

ECONOMIA DELL'UNIONE EUROPEA

5. L'intervento pubblico

Fallimenti del mercato ed intervento pubblico

L'intervento pubblico in economia può servire a **modificare l'allocazione delle risorse** e la **distribuzione del reddito**.



Quindi, oltre alle finalità **stabilizzatrici** (tipo 2 della classificazione di Musgrave) serve ad obiettivi **distributivi** ed **allocativi** (tipi 3 e 1).

Per questi ultimi due fini, l'analisi tradizionale considera situazioni specifiche di fallimento del mercato per giustificare l'intervento pubblico:

1. imperfezioni ed incompletezza dei mercati, si pensi ai settori finanziari assicurativi (ad esempio i vincoli di liquidità, limiti nell'indebitamento);
2. esternalità nella produzione e nel consumo, implicano equilibri di mercato subottimali in quanto c'è una produzione privata diversa da quella socialmente desiderabile (cioè i costi privati e i costi sociali divergono);
3. rendimenti di scala crescenti in presenza di elevate dimensioni minime produttive (economicamente efficienti in alcuni comparti, ad es. trasporti e comunicazioni, nonché tutti i servizi di pubblica utilità) che dà vita a comportamenti monopolistici, collusivi, lesivi della concorrenza;
4. incertezza, informazione incompleta (ad esempio asimmetrica), alti costi di informazione;
5. esistenza di beni pubblici puri (giustizia, difesa, ordine pubblico) che sono spesso indivisibili, assenza di rivalità nel consumo e non escludibilità dai benefici (problema dei free rider).

Fallimenti del mercato ed intervento pubblico

È utile ricordare due **teoremi fondamentali della nuova economia del benessere**:

1. **un equilibrio competitivo** (se beni e servizi possono essere scambiati in mercati concorrenziali) rappresenta **sempre**, in assenza di fallimenti, una **situazione di *first-best* in senso paretiano**, ossia non è dominato da nessun'altra allocazione fattibile (altrimenti diminuirebbe il benessere di almeno uno individuo);
2. esiste una **distribuzione delle risorse iniziali** tra gli individui (cioè hanno in partenza dotazioni appropriate di risorse quando entrano in un mercato), tale che la corrispondente allocazione di equilibrio walrasiano coincide con l'allocazione ottimale in senso paretiano (lo Stato quindi avrebbe il compito delle dotazioni, mentre il mercato di dare efficienza).

Breve ripasso:

- ✓ Equilibrio secondo Walras: considerando una economia di mercato, vi è uguaglianza tra domanda e offerta in tutti i mercati, ovvero l'eccesso di domanda è nullo. Se $n-1$ mercati sono simultaneamente in equilibrio, allora lo è anche il mercato n -esimo.
- ✓ L'ottimo di Pareto si verifica quando non possiamo migliorare la condizione di un soggetto senza peggiorare quella di un altro soggetto.

Fallimenti del mercato ed intervento pubblico

- Le **allocazioni efficienti** sono anche **socialmente indifferenti**: questo conferma l'idea paretiana secondo cui la giustizia distributiva **non è un problema dell'economia politica**.
- Resta un problema della **sfera politica** ... MA le imperfezioni di mercato e l'effettiva impossibilità di raggiungere posizioni di first-best richiedono che il trade-off tra equità ed efficienza sia affrontato con interventi pubblici.
- Nell'analisi cerchiamo istituzioni (come lo Stato) che possano **sostituire 'mercati mancanti' o non utili** a raggiungere posizioni ottimali.
- **L'intervento pubblico può essere giustificato dalle imperfezioni ed incompletezza dei mercati**, il meccanismo allocativo del mercato resta in posizione dominante (Arrow).
- Lo Stato è l'organismo regolatore di agenti e mercati privati ma è anche il tipico *decisore pubblico*.
- La **regolamentazione pubblica** della produzione si rende necessaria davanti a particolari **imperfezioni** (misure di regolamentazione), ad es. in difesa dei consumatori nel caso di informazione imperfetta.
- Ricordiamo la presenza di **beni di merito**, per cui si ritiene giusto l'intervento pubblico per la loro fornitura (educazione arte, preservazione siti storici, tutela dell'ambiente).

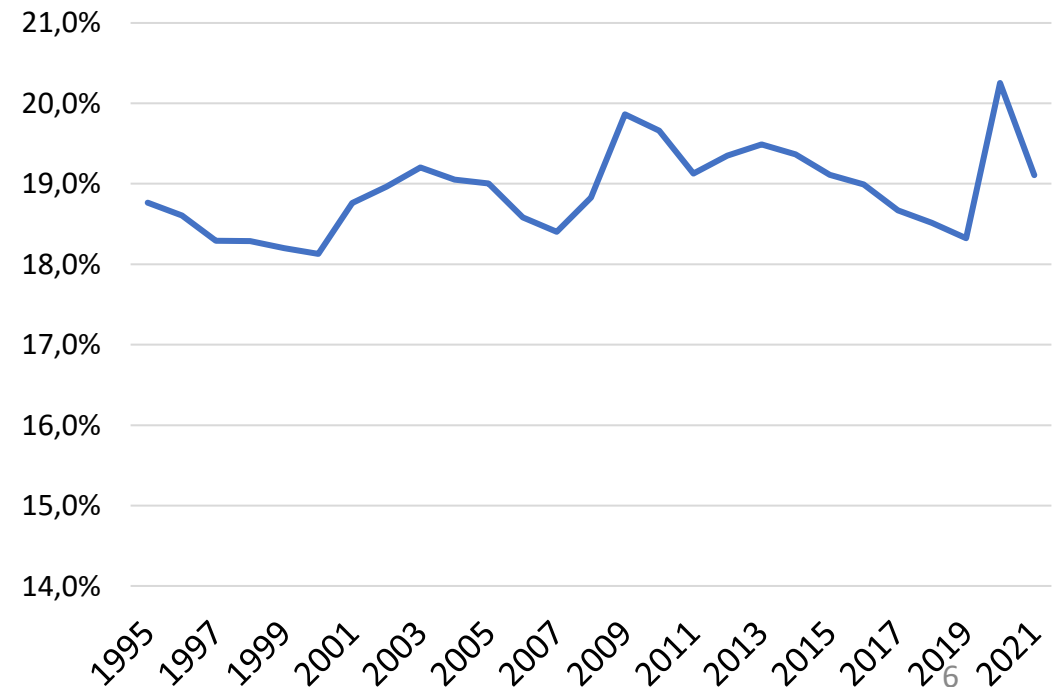
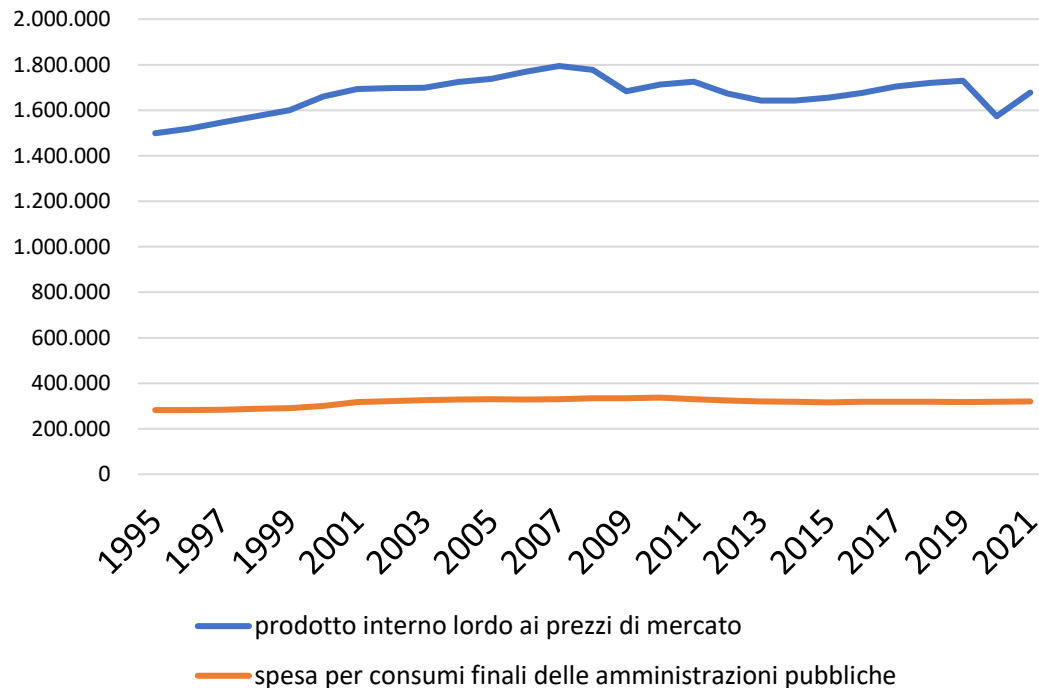
Teorie sull'espansione del settore pubblico

- La maggiore crescita dell'intervento pubblico si è registrata nel secondo dopo guerra.
- A partire da quegli anni, **oltre alla tradizionale fornitura di beni pubblici**, si sono aggiunte azioni di **stabilizzazione** dell'economia di mercato e di tipo **redistributivo**.
- Già negli anni '60 si è arrivati ad un'economia 'mista'.
- L'operatore pubblico era presente accanto al libero mercato, **non solo per regolare** ma anche come 'attore'.
- L'intervento pubblico diretto è più importante nei **settori strategici** (pensiamo a quelli con vincoli strutturali come quello dell'energia, o per il riequilibrio territoriale come gli interventi a favore del Mezzogiorno).
- La spesa pubblica ha avuto un trend di crescita di lungo periodo per il diffuso utilizzo di **politiche keynesiane** e fenomeni di **illusione fiscale** (ovvero l'errata percezione da parte dei contribuenti, meno informati, dei costi effettivi dell'azione pubblica).

Teorie sull'espansione del settore pubblico

- Le politiche hanno privilegiato aspetti **redistributivi (trasferimenti)** invece che la ricerca dell'efficienza (avrebbe richiesto maggiori investimenti) o la ricerca della stabilizzazione (i disavanzi pubblici non seguivano una dinamica anticiclica).
- La politica keynesiana è stata **distorta**, conducendo ad una alta **crescita del settore pubblico**.

Italia - PIL e spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche: milioni di euro e % sul PIL (elaborazioni su dati ISTAT)



Teorie sull'espansione del settore pubblico

In realtà la crescita del settore pubblico era iniziata già dall'ottocento:

- per la legge di Wagner (1877) i **beni e servizi pubblici sono beni superiori** (consumo e acquisto aumentano all'aumentare del reddito), hanno una elasticità della domanda rispetto al reddito superiore all'unità (**alta elasticità**). Si pensi ai **beni di merito** (sanità, assistenza, istruzione, la cui domanda cresce in maniera più che proporzionale rispetto al reddito) che incrementano:
 - sia la spesa burocratica amministrativa (per la crescente complessità dell'apparato dello Stato)
 - sia le spese economiche (per ovviare alla formazione di monopoli naturali, ovvero laddove il numero ottimale di imprese è 1, per motivi tecnologici);
- il modello di Baumol (1967) si concentra sul lato dell'offerta, in particolare sui differenziali di produttività, a **sfavore del settore pubblico** (incorpora meno facilmente progresso tecnico): la **minor crescita della produttività** nel settore pubblico implica un **crescente fabbisogno di lavoro** (espansione della base occupazionale);
- secondo il *displacement effect* vi è un'**espansione 'a salti' della spesa pubblica**. I suoi incrementi **hanno un limite** nella massima pressione fiscale tollerabile in ogni periodo, può però crescere in modo discontinuo a causa di eventi esogeni (guerra),
 - anche la teoria del *bilancio incrementale* prevede la crescita discontinua di singole componenti della spesa pubblica, che aumentano ad esempio per recuperare il valore reale eroso dell'inflazione, per cui l'evoluzione sarebbe più lineare.

Public choice e Supply side economics

- Anni '70-'80: l'espansione della spesa pubblica non è più dovuta alle decisioni del policymaker benevolente, ma ricondotta a **obiettivi particolari** (di politici e gruppi di interesse).
- Si ritiene che gli interessi particolari **sovrastano quello generale**. Anche lo Stato ha obiettivi specifici, è soggetto a vincoli e a **carenze informative**.
- **Fallimenti dello Stato** nell'intervento pubblico: elevata inflazione, dinamica del debito pubblico, shock dell'offerta.
- Tra gli aspetti di analisi positiva rientra la scuola di *public choice*: studia le determinanti della domanda e dell'offerta di **trasferimenti**.
- Ma si ricorda anche l'importanza già discussa nella legge di Wagner per cui al settore pubblico sono attribuiti **vantaggi comparati** nel fornire alcuni beni e servizi.
- Cosa influisce sulla **domanda**? Osserviamo il ruolo dello **sviluppo economico** e dei mutamenti istituzionali (sistemi **elettorali**).
- Per quanto riguarda **l'offerta**, il potere **monopolistico** crea **inefficienze** derivanti dall'assenza di fonti d'offerta alternative a quella governativa.

Public choice e Supply side economics

- La scuola di *public choice* suggerisce di **analizzare la fornitura di beni pubblici** (in particolare trasferimenti) considerando che **la domanda afferisce ai cittadini-elettori**.
- Questi possono organizzarsi in **gruppi di interesse** (imprese, associazioni di consumatori, sindacati, etc.).
- L'offerta è attribuita a gruppi politici e burocratici (che massimizzano il tornaconto elettorale, reddito e potere personali).
- Lo scambio avviene tra beni pubblici, voti e benessere dei burocrati.
- Gli agenti privati formano gruppi (lobby) per catturare maggiori benefici (cartelli tra fornitori, sindacalizzazione, richiesta di agevolazioni fiscali, etc.).
- Le organizzazioni più forti hanno pochi membri e pochi obiettivi specifici, si pensi ad un gruppo di produttori (pochi) rispetto ai gruppi di consumatori.

Public choice e Supply side economics

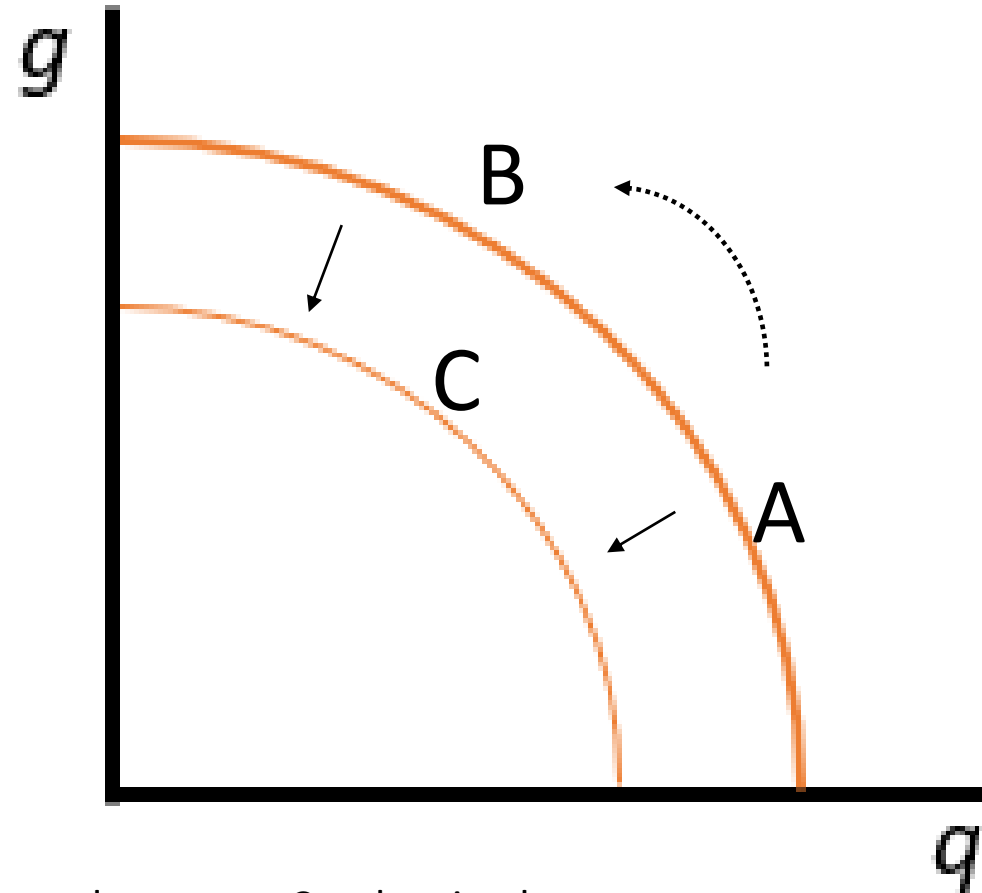
- Questi **gruppi** riescono ad **ampliare la spesa pubblica**: i costi di quest'ultima sono sopportati da categorie eterogenee e non organizzate (contribuenti).
- Si formano eccessivi disavanzi pubblici per fenomeni di illusione fiscale: elettori sovrastimano benefici della spesa corrente, sottostimano costi delle imposte future.
- Dagli anni '80 si apre il dibattito sul *government failure*:
 - si sottovalutano gli effetti di lungo periodo,
 - l'intervento pubblico può comportare **costi sociali superiori a quelli dei fallimenti di mercato** che dovrebbero risolvere (anch'essi per imperfezioni, costi di transazione, monopoli),
 - anzi i due fallimenti si sovrappongono!
- Teorie del *ciclo economico-politico*: si effettuano **politiche espansive poco prima delle elezioni**, per stimolare la crescita e ridurre la disoccupazione...
 - gli elettori poco lungimiranti non tengono conto delle politiche restrittive necessarie in futuro (inflazione), per cui sono anche detti *modelli opportunistici*.

Public choice e Supply side economics

- Negli anni '80, negli Stati Uniti, nasce la ***supply side economics*** (SSE).
- Critica il peso eccessivo del settore pubblico in economia.
- Essa si concentra sugli effetti di breve periodo e sul lato dell'offerta.
- Il lato dell'offerta distingue l'analisi da quella 'tradizionale' sulla domanda (taglio di imposte sulla curva IS e su quella AD).
- Il focus sul breve periodo è dovuto al fatto che le politiche **strutturali** sono ritenute utili a produrre effetti reali anche nel breve (e non solo nel medio-lungo)
- La SSE ritiene che **l'eccessiva presenza del settore pubblico** (e le corrispondenti inefficienze) siano **disincentivi** sull'offerta aggregata.

Public choice e Supply side economics

- Consideriamo la curva di trasformazione che rappresenta le possibilità produttive.
- Siamo in presenza di un trade-off tra produzione pubblica (g) e produzione privata (q).
- Ipotizziamo l'aumento della quota del settore pubblico (ad es. per spostarsi da **A** a **B**).



- In realtà condurrebbe il sistema ad un punto **C**, subottimale.

Public choice e Supply side economics

Le cause:

1. le inefficienze della spesa pubblica e degli interventi di regolamentazione (spostamento verso un punto interno),
2. riduzione nella disponibilità di risorse nel sistema, effetti disincentivanti della tassazione (la curva di trasformazione traslata verso l'interno).

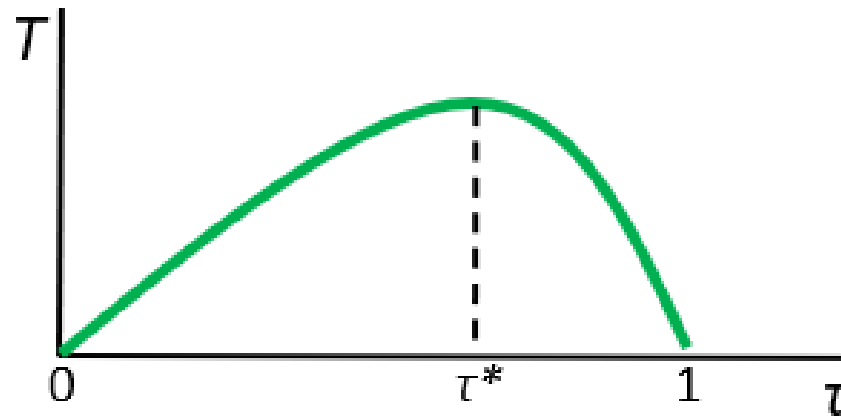
La SSE obietta che l'eccessiva tassazione è controproducente per lo stesso bilancio pubblico.

Secondo Arthur Betz Laffer al crescere dell'aliquota fiscale (τ) il gettito fiscale (T) prima cresce e poi inizia a decrescere, poiché la base imponibile $Y(\tau)$ è inversamente correlata all'aliquota impositiva ($0 < \tau < 1$).

Public choice e Supply side economics

I motivi della correlazione inversa:

1. effetti disincentivanti dell'elevata tassazione sul lavoro, produzione, attività private,
2. incentivo di maggior lavoro nero ed economia sommersa.



Secondo Laffer l'aliquota impositiva era già oltre il valore ottimale per alcune tipologie di attività imponibili, la sua riduzione avrebbe comportato incrementi di gettito.

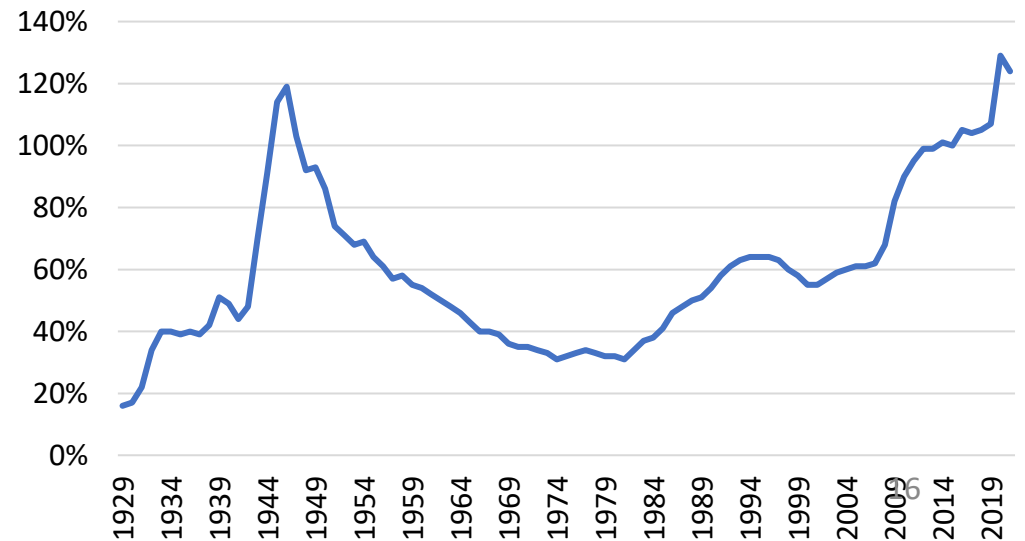
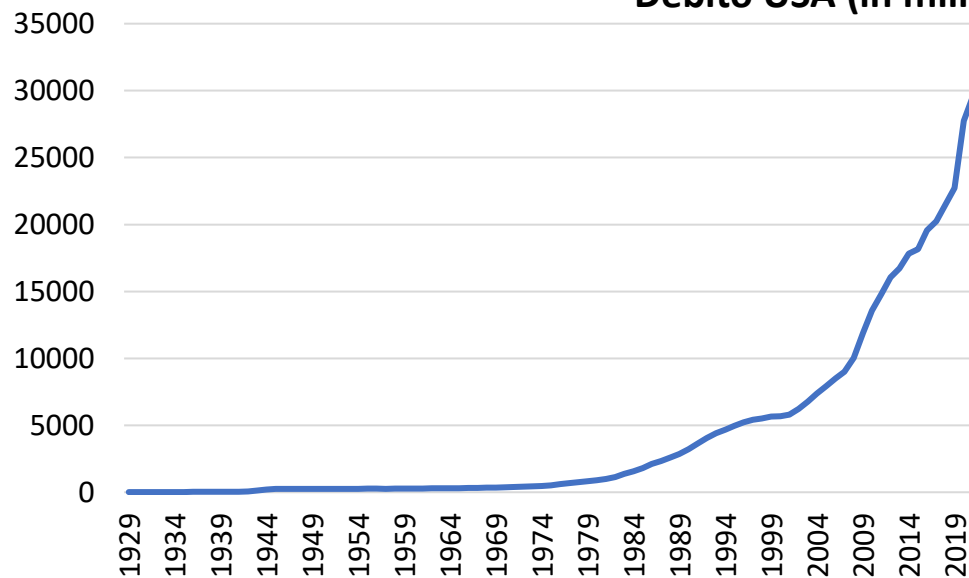
Public choice e Supply side economics

- Secondo la SSE l'eccessiva regolamentazione **irrigidisce l'attività economica, frena l'iniziativa privata.**
- Si ipotizza uno **spostamento inverso** a quello osservato nei precedenti punti A-B-C e, ipotizzando le aspettative razionali, gli agenti potrebbero **anticipare** subito gli effetti positivi conseguenti alla politica dell'offerta.
- A livello più macroeconomico gli **effetti positivi della detassazione**, oltre alla **maggiore produttività e minor inflazione**, si farebbero sentire in presenza di una politica attenta in tema di **pareggio di bilancio pubblico.**
- Ma la SSE ha incontrato difficoltà operative negli Stati Uniti a causa degli altri interventi della reaganomics, il monetarismo (es. per lotta all'inflazione).
- All'inizio è stato fattibile ridurre le aliquote fiscali (sui redditi medio-alti) e introdurre agevolazioni fiscali (per investimenti).
- Ma a questo non ha fatto seguito l'auspicato incremento del gettito e della base imponibile.

Public choice e Supply side economics

- Questo ha **comportato un aumento del disavanzo pubblico**, con crescenti pressioni per un suo **finanziamento monetario**.
- Ciò ha influenzato la condotta della politica monetaria, inizialmente rigorosa.
- La politica monetaria restrittiva e la politica fiscale espansiva, in assenza di incremento di risparmi privati, ha prodotto conseguenze interne e internazionali.
- Gli ingenti **disavanzi commerciali** degli USA sono stati finanziati dal rialzo dei tassi e la conseguente attrazione di capitali esteri!
- Negli anni '80 gli USA erano divenuti il maggior debitore sui mercati internazionali.

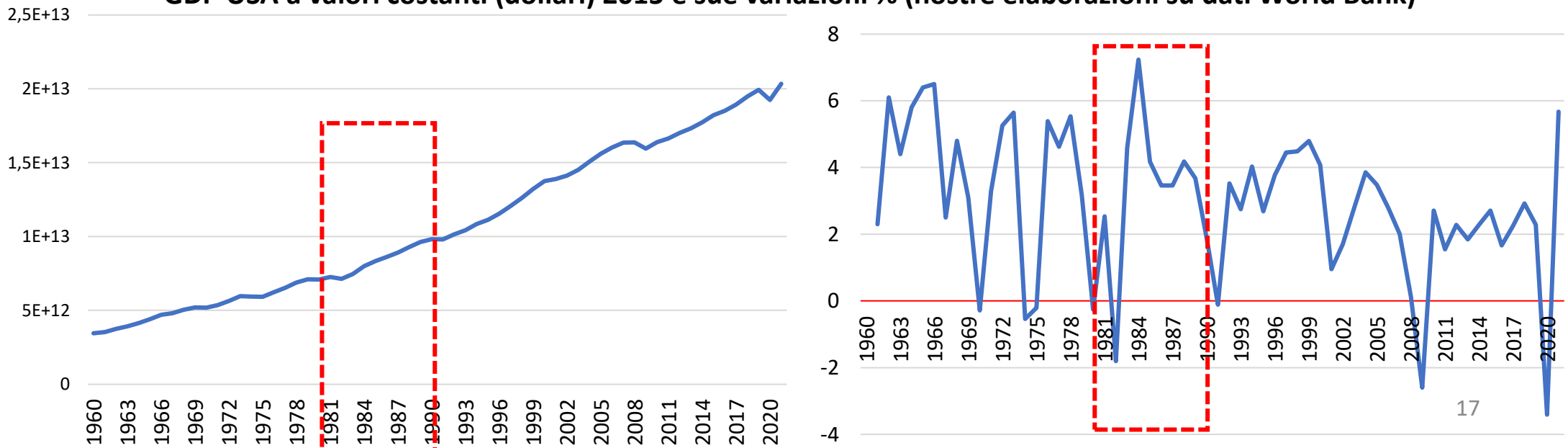
Debito USA (in miliardi di \$ e come % del GDP)



Public choice e Supply side economics

- Risulta quindi che il **rilancio** dell'economia americana negli **anni '80** è avvenuto **anche per meccanismi della domanda**.
- Possiamo rappresentare ciò che è avvenuto con due spostamenti alternativi o complementari:
 - traslazione della curva AD verso l'esterno, per effetti keynesiani sul reddito e consumi (spostano curva IS verso l'esterno),
 - traslazione della curva AS verso l'esterno, se agiscono gli effetti incentivanti sull'offerta ipotizzati dalla SSE,
 - entrambi gli effetti possono manifestarsi facendo aumentare produzione e reddito.

GDP USA a valori costanti (dollari) 2015 e sue variazioni % (nostre elaborazioni su dati World Bank)



La fine dell'espansione del settore pubblico

- Negli anni '80 si è invertito il trend dell'espansione della spesa pubblica e del ruolo della dell'operatore pubblico nell'economia.
 - Stati Uniti: riduzione del carico fiscale e deregulation.
 - Regno Unito: privatizzazione di imprese pubbliche.
 - Europa: inizialmente Germania e Francia.
- In Italia le privatizzazioni maggiori si sono avute negli anni '90, smantellando il sistema delle partecipazioni statali.



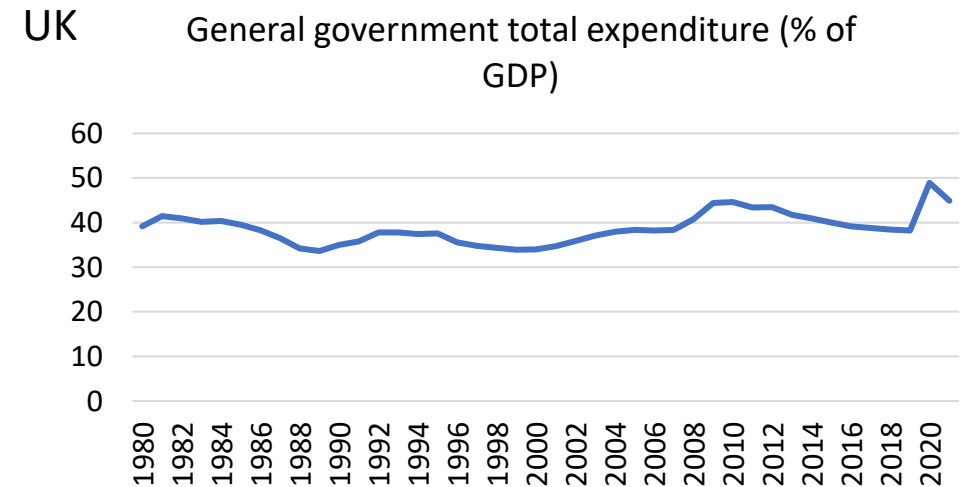
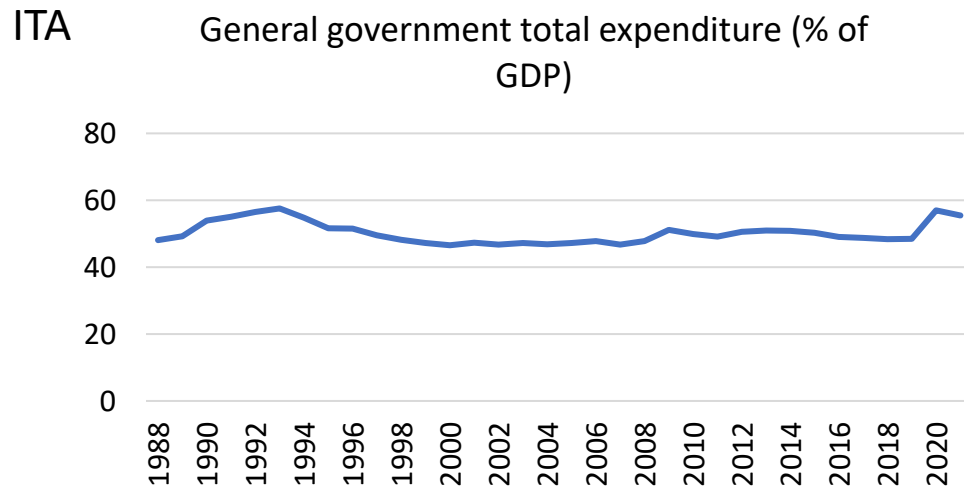
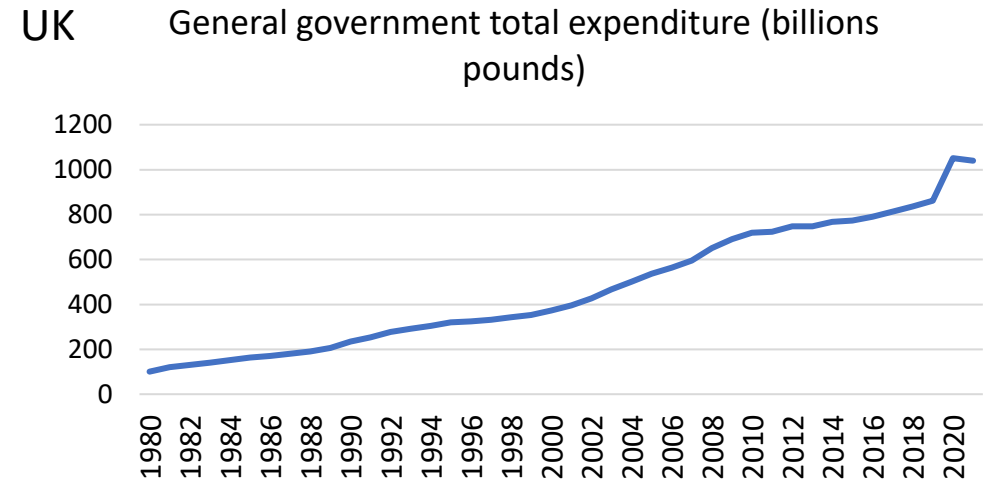
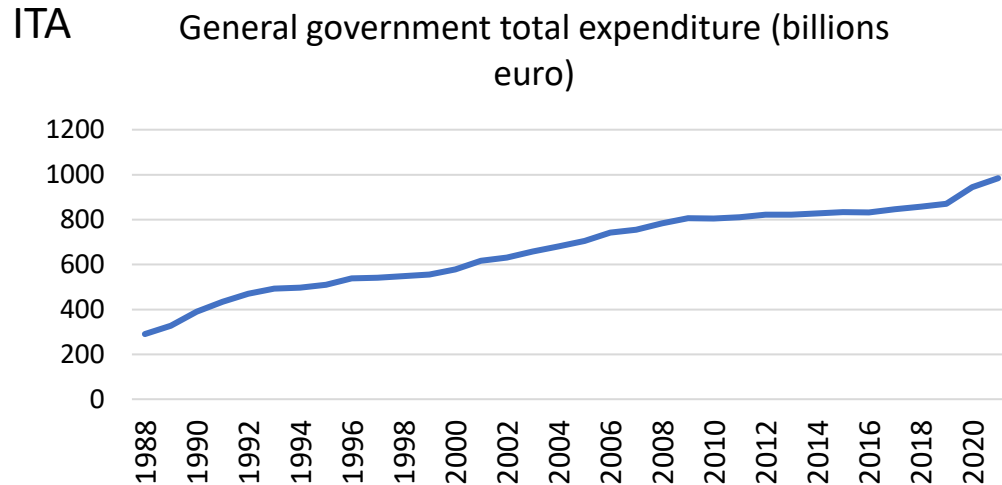
Un programma di privatizzazioni di aziende pubbliche di dimensioni uniche nel panorama europeo è stato realizzato in Italia a partire dai primi anni novanta e ha finito per interessare anche la prima metà del decennio seguente (cfr. Riepilogo delle privatizzazioni del Ministero dal 1/1/1994 al 30/9/2016).

Tra il 1992 e il 2005 questo programma ha interessato circa 30 aziende pubbliche e determinato introiti complessivi per lo Stato per circa 100 miliardi di euro. La risultante riduzione del debito – passato, in rapporto al PIL, dal 121 per cento del 1994 al 106,4 del 2005 – ha determinato una minore spesa per interessi dell'ordine di 30 miliardi in termini cumulati.

Le motivazioni che hanno spinto l'Italia a intraprendere e realizzare un così ampio processo di dismissione di aziende pubbliche sono state diverse, la più importante delle quali è stata proprio l'esigenza di **ridurre in modo consistente il debito pubblico**. Tale obiettivo è stato perseguito alla luce di accurate analisi costi-benefici.

Il significativo processo di privatizzazioni ha indubbiamente favorito in Italia anche lo **sviluppo del mercato dei capitali**, la **diffusione dell'azionariato tra i risparmiatori**, l'incremento dell'**efficienza delle imprese privatizzate**.

Confronto Italia-UK su dati IMF (nostre elaborazioni)



La fine dell'espansione del settore pubblico

I motivi risalgono a mutamenti dell'orientamento dei governi e dell'opinione pubblica:

1. **problemi di finanziamento** e crescente **pressione fiscale** (iniqua per problemi di evasione fiscale, corruzione, inefficienze nella spesa) in un contesto di crescenti **vincoli** ai disavanzi pubblici (ad es. Unione Europea) e forte **crescita di alcuni tipi di spesa** per andamenti demografici (pensionistiche, sanitarie),
2. mutamenti negli **atteggiamenti culturali**, nella scala di valori, nelle politiche dei governi, richiesta di 'meno Stato e più mercato', **crisi dello Stato assistenziale** (spesa pubblica improduttiva e controlli clientelari), divario quali-quantitativo tra attività pubblica e privata
 - per la teoria di Nozick sullo Stato minimale, questo dovrebbe limitarsi all'appropriata cornice istituzionale ed alla fornitura di servizi essenziali (giustizia, difesa, ordine pubblico),
3. finalità ormai acquisite negli anni '80 dal welfare state
 - decenni di crescente globalizzazione, in mancanza di un'adeguata regolamentazione sovranazionale, hanno comportato il rischio di una corsa al ribasso negli interventi dello Stato sociale (oltre a problemi di equità irrisolti e crescente povertà, si veda la recessione pandemica del 2020).

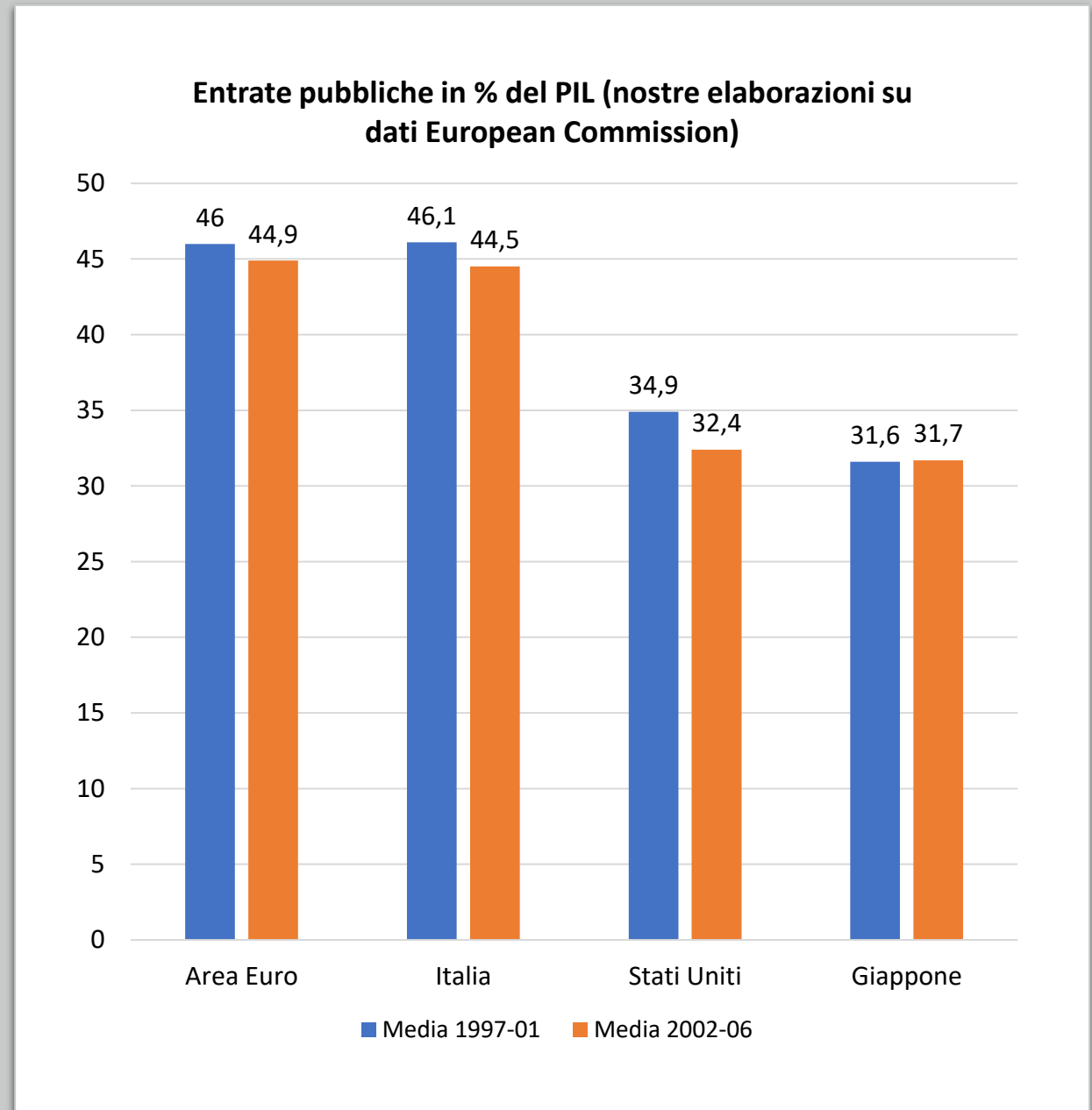
La fine dell'espansione del settore pubblico

Più di recente:

- Il welfare state si è orientato a tutelare la fascia più povera della popolazione, a scapito dell'obiettivo di ridurre le uguaglianze di reddito (o di benessere) per la generalità della popolazione.
- Le disuguaglianze sono aumentate, i mutamenti demografici, i vincoli del bilancio pubblico, hanno messo a repentaglio la sostenibilità del welfare universale, spingendolo verso un welfare residuale (percettori di redditi bassi).
- Sia la Grande Recessione (2009) che lo shock pandemico (2020) hanno causato la risalita del peso dello Stato, della spesa pubblica e (in misura minore) delle imposte con riflessi su disavanzo e debito pubblico.

Misure quantitative: il peso del settore pubblico

- Indicatori quantitativi dell'attività del settore pubblico possono essere:
 - rapporto spesa pubblica su PIL (G / Y),
 - entrate fiscali su PIL (T / Y),
 - quota dipendenti pubblici sul totale degli occupati.
- Se si considerano le entrate pubbliche totali in percentuale del PIL, negli ultimi due decenni notiamo che:
 - sono sempre maggiori in Europa rispetto a USA e Giappone,
 - molto eterogenei tra i paesi europei,
 - l'Italia è poco sopra la media dell'Area Euro.



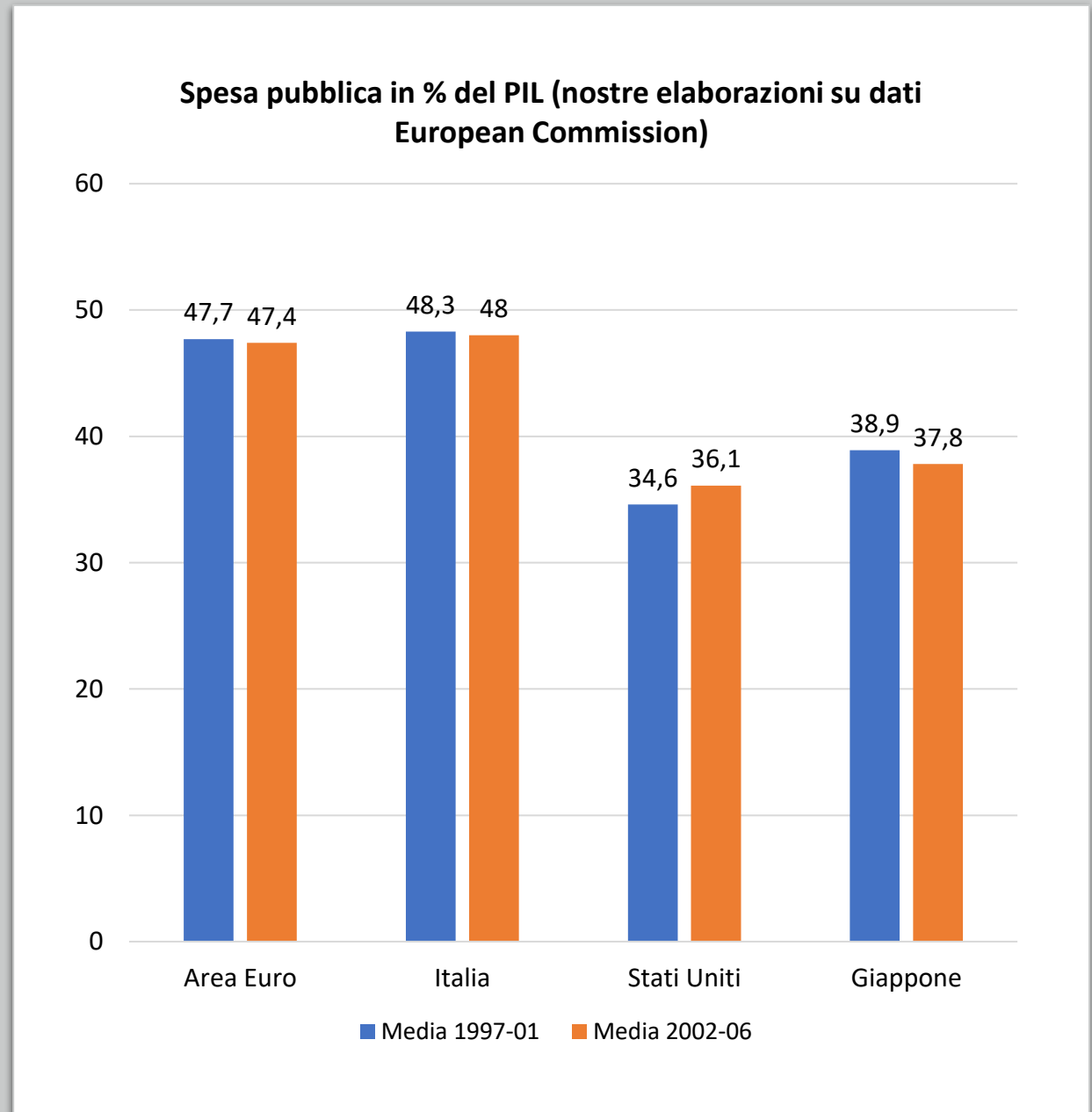
Misure quantitative: il peso del settore pubblico

- Durante la *Grande Recessione* c'è stata una lieve tendenza all'aumento del rapporto 'entrate pubbliche su PIL'.
- Quindi durante il periodo di riduzione del PIL c'è stato un andamento analogo (per la minor base imponibile) decrescente (ma in misura minore) delle entrate pubbliche.
- Allora si può escludere l'adozione di politiche attive di riduzione della tassazione ai fini di stabilizzare il ciclo economico.

- Per lo shock Pandemico del 2020, i maggiori esborsi e l'invarianza della pressione fiscale fanno pensare a spese del tipo '*deficit spending*'.

Misure quantitative: il peso del settore pubblico

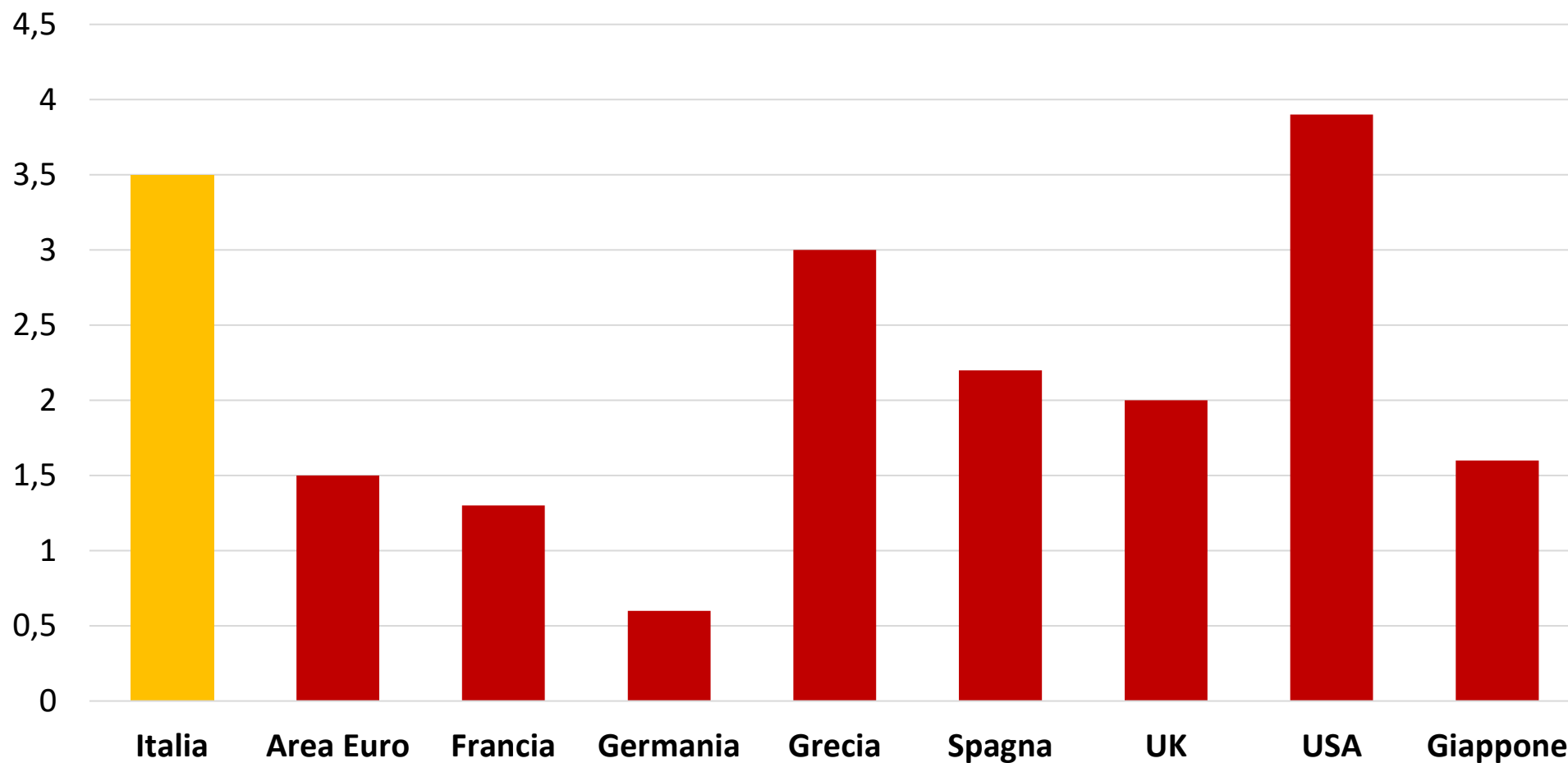
- Nel breve periodo non c'è relazione causale tra entrate pubbliche e spesa pubblica.
- Nel medio-lungo periodo tale relazione è rafforzata per i vincoli alla sostenibilità del debito pubblico.
- Lo shock pandemico del 2020 ha provocato un forte incremento della spesa pubblica in rapporto al PIL (ancor di più in Stati Uniti, Giappone, Regno Unito).



Il caso italiano

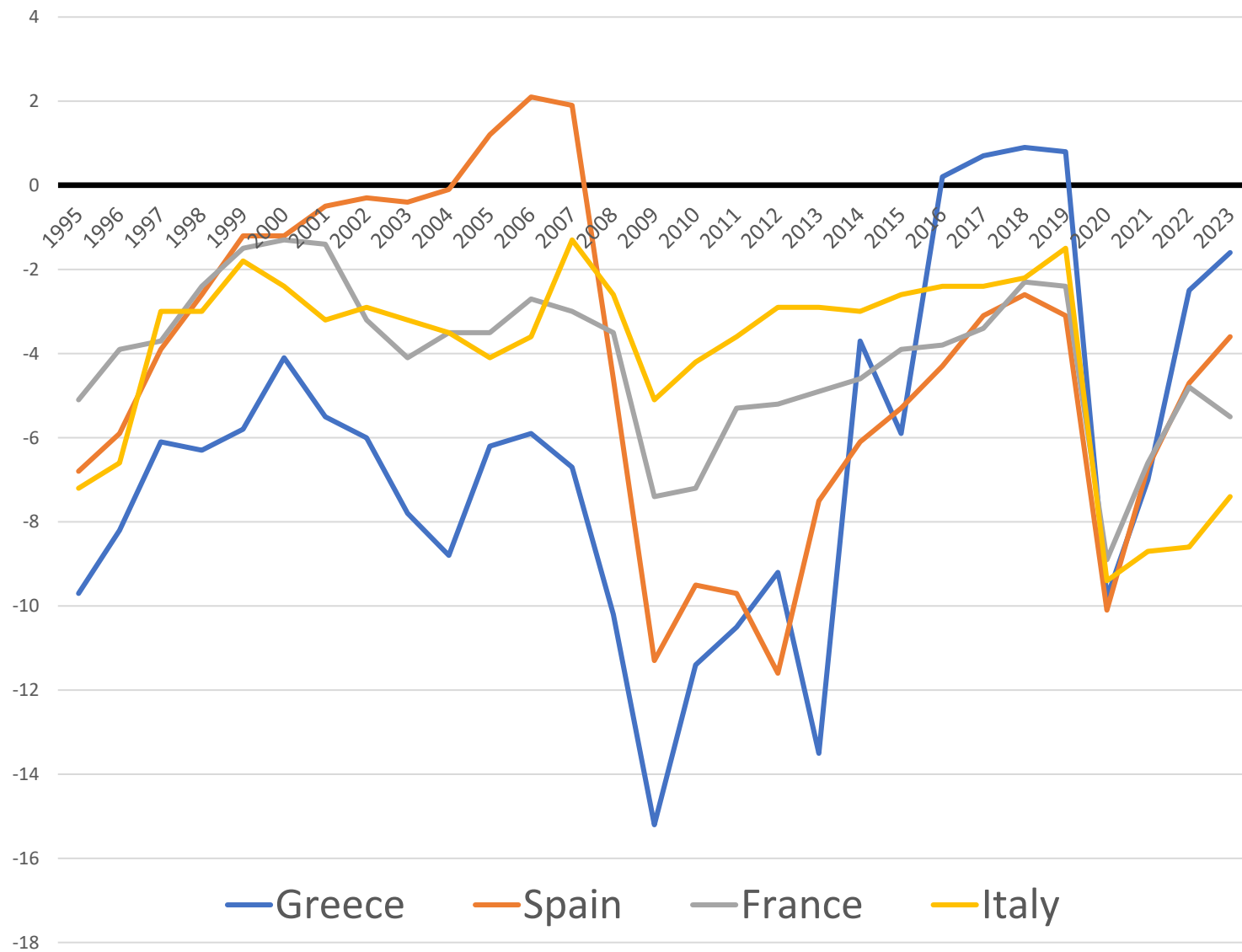
- La spesa pubblica è stata continuativamente crescente per quasi mezzo secolo ma è da evidenziare la forte incidenza della spesa per interessi sul debito pubblico (circa il 3,5% del Pil).
- Nonostante la forte diminuzione di questa spesa rispetto agli anni '90 (per ingresso nell'Unione monetaria ed economica) tale peso del debito fa sì che la **spesa primaria** (al netto dei pagamenti per interessi) **sia al di sotto della media europea**.
- Questo comporta minori interventi per la scuola, per la ricerca, sostegno all'economia.
- Assieme all'elevata pressione fiscale, sono i costi sopportati per l'ingente debito pubblico.

Il caso italiano – Confronto: spesa per interessi sul debito pubblico nel 2020 (% del PIL, nostre elaborazioni su dati European Commission)



Il caso europeo: Government deficit/surplus, debt and associated data

(Net lending (+)/net borrowing (-) – Eurostat data 1995-2023)



Il caso italiano

- Per rafforzare la debole crescita economica in Italia si auspica una riduzione della pressione fiscale (in particolare delle imposte sul lavoro).
- Restano il rischio dei disavanzi e sulla dinamica del debito, quindi occorre reperire nuove fonti di entrata e aumentare la lotta ad evasione ed elusione fiscale.
- Bisogna porre attenzione ai livelli di efficienza delle varie amministrazioni pubbliche.
- Questa può migliorare per i programmi di spesa a livello europeo, specie per investimenti, come il piano ***Next generation EU***.
- Gli aspetti positivi riguardano:
 - ammontare delle risorse,
 - qualità e tempi di realizzazione degli interventi,
 - controllo da parte delle istituzioni europee.
- Si tratta infatti del più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa. Per ricostruire l'Europa dopo la pandemia di COVID-19 verrà stanziato un totale di 2018 miliardi di euro a prezzi correnti. L'obiettivo è un'Europa più **ecologica, digitale e resiliente**. Oltre il 50% dell'importo sosterrà la **modernizzazione** (ricerca e innovazione, transizioni climatiche e digitali eque, nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza, nuovo programma per la salute).

(Fonte: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)