

Introduzione (Prof. Leonzio Rizzo - Economia Pubblica L-Z)

La Scienza delle Finanze o Economia Pubblica è la disciplina economica che studia il ruolo dello Stato nelle economie di mercato, con particolare riguardo alle entrate e spese pubbliche rappresentate nel bilancio dello Stato.

La presenza dell'attività pubblica è molto ampia nella nostra vita. Noi nasciamo in un ospedale, spesso pubblico e ci registrano all'anagrafe; da giovani passiamo molti anni nelle scuole (pubbliche o sovvenzionate dallo Stato); quando lavoriamo il nostro compenso è gravato in misura rilevante dai cosiddetti oneri sociali che sono una quota importante del costo del lavoro di cui tanto si discute nei nostri giorni. Costruiamo una famiglia, abbiamo dei figli e in molti casi ci sono sussidi dallo Stato (assegni familiari e detrazioni fiscali), ci ammaliamo e siamo spesso curati da istituzioni pubbliche, cessiamo di lavorare e viviamo di una pensione quasi sempre pubblica. Si muore (sigh!) e saremo sepolti in un cimitero costruito in un Comune.

Tutte le attività descritte richiedono un volume elevato di mezzi finanziari, in gran parte raccolti con imposte, che sono prelievi coattivi da parte dello Stato nei confronti dei cittadini. La descrizione delle spese e delle entrate dello Stato è condensata nel bilancio dello Stato o più precisamente nei bilanci dei moltissimi enti pubblici che compongono la Pubblica Amministrazione.

Quali sono le funzioni che svolge lo Stato? Le funzioni dello Stato definite da Richard Musgrave (*The Theory of Public Finance*, 1959) sono Allocazione, Redistribuzione e Stabilizzazione.

1 La funzione allocativa

L'obiettivo della funzione allocativa è quella di perseguire modalità efficienti di offerta dei servizi pubblici e del prelievo fiscale: le attività consistono nella produzione pubblica e nella regolamentazione di attività economiche private.

1.1 I beni pubblici

In particolare la produzione pubblica si concentra sulla fornitura di alcuni particolari beni con forti caratteristiche di non rivalità nel consumo e non escludibilità dal consumo come *giustizia, difesa e sicurezza*. Il finanziamento della fornitura di tali beni avviene tramite la raccolta delle imposte chieste ai cittadini in base

ad un qualche criterio condiviso. Nel nostro corso di occuperemo di definire e classificare in modo rigoroso le diverse tipologie di bene pubblico in base al livello di non rivalità e non escludibilità. Inoltre studieremo i criteri secondo cui può essere disegnato un sistema impositivo che, oltre ad avere il compito di finanziare la fornitura di beni pubblici, svolge, in genere nei sistemi economici avanzati, anche la funzione redistributiva, a cui faremo riferimento in seguito.

1.2 Il disegno delle imposte

Ovviamente bisogna bilanciare la progressività di un sistema con i disincentivi che questa può creare ad un adeguato impegno di tutti a contribuire alla creazione di prodotto interno lordo. Studieremo a tal proposito, quali sono i criteri secondo cui disegnare un'imposta per minimizzare il cosiddetto *eccesso di pressione*, ovvero l'incentivo a non fare (non consumare, non offrire) a causa della presenza delle imposte. Vedremo come questo sia dovuto ad un *effetto reddito* e ad un *effetto di sostituzione*, che studieremo con riferimento a un'imposta sul consumo e ad un'imposta sul lavoro. Si sente spesso dire che dobbiamo abbassare le imposte sul lavoro, perchè queste sono la causa del nostro rallentamento economico e dell'incremento della disoccupazione nel paese, ma qual'è il meccanismo per cui un incremento delle imposte sul lavoro fa diminuire il livello dell'occupazione. E' questo effetto quantificabile nel nostro paese? Qual'è il ruolo giocato dall'elasticità della domanda e offerta di lavoro? E infine chi è che nella realtà paga un incremento del costo del lavoro nel nostro paese?

1.3 Intervento dello stato nella fornitura di beni privati

Lo Stato può intervenire nel sistema economico privato non solo per fornire beni pubblici puri, ma anche beni privati nel caso in cui questi siano importanti per i cittadini, ma la struttura di costo non rende conveniente la loro fornitura privata o la caratteristica del bene stesso (per cui ad esempio siano difficilmente definibili i diritti di proprietà) genera un forte incentivo ad un'offerta insufficiente a soddisfare in modo adeguato le esigenze della collettività.

Il primo caso è quello del cosiddetto *monopolio naturale* dovuto alla presenza di forti economie di scala, per cui due imprese produrrebbero a costi molto più elevati che una sola impresa (si pensi al caso delle imprese a rete, come le linee ferroviarie o la rete dei cavi che trasporta la corrente elettrica o la ADSL). Se il numero ottimale di imprese è 1, ci troviamo di fronte ad un monopolio naturale, in cui il proprietario dell'unica impresa avrebbe un enorme potere nei confronti dei consumatori e fisserebbe quindi un prezzo molto più elevato di quello che si fisserebbe nel caso in cui ci fossero più imprese a competere nella vendita del servizio/prodotto fornito. In tal caso lo Stato può intervenire controllando che il prezzo fissato dal monopolista non superi mai una ragionevole soglia, o può optare per la produzione pubblica del bene.

Il secondo caso è quello delle *esternalità*. Si pensi ad esempio al consumo di istruzione. L'istruzione è un bene/servizio particolare poichè non va a beneficio solo di chi viene formato, ma anche di coloro i quali poi interegiscono con il

giovane formato. Quindi se si facesse pagare l'intero costo della formazione allo studente si genererebbe un livello di formazione inferiore a quello ottimale per la società nel suo complesso, perchè lo studente (o la sua famiglia) sarebbe disposta a pagare per una unità di formazione ricevuta un prezzo che rifletterebbe solo il beneficio privato arrecato allo studente. Quindi in equilibrio il livello di formazione acquisito dallo studente sarebbe inferiore a quello che acquisirebbe se una parte del costo fosse pagato dalla collettività che beneficia dell'esternalità positiva generata dalla formazione dello studente. In questo caso l'intervento dello Stato consiste nel finanziare parte delle formazione con la fiscalità generale (IRPEF, IVA, IRES, IRAP etc..) dopo che gli studenti hanno pagato la parte di propria competenza con le tasse.

2 La funzione redistributiva

La funzione redistributiva, come la parola stessa indica, corregge la distribuzione delle risorse realizzata dal mercato.

2.1 Imposta progressiva

Uno strumento importante utilizzato da tutte le economie sviluppate è l'*imposta sul reddito progressiva*, che significa che un incremento del reddito è tassato non in modo proporzionale, ma tanto di più, quanto maggiore è il reddito di partenza. Esempio: ci sono due contribuenti uno con un reddito di 15 e uno di 10, entrambi tassati con un'aliquota del 10%; entrambi l'anno successivo registrano un incremento del proprio reddito di 5: al primo viene richiesto di dare allo Stato il 20% del proprio incremento di 5 e al secondo il 10% del rispettivo incremento di 5. In questo caso siamo di fronte ad una tassazione di tipo progressivo: entrambi hanno registrato lo stesso incremento di reddito, ma colui il quale aveva un reddito di partenza più elevato deve dare allo Stato una parte maggiore del suo incremento di reddito rispetto all'altro contribuente.

E' necessario porre molta attenzione a che i meccanismi redistributivi non minino l'incentivo economico a produrre e consumare. Esistono tecniche per introdurre o aumentare la progressività senza disincantare l'impegno? Quali sono i limiti di tali tecniche per il vincolo di bilancio dello Stato?

2.2 Trasferimenti monetari

Lo Stato può redistribuire anche tramite veri propri *trasferimenti monetari* finanziati con la fiscalità generale. Si pensi agli assegni familiari, alle pensioni sociali, alle borse di studio che oltre che del merito tengono conto anche del reddito familiare; vi è inoltre l'*offerta di servizi reali* di cui viene richiesto un pagamento modulato sul reddito, come è il caso ad esempio degli asili nido nei comuni, o del ticket sanitario sulle ricette basato su fasce di reddito etc..

2.3 Le pensioni

Lo Stato esercita poi un'importante azione di redistribuzione di risorse dai giovani ai vecchi, tramite il *sistema pensionistico*. L'azione dello Stato tramite gli istituti previdenziali può in verità essere attribuita sia alla funzione redistributiva, che a quella allocativa. Il sistema pensionistico, infatti, dalla riforma Dini in poi ha una logica di tipo assicurativo. Si è passati infatti da un sistema cosiddetto retributivo ad uno contributivo: nel primo caso la pensione era determinata come percentuale di una qualche funzione della retribuzione ricevuta in età lavorativa e nel secondo caso invece la pensione è legata ai contributi versati in età lavorativa. E' chiaro comunque che anche in questo secondo caso le pensioni vengono pagate ogni anno oltre che con i contributi ricevuti dai lavoratori anche con una quota di trasferimenti finanziati dalla fiscalità generale.

3 La funzione di stabilizzazione

La funzione di stabilizzazione regola il livello dell'attività economica, garantendo un tasso di disoccupazione a livelli ragionevoli e il controllo dell'inflazione. Tale funzione può essere svolta utilizzando sia le spese, che le imposte.

3.1 Investimenti in infrastrutture

Nel caso delle spese un esempio sono gli investimenti in infrastrutture pubbliche, che, in periodi di crisi economica in cui la domanda è carente, possono aiutare a risollevarla la domanda, tramite attivazione diretta ed indiretta di settori produttivi. In periodi di crisi economica le infrastrutture in cui è ad esempio più opportuno investire sono strade, dighe, ponti e grandi collegamenti, utili e necessari non solo alla vita di tutti i giorni, ma anche ai rapporti economici e commerciali. Se le infrastrutture sono ben fatte e funzionanti questi ultimi possono essere più convenienti. L'effetto di breve periodo è quello di aumentare la domanda e quindi tamponare la crisi occupazionale, l'effetto di medio-lungo periodo è invece quello di abbassare i costi di produzione delle attività economiche del territorio, garantendo maggiore competitività e possibilità di sviluppo stabile ed equilibrato.

3.2 Detrazioni d'imposta

Nel caso delle imposte, misure che incentivano l'attività produttiva sono ad esempio le detrazioni di imposta concesse per ristrutturazione di case o per investimenti per le abitazioni private in tecnologie di risparmio energetico, o gli incentivi alla rottamazione concessi alcuni anni fa a coloro i quali compravano una nuova automobile. Tutti questi sono interventi che lo Stato effettua utilizzando denaro pubblico e che hanno l'obiettivo di distorcere verso il basso il costo di un prodotto e/o servizio ritenuto strategico per innescare un virtuoso processo di ripresa o sviluppo economico.

3.3 Il problema del rispetto del vincolo di bilancio

Ovviamente tali interventi implicano impiego a volte di ingenti somme di risorse pubbliche. Tali operazioni, se effettuate in modo accorto possono essere pensate come dei veri e propri investimenti effettuati dalla collettività. Come in ogni investimento, però, è legittimo attendersi un rendimento, che, in questo caso, sarà disponibile una volta superato il periodo di crisi economica. Nel periodo di ripresa economica è quindi necessario che lo Stato rientri dallo sforzo finanziario effettuato (eccesso di debito) per poter avere i propri conti pubblici in ordine e pronti a effettuare un intervento simile quando si ripresenterà il successivo periodo di crisi. Questa seconda parte dell'intervento dello Stato, nella sua funzione di stabilizzazione, è stata molto spesso dimenticata, generando accumulo di ingenti quantità di debito pubblico, che hanno reso gli Stati, molto fragili e finanziariamente ricattabili dalle potenti multinazionali finanziarie private.