazione

I convenzionalmente, per consentire confronti tra paesi e nel tempo, si rapporta la spesa al PIL, ma queste percentuali **non significano** che il PIL è per il 55% pubblico e per il restante 45% privato!

La classificazione economica della spesa pubblica

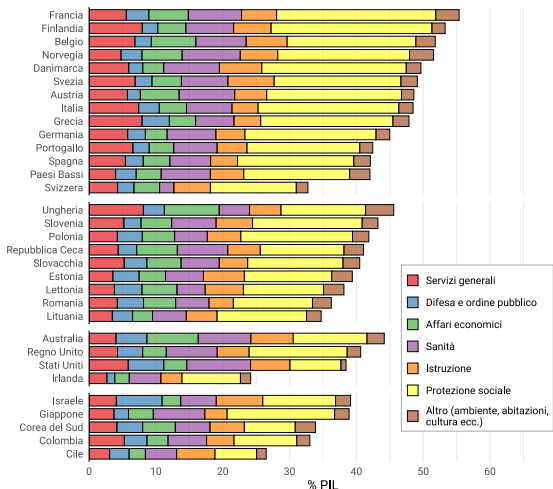
Possiamo classificare la spesa in base alla categoria economica:



- ▶ spese correnti e in conto capitale;
- ▶ distinguiamo tra le spese per remunerare il lavoro, gli acquisti di input produttivi (consumi intermedi), i trasferimenti ad altri soggetti;
- ▶ si considerano spesa per consumi anche gli acquisti di beni e prestazioni da fornitori privati a beneficio dei cittadini (es. molte prestazioni sanitarie);
- ▶ in Italia il 60% circa della spesa pubblica è rappresentato da trasferimenti.

La classificazione funzionale della spesa pubblica

Possiamo classificare la spesa in base alla funzione svolta:



Fonte: OECD, Annual National Accounts

1. Servizi generali delle P.A.
2. Difesa
3. Ordine pubblico e sicurezza
4. Affari economici
5. Protezione dell'ambiente
6. Abitazioni e assetto territoriale
7. Sanità
8. Attività ricreative, culturali e di culto
9. Istruzione
10. Protezione sociale

Le funzioni 1-6 sono consumi collettivi, 7-10 sono consumi individuali (in 8 sia individuali che collettivi)

La classificazione funzionale della spesa pubblica /2

tab. 1.1. La spesa pubblica per funzioni in percentuale del PIL in alcune economie avanzate (anno 2019)

	Germania	Francia	Italia	Svezia	Media UE*	Regno Unito	USA	Media OCSE
1. Servizi generali	5,8	5,6	7,4	6,9	5,8	4,3	5,9	5,3
di cui interessi	0,8	1,4	3,4	0,4		2,1	4,1	
2. Difesa	1,1	1,7	1,3	1,2	1,2	2,0	3,3	1,4
3. Ordine pubblico	1,6	1,6	1,8	1,3	1,7	1,8	2,0	1,6
4. Affari economici	3,2	5,9	4,1	4,4	4,4	3,5	3,4	4,6
5. Protezione ambientale	0,6	1,0	0,9	0,5	0,8	0,6	0,0	0,7
6. Abitazioni e territorio	0,4	1,1	0,5	0,7	0,6	0,8	0,5	0,5
7. Sanità	7,3	8,0	6,8	7,0	6,9	7,6	9,5	6,5
8. Attività ricreative ecc.	1,0	1,4	0,8	1,3	1,2	0,6	0,3	1,3
9. Istruzione	4,3	5,2	3,9	6,9	4,7	4,8	5,9	5,2
10. Protezione sociale	19,6	23,8	21,0	19,0	19,3	14,7	7,6	15,7
Spesa totale	45,0	55,4	48,5	49,1	46,5	40,6	38,5	42,9

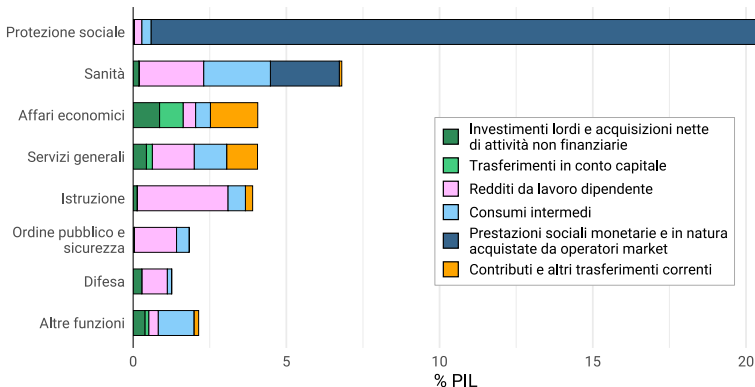
* La media considera i paesi UE aderenti all'OCSE nel 2019, dunque include il Regno Unito ma non i seguenti paesi: Bulgaria, Croazia, Cipro, Malta e Romania.

Fonte: OECD, Annual National Accounts

- Osserviamo la rilevanza della spesa per interessi nella funzione servizi generali (in Italia ma anche negli USA)
- La spesa al netto della spesa per interessi è detta **spesa primaria**

Funzioni e categorie insieme

- La tipologia di spesa (personale, trasferimenti, ecc.) può essere molto diversa a seconda della funzione



Fonte: OECD, National Accounts

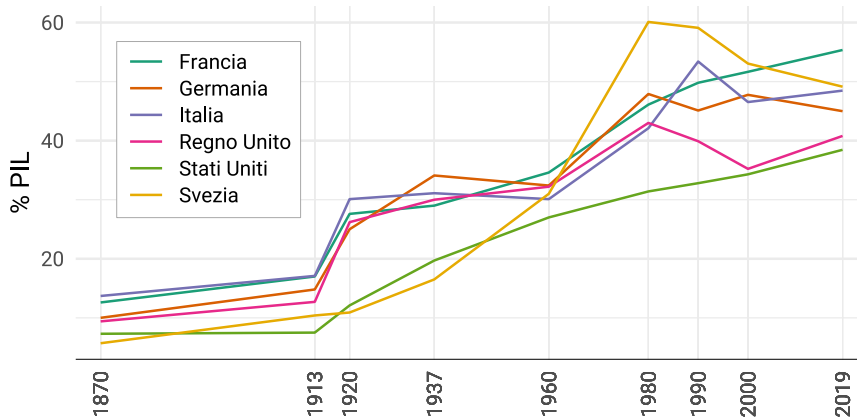
La spesa per protezione sociale è prevalentemente data da trasferimenti

Per istruzione, ordine pubblico e difesa prevalgono le spese per personale

Nella sanità e nei servizi generali sono molto rilevanti i consumi intermedi

- ▶ La spesa della P.A. fornisce una visione parziale dell'entità dell'intervento pubblico:
 - ▶ alcune forme di intervento pubblico non si traducono in entrate e uscite (ad es. obblighi di assicurazione);
 - ▶ in sistemi diversi, interventi con effetti equivalenti posso assumere la forma di una spesa, o di una minore entrata (ad es. tax expenditure);
 - ▶ dalla spesa pubblica non registra la presenza dello Stato nei mercati in cui si vendono beni e servizi (società partecipate).
- ▶ L'intervento pubblico ha modalità e ambiti eterogenei: parlare di «spesa pubblica» in generale vuol dire considerare in modo unitario fenomeni diversificati, che hanno una varietà di giustificazioni e possono presentare problematiche molto diverse.

L'evoluzione della spesa pubblica nel tempo



Fonte: Tanzi e Scheknecht [2007], Tab. I.1

La crescita storica della spesa pubblica: spiegazioni

Adolph Wagner

Finanzwissenschaft (1877)

Rilevò una tendenza alla crescita dell'intervento pubblico («Legge dell'aumento dell'attività dello Stato», poi nota come «Legge di Wagner»):

- ▶ La crescita della complessità della società, l'industrializzazione, l'urbanizzazione, creano una domanda di protezione sociale e di regolazione delle attività economiche;
- ▶ la crescita del reddito incoraggia l'espansione di certe spese che il mercato non è in grado di fornire in misura adeguata;
- ▶ la necessità di adottare nuove tecnologie e la scala degli investimenti richiesti (es. ferrovie) richiede l'azione dello Stato.

Francesco Saverio Nitti

(La scienza delle finanze, 1903, 1936)

- ▶ L'aumento delle spese militari dovuto alla ricerca di supremazia politica e imperialismo, con armi sempre più sofisticate e costose;
 - ▶ i grandi lavori pubblici necessari per sfruttare tecnologie quali il motore a vapore e l'elettricità;
 - ▶ la prevenzione dei mali sociali nel campo dell'igiene e la sanità;
 - ▶ la partecipazione delle classi popolari alla vita pubblica, che ha spinto a sviluppare certi servizi prima non ritenuti di utilità sociale.
- Una tendenza che osserviamo non solo delle democrazie, ma anche dei regimi dispotici.

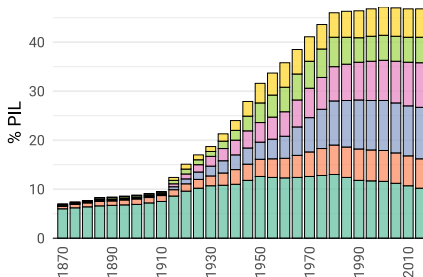
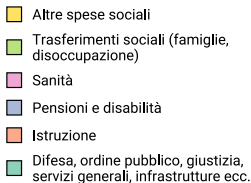
- ▶ Effetto delle trasformazioni economiche e sociali:
 - ▶ urbanizzazione e mobilità geografica hanno creato bisogni e reso necessario l'adozione di regole comuni
 - ▶ l'aumento della speranza di vita ha aumentato le necessità in termini di sanità e pensioni;
 - ▶ il cambiamento tecnologico ha reso possibile rispondere a nuovi bisogni e creato domanda per nuovi servizi;
 - ▶ l'aumento della partecipazione femminile alla forza lavoro ha accresciuto la domanda di servizi di cura;
 - ▶ la crescente globalizzazione ha esposto le economie locali a shock dovuti agli andamenti dei mercati internazionali.
- ▶ Mutamenti nelle preferenze individuali:
 - ▶ l'aumento del reddito ha creato bisogni di carattere culturale o ricreativo, che hanno la natura di beni «superiori» (elasticità al reddito > 1) e spesso sono beni consumati collettivamente
 - ▶ le comunicazioni diffondono rapidamente stili di vita e domanda di servizi forniti in altri paesi

- ▶ È aumentata la capacità di reperire risorse attraverso la tassazione:
 - ▶ l'aumento della dimensione di impresa con lo sviluppo di tecniche di amministrazione e contabilità consente di individuare con maggiore precisione redditi e quantità da sottoporre a tassazione;
 - ▶ l'affidamento di una quota crescente di servizi ai mercati ha ampliato il volume delle transazioni monetarie, che è possibile assoggettare a tassazione.
- ▶ Mutamenti nel livello di tassazione percepito come accettabile:
 - ▶ innalzamento dei redditi al di sopra del livello della sussistenza;
 - ▶ riconoscimento della legittimità delle spese dello Stato, conseguente ai processi di democratizzazione.
- ▶ L'idea che il livello «tollerabile» di imposte possa essere modificato e progressivamente innalzato è alla base di alcune teorie della crescita della spesa pubblica
 - ▶ Peacock e Wiseman considerano l'effetto di eventi eccezionali (guerre e gravi crisi economiche)
 - ▶ per Bird l'adattamento ad aumenti e riduzioni di spesa è asimmetrico

- ▶ Per Baumol, l'aumento della spesa è riconducibile all'effetto combinato di:
 - ▶ differenziale di produttività tra settori: fa sì che i costi nei settori a bassa dinamica della produttività aumentino in termini relativi rispetto ai costi nei settori in cui la produttività cresce più rapidamente
 - ▶ domanda rigida: aumenta la quota di spesa totale nei settori a bassa dinamica di produttività
 - ▶ lo Stato può sostenere alcuni beni diventati particolarmente costosi (es. musica dal vivo, teatro)
 - ▶ i beni e servizi dello Stato possono essere concentrati in settori caratterizzati da minore crescita della produttività (es. servizi di cura)
- ▶ Se la domanda non è rigida l'«Effetto Baumol» o «Baumol disease» spiega la sparizione di settori tradizionali

La crescita della spesa pubblica: chi ha ragione?

- ▶ È probabilmente inutile cercare «la» spiegazione corretta. Molte delle spiegazioni avanzate si adattano bene a certe categorie di spesa e certe funzioni, ma non valgono per altre.
- ▶ La spesa è aumentata fino agli anni '70, ma dagli anni '80 si è stabilizzata e in alcuni casi è diminuita



Fonte: Piketty [2020], Figura 10.14

- ▶ La componente che è cresciuta maggiormente nel corso del XX secolo è la spesa sociale

- ▶ Abbiamo analizzato l'evoluzione della spesa pubblica e del ruolo dello Stato in ottica **positiva**.
- ▶ Da un punto di vista **normativo**, possiamo chiederci quale «dovrebbe essere» tale ruolo. Possiamo individuare una dimensione ottimale? Esiste un criterio per stabilire cosa debba essere gestito dal pubblico e cosa lasciato all'iniziativa privata (al mercato)?
- ▶ Anche la riflessione sul dover essere si è evoluta, andando di pari passo con l'evoluzione di fatto del ruolo dello Stato, risentendo dei mutamenti storici e dell'evoluzione della riflessione economica, filosofica, giuridica ecc.

- ▶ Nella visione del **liberalismo economico classico**, la ricchezza nazionale è assicurata dal libero interagire degli individui che perseguono il proprio egoistico interesse. L'interferenza dello Stato non condurrà in generale a esiti migliori di quelli che possono essere garantiti dalla «**mano invisibile**» del mercato concorrenziale
- ▶ Tuttavia lo Stato deve garantire alcune funzioni di base:

«In primo luogo, il compito di proteggere la società dalla violenza e l'invasione delle altre società indipendenti; in secondo luogo, il compito di proteggere, per quanto è possibile, ciascun membro della società dall'ingiustizia e dall'oppressione di ogni altro membro di essa, ovvero il dovere di stabilire una rigorosa giustizia; in terzo luogo, il compito di realizzare e mantenere certi lavori pubblici e certe istituzioni pubbliche la cui realizzazione e mantenimento non saranno mai nell'interesse di un individuo o un piccolo gruppo di individui, dal momento che i profitti non potrebbero mai ripagare le spese sostenute da un individuo o un piccolo gruppo di individui, benché possano più che ripagarle a una grande società.»

- ▶ J. S. Mill (1806-1873) Mantiene il giudizio favorevole all'azione del mercato rispetto al controllo pubblico:

«Nelle società più progredite la grande maggioranza delle cose sono compiute peggio con l'intervento del governo, di come gli individui più interessati alla questione le farebbero, o le farebbero fare, se lasciati a se stessi..»

- ▶ Tuttavia, questo giudizio è temperato dalla considerazione di circostanze nelle quali un'azione dello Stato è desiderabile:
 - ▶ quando l'individuo non è un buon giudice del proprio interesse
 - ▶ quando il mercato è opera in condizioni di monopolio
 - ▶ quando è necessaria un'azione collettiva coordinata
 - ▶ attività che i privati non hanno interesse a realizzare (infrastrutture, esplorazioni scientifiche, nonché il mantenimento di una «classe colta»)

- ▶ Nel corso del XX secolo il confronto si mantiene vivace
- ▶ Sul fronte che si oppone all'intervento pubblico molti economisti che si rifanno al liberalismo classico («liberisti» è il termine italiano che indica il liberalismo economico)
 - ▶ la «scuola austriaca» di von Mises e von Hayek vede nella tendenza ad ampliare l'intervento pubblico una minaccia alla libertà individuale
- ▶ A giustificare l'intervento dello Stato l'opera di J. M. Keynes, che con la sua Teoria generale sostiene la necessità di opporsi alle fasi di recessione con programmi di spesa pubblica
- ▶ L'economia del benessere (A.C. Pigou) teorizza la necessità di un'azione correttiva nei casi in cui gli interessi privati e quelli pubblici divergono (esternalità)

Le funzioni dello Stato secondo Musgrave

- ▶ Secondo Richard Musgrave le funzioni dello Stato sono riconducibili alla seguente tripartizione:
 - ▶ **Funzione allocativa**: assicurarsi che risorse adeguate siano destinate alla produzione di beni e servizi che la società ritiene desiderabili e che, in assenza di un intervento pubblico, il mercato non fornirebbe in misura o qualità adeguata;
 - ▶ **Funzione distributiva**: il perseguimento di un'allocazione dei beni e servizi tra gli individui della collettività che sia «equa» o «giusta»;
 - ▶ **Funzione di stabilizzazione**: le politiche macroeconomiche finalizzate a garantire la piena occupazione delle risorse, una ragionevole stabilità dei prezzi e un'adeguata crescita economica, tenendo conto dei vincoli esterni rappresentati dagli effetti sulla bilancia commerciale e la bilancia dei pagamenti.
- ▶ L'azione pubblica non è vista come un'indebita interferenza con il mercato, come un'attività «improduttiva», bensì come uno strumento appropriato per risolvere problemi che il mercato non sarebbe in grado di affrontare:

«Un'iniziativa di carattere cooperativo intrapresa per risolvere problemi di coesistenza sociale in modo democratico ed equo» (R. Musgrave, 1999)

- ▶ Attenzione a non adottare una visione troppo ottimistica: lo Stato è esso stesso un'istituzione nella quale operano individui portatori di molteplici interessi, potrebbe muoversi con obiettivi ben diversi dal pubblico interesse.
- ▶ J. Buchanan, riprendendo anche la tradizione italiana di scienza delle finanze (A. De Viti de Marco, M. Pantaleoni, M. Fasiani, U. Mazzola, F. Ferrara), pone l'attenzione sui processi di formazione delle decisioni pubbliche.
 - ▶ J. Buchanan e G. Tullock (1962), *The calculus of consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*.
- ▶ Nella public choice l'azione dello Stato viene analizzata con gli strumenti propri dell'analisi economica, come esito dell'interazione tra soggetti che ricercano il proprio tornaconto individuale.
- ▶ L'azione dello Stato è per lo più motivata dall'azione di gruppi di pressione che ne utilizzano l'autorità per ottenere dei vantaggi. L'azione pubblica è spesso più un problema che la soluzione

«non esistono regole sul giusto ruolo dello Stato
che possano essere stabilite mediante
un ragionamento a priori»
(P. A. Samuelson)