

L'intervento pubblico nel sistema economico

Francesca Stroffolini

Azioni individuali, azioni collettive e azione pubblica in un'economia di mercato

- La realizzazione degli obiettivi di ciascun individuo in una collettività richiede la cooperazione tra gli individui stessi.
- Gli individui possono avere stesso *obiettivo finale* (la costruzione di una strada, l'illuminazione pubblica, un servizio antincendio). La cooperazione è vantaggiosa perchè permette la realizzazione dell'obiettivo a un livello più alto o a un costo individuale più basso.
- La cooperazione può essere necessaria per la realizzazione stessa dell'obbiettivo.

Azioni individuali, azioni collettive e azione pubblica in un'economia di mercato

- Gli individui possono avere *obiettivi finali diversi* (per alcuni la disponibilità di un bene, per altri la disponibilità di danaro), ma l'*obiettivo intermedio* è comune: la cooperazione per addivenire allo scambio di beni.
- Anche se gli interessi possono essere divergenti, quali i termini dello scambio (prezzo, luogo, tempo), gli individui hanno un interesse comune a che lo scambio avvenga in condizioni di reciproca affidabilità.

Azioni individuali, azioni collettive e azione pubblica in un'economia di mercato

- Obiettivo comune è quindi la creazione di istituzioni *pubbliche* nel duplice significato di insiemi di regole dirette a far funzionare nella maniera desiderata il sistema economico e di organismi che tali regole definiscono ed applicano e che garantiscono che vengano applicate.
- La cooperazione si realizza attraverso *azioni collettive*.

- L'azione collettiva realizza alcune fondamentali funzioni (come la definizione e la salvaguardia del quadro normativo entro il quale si svolgono le attività economiche) ed è diretta a soddisfare alcune essenziali esigenze degli individui (come la difesa da nemici esterni, la fruizione di servizi e beni comuni ecc.).
- Un sistema economico senza istituzioni collettive non potrebbe esistere. Si può allora parlare di *intervento pubblico* con riferimento alle *dimensioni* e alle *direzioni* di tale azione pubblica.

Azioni individuali, azioni collettive e azione pubblica in un'economia di mercato

- I diversi problemi relativi all'azione dell'operatore pubblico possono essere ricondotti a tre questioni fondamentali, riguardanti:
 - *i compiti dell'operatore pubblico;*
 - *gli strumenti a disposizione ed i loro effetti economici;*
 - *le modalità di formazione e di realizzazione delle decisioni pubbliche.*

- È possibile prefigurare tre “modelli” di Stato:
 - Stato esclusivamente *regolatore e garante*, che fissa le regole del gioco economico e ne garantisce l'applicazione, lasciando poi al mercato le funzioni di *allocazione e distribuzione* delle risorse.
 - Stato *pianificatore*, che svolge ambedue le suddette funzioni.
 - Intermedio fra questi è lo Stato che interviene nel sistema economico per modificare alcuni dei *risultati allocativi e distributivi* del mercato.

I compiti dell'operatore pubblico

I modelli di Stato

- L'analisi del corso riguarda un sistema capitalistico, basato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione (a cui corrisponde, per il proprietario, il diritto di appropriarsi del risultato economico dell'impiego di tali mezzi);
- le funzioni *allocative* e *distributive* sono prioritariamente svolte dal mercato, ma il ruolo dello Stato nell'*allocazione* e nella *distribuzione* delle risorse può comunque essere molto rilevante.

- I compiti che vengono assegnati allo Stato variano nel tempo e nello spazio. In Italia e in Europa si è assistito ad una progressiva riduzione dell'intervento dello Stato. Per grosse linee:
 - protezione dell'industria privata, grandi opere pubbliche (ferrovie, strade, ecc.) e istruzione di base (dalla costituzione dello stato unitario alla prima guerra mondiale);
 - sostegno all'occupazione e proprietà pubblica di imprese produttive (con la crisi economica iniziata nel 1929), e welfare state (crescita delle spese per istruzione, previdenza, sanità), con forte espansione del bilancio pubblico (specialmente tra il 1950 ed il 1990 circa);
 - deregolamentazione, privatizzazioni, riduzione dei bilanci pubblici, più ampia compartecipazione dei beneficiari alle spese di welfare (a partire dall'ultimo decennio del XX secolo e tuttora).

- I compiti dell'operatore pubblico dipendono da:
 - il funzionamento del sistema economico;
 - il grado di sviluppo economico;
 - il clima politico-culturale dominante (in un paese o in un'area geo-politica).

- L'*allocazione* delle risorse – la decisione, cioè, sulla destinazione che le risorse disponibili devono avere tra le diverse alternative di impiego – e la sua *distribuzione* – la ripartizione, cioè, tra gli individui che compongono la collettività dei risultati economici dell'impiego di quelle risorse – avvengono con modalità diverse e danno luogo a risultati diversi a seconda che a compierle sia il *mercato* o lo *Stato*.
- Nell'assetto istituzionale di *mercato* è il meccanismo dei *prezzi* (relativi) dei beni e dei fattori produttivi che, insieme alla dotazione di risorse di ciascun individuo, determina l'allocazione e la distribuzione delle risorse.

- Il meccanismo tipico di allocazione tramite lo *Stato* è rappresentato dall'applicazione di “regole” fissate dall'operatore pubblico attraverso una varietà di atti normativi (leggi, regolamenti, ...) da cui discendono diritti e obblighi, benefici e pagamenti per gli individui facenti parte della collettività.
 - Ad esempio: l'attribuzione del diritto ad una data prestazione sanitaria in base non al suo costo o al prezzo che l'ammalato è disposto a pagare ma al tipo e alla gravità della patologia medica riscontrata; la copertura del costo dei servizi di difesa nazionale o di illuminazione stradale tramite il pagamento di un'imposta il cui ammontare individuale sia funzione di indicatori di capacità contributiva quali il reddito o il patrimonio ecc

- Il sistema di mercato si basa su decisioni *decentralizzate* di tutti gli operatori che intervengono sui due lati di ciascun mercato e si realizzano attraverso azioni volontarie che danno luogo a rapporti contrattuali.
- Il meccanismo di allocazione e distribuzione tramite lo Stato è fondato sulla centralizzazione dei poteri decisionali (assegnati all'operatore pubblico) e sulla coattività delle decisioni da esso prese.

I compiti dell'operatore pubblico

- Teoria economica liberista (Adam Smith 1776) sottolinea la capacità autoregolatrice del mercato nel realizzare un'efficiente allocazione delle risorse (la teoria della “mano invisibile”).
- Le condizioni poste dalla moderna teoria dell'equilibrio economico generale per l'efficienza allocativa sono, in via generale:
 - esistenza di mercati per tutti i beni e per tutti i fattori della produzione;
 - regimi perfettamente concorrenziali in tutti i mercati: in ciascun mercato gli operatori, considerano il prezzo di mercato come un dato (sono *price takers*), c'è libertà di entrata e di uscita dal mercato delle imprese, i beni e i fattori produttivi scambiati sono omogenei perfettamente mobili e perfettamente divisibili , gli agenti economici (consumatori ed imprese) sono perfettamente informati su tutti gli elementi che influiscono sulle loro decisioni e massimizzano la loro funzione obiettivo (utilità e profitto)

- La mancanza di una di queste condizioni comporta il "*fallimento del mercato*" nel realizzare l'efficienza. Ciò giustifica, sul piano normativo, l'intervento dello Stato nel sistema economico, con lo scopo di modificare i risultati allocativi (inefficienti) generati dal mercato.
- Anche il meccanismo allocativo fondato sull'azione dell'operatore pubblico può non essere in grado di raggiungere un'allocazione efficiente delle risorse ("fallimenti dello Stato"). Ciò è dovuto:
 - alle caratteristiche degli strumenti a disposizione dell'operatore pubblico, il cui impiego genera inefficienze;
 - ad asimmetria informativa tra Stato e operatori privati;
 - ad imperfezioni nelle modalità di formazione e realizzazione delle decisioni pubbliche

- In assenza di fallimenti del mercato l'intervento dello Stato è richiesto per due motivi:
 - Fissare le “regole del gioco” concorrenziale e di garantire il rispetto di tali regole (il che richiede, evidentemente, l'esercizio di poteri di coazione).
 - Modificare la distribuzione delle risorse realizzata dal mercato

- La distribuzione delle risorse realizzata dal mercato (senza fallimenti) attribuisce ad ogni individuo il risultato economico dell'impiego dei fattori produttivi – capitale, lavoro, terra – di cui sia titolare. Ciò ha due conseguenze:
 - Soggetti produttivamente “deboli” (ad esempio perché inabili o anziani), venendo remunerati in base alla loro (bassa o nulla) produttività, potrebbero non avere sufficienti mezzi di sussistenza.
 - La distribuzione *finale* dei beni dipende dalla distribuzione *iniziale* delle risorse fra gli individui: si tende a favorire il mantenimento dello status quo distributivo.

I compiti dell'operatore pubblico

- Sinteticamente le giustificazioni economiche dell'intervento pubblico sono espresse nella seguente tabella

Tabella 2.2

Giustificazioni economiche dell'intervento pubblico	→	Funzioni dello Stato (→ Obiettivi)
a) Inefficienze micro-economiche ("fallimenti" del mercato)	→	a) Allocazione delle risorse
b) Squilibri macro-economici (disoccupazione, inflazione)	→	b) Stabilizzazione (del reddito nazionale e dell'occupazione)
c) Risultati distributivi del mercato non soddisfacenti sul piano dell'equità	→	c) Redistribuzione (del reddito e della ricchezza)
a) + b) + c)	→	d) Crescita economica

- Tra i diversi obiettivi si possono venire a creare delle incompatibilità: un obiettivo può essere realizzato solo a scapito della realizzazione di un altro obiettivo (*trade-off*).
- Ciò richiede una scelta tra obiettivi o tra grado di raggiungimento degli stessi . Tale scelta dipende dai giudizi di valore quali espressi nella funzione di benessere sociale.

Gli strumenti dell'intervento pubblico ed i loro effetti

- L'operatore pubblico può intervenire nel sistema economico attraverso una molteplicità di strumenti:
 - l'azione legislativa e regolamentare, con la fissazione, cioè, di norme che implicano divieti, obblighi, condizioni o limiti ai comportamenti economici degli operatori;
 - il controllo dei prezzi o delle quantità di beni o servizi prodotti e offerti sul mercato da imprese private e pubbliche (nelle *public utilities*: *gas, energia, acqua, trasporti*);
 - l'offerta di beni e servizi che può avvenire attraverso la produzione privata o pubblica. La fornitura di beni e servizi ai consumatori può essere gratuita oppure a pagamento, ed il corrispettivo può coprire integralmente (prezzo privato) o solo in parte il costo di produzione (prezzo politico);
 - i trasferimenti monetari dall'operatore pubblico a famiglie e imprese (sussidi) e dai privati all'operatore pubblico (prelievo fiscale e contributivo).

Gli strumenti dell'intervento pubblico ed i loro effetti

- Gli strumenti appartenenti ai primi tre gruppi hanno la caratteristica di modificare *direttamente* i comportamenti degli operatori, con i vincoli di tipo giuridico, il controllo di prezzi o quantità o la messa a disposizione (generalmente gratuita o a prezzo politico) di beni e servizi.
- Gli strumenti dell'ultimo gruppo, come le imposte e i sussidi, agiscono, invece, in maniera *indiretta* sui comportamenti degli operatori. Essi possono modificare i prezzi relativi dei beni o dei fattori produttivi, alterando i rispettivi rapporti di convenienza e modificando gli incentivi a determinati comportamenti economici.

- La scelta di strumenti alternativi per raggiungere degli obiettivi richiede l'analisi, normativa e positiva delle caratteristiche di tali strumenti e degli effetti che, sia sul piano allocativo che su quello distributivo, essi determinano sui comportamenti degli operatori.

Le modalità di formazione e di realizzazione delle decisioni pubbliche

- Le teorie dirette a spiegare la natura delle scelte pubbliche si possono ricondurre a due schemi interpretativi fondamentali:
 - le teorie basate su premesse politico-sociologiche da cui derivano prevalentemente analisi di tipo positivo;
 - le teorie fondate su premesse volontaristiche – che danno prevalentemente luogo ad analisi di tipo normativo.
- L'elemento di distinzione tra le due teorie è la diversa concezione del ruolo dello Stato.

Le modalità di formazione e di realizzazione delle decisioni pubbliche

- Secondo le teorie politico- sociologiche la classe sociale o il gruppo politico che detiene il potere politico impone le sue scelte al resto della collettività al fine di realizzare la propria visione ideologica e i propri interessi. Pertanto, le scelte pubbliche non sono conformi alle preferenze della collettività, ma a quelle della classe dominante.
- Secondo le teorie volontaristiche l'azione dello Stato è diretta a dare attuazione alle esigenze degli individui nei casi in cui il mercato non sia in grado di soddisfarle. Le decisioni dell'operatore pubblico sono conformi alle preferenze individuali.

Le modalità di formazione e di realizzazione delle decisioni pubbliche

- I due filoni di analisi – volontaristico e politico-sociologico – confluiscono nella moderna Teoria delle decisioni collettive che analizza:
 - le caratteristiche che dovrebbe avere il processo di formazione delle scelte pubbliche in un contesto democratico – in cui sia garantita la conformità alle preferenze individuali – e quali limiti teorici si incontrano (Kenneth Arrow e di Amartya Sen) (analisi normativa);
 - le caratteristiche delle diverse fasi in cui si svolge il procedimento di formazione e realizzazione della volontà collettiva e le imperfezioni che in ciascuna di esse si possono riscontrare, a causa di caratteristiche e limiti dei sistemi elettorali e dei sistemi di votazione parlamentari, poteri regolamentari, comportamenti della burocrazia pubblica, influenza di gruppi intermedi quali partiti, sindacati e organizzazioni portatrici di interessi in genere, ecc.