

1 Perché studiare la scienza delle finanze?

Domande guida

- Che cos'è la scienza delle finanze e quali sono le principali domande affrontate da questa disciplina?
- Quali sono gli elementi essenziali da considerare per valutare la dimensione del settore pubblico?
- A cosa servono le regole fiscali?

Negli Stati Uniti gli individui finanziano le loro spese sanitarie attraverso l'acquisto di polizze assicurative. In altre parole, il sistema sanitario statunitense è di tipo privato e non riconosce ai cittadini un accesso universale ai servizi sanitari. Nel 2010 quasi 50 milioni di persone – oltre un sesto della popolazione degli Stati Uniti – erano prive di qualsiasi assicurazione sanitaria. In quell'anno, l'allora presidente Barack Obama ha promulgato la legge denominata *Patient Protection and Affordable Care Act* (più brevemente, ACA), diventata poi universalmente nota come ObamaCare. L'intento della legge era quello di intervenire sui livelli di copertura e sul finanziamento del sistema sanitario statunitense, attraverso forme di assicurazione sanitaria pubblica e sussidi ai contratti assicurativi privati. Grazie all'ACA, 16 milioni circa di americani, che prima ne erano sprovvisti, hanno potuto contare su una copertura assicurativa a livello sanitario.

L'ACA è probabilmente il più importante intervento di politica sociale messo in atto negli Stati Uniti negli ultimi quarant'anni. Tuttavia, nonostante la sua approvazione, la riforma continua a essere al centro di accaniti dibattiti. I sostenitori affermano che il provvedimento corregge il fallimento del mercato assicurativo, riduce gli oneri economici sui non assicurati ed è un passo verso il controllo di lungo periodo dei costi dell'assistenza sanitaria. Gli avversari della riforma, tra i quali rientra anche l'attuale presidente degli Stati Uniti Donald Trump, considerano invece l'ACA un'interferenza indebita dello Stato nel settore dell'assistenza sanitaria che porterà a un'enorme espansione della spesa pubblica e a disavanzi pubblici senza precedenti.

Nei paesi europei, che si contraddistinguono per la priorità data all'universalità della copertura assicurativa sanitaria, lo Stato interviene in modo preponderante nel settore dell'assistenza sanitaria. In particolare, il sistema sanitario italiano si basa su un modello a fiscalità generale. La copertura assicurativa è garantita a ogni cittadino e finanziata attraverso il gettito che deriva dalla generalità delle imposte. Una parte delle entrate della pubblica amministrazione viene quindi indirizzata alla fornitura di beni e servizi sanitari, mentre l'accesso alle prestazioni avviene solo

sulla base dei bisogni sanitari, indipendentemente dalle possibilità economiche degli individui.

Le controversie su quale sia il ruolo appropriato dello Stato in materia di assistenza sanitaria e di copertura dei relativi costi sollevano importanti domande che sono affrontate da quel ramo dell'economia noto come economia pubblica o scienza delle finanze. L'obiettivo della scienza delle finanze è comprendere il ruolo appropriato dello Stato nel sistema economico. Dal lato della spesa pubblica, le domande alle quali lo studio della scienza delle finanze aiuta a rispondere sono: ammesso che la fornitura pubblica sia giustificata, che tipo di servizi lo Stato dovrebbe fornire? Perché lo Stato è il principale fornitore di beni e servizi come autostrade, istruzione, indennità di disoccupazione, mentre la fornitura di beni e servizi quali il vestiario, gli spettacoli, l'assicurazione degli immobili è generalmente riservata al settore privato? Dal lato delle entrate pubbliche, invece, alcune possibili domande sono: fino a che punto lo Stato può tassare i suoi cittadini, e in che misura l'onere fiscale dovrebbe essere correlato alle loro condizioni economiche? Che tipi di attività dovrebbero essere tassate o esentate dalle imposte nei periodi di crisi? Qual è l'effetto delle imposte sul funzionamento del sistema economico?

1.1 Le quattro domande della scienza delle finanze

Come detto, la **scienza delle finanze** è la disciplina che studia il ruolo dello Stato nel sistema economico basato sul mercato. Questa è ovviamente una definizione molto generale che può essere resa più specifica analizzando le risposte a quattro domande fondamentali.

- *Quando* lo Stato dovrebbe intervenire nel sistema economico di mercato?
- *Come* dovrebbe intervenire lo Stato nel sistema economico?
- *Quali* sono gli effetti di ciascun tipo di intervento?
- *Perché* lo Stato interviene nel sistema economico in un determinato modo?

In questo paragrafo, esploriamo le quattro domande nel contesto di un esempio specifico: il mercato delle *assicurazioni sanitarie*, nel quale gli individui pagano un premio mensile alle compagnie di assicurazione e queste ultime, nel caso in cui gli individui assicurati si ammalino, si fanno carico dei costi delle cure mediche. Questo è solo uno dei molti mercati in cui lo Stato è coinvolto, ma è un esempio particolarmente utile perché in molti paesi, tra i quali l'Italia, la sanità costituisce una voce di spesa importante del bilancio pubblico.

1.1.1 Quando lo Stato dovrebbe intervenire nel sistema economico di mercato?

Per comprendere le ragioni dell'intervento dello Stato, si pensi al sistema economico come a una serie di scambi tra produttori (imprese) e consumatori. Uno scambio è ef-

ficiente se migliora la situazione di almeno una parte, senza danneggiare l'altra. L'efficienza totale del sistema economico è massimizzata quando hanno effettivamente luogo tutti gli scambi efficienti possibili.

La lezione fondamentale della microeconomia è che, nella maggior parte dei casi, *l'equilibrio di mercato concorrenziale è l'esito più efficiente per la società* – ossia è l'esito che massimizza i guadagni derivanti dagli scambi efficienti. Come esposto più dettagliatamente nel Capitolo A1, il libero aggiustamento dei prezzi garantisce che in equilibrio nel mercato concorrenziale l'offerta eguagli la domanda. Quando l'offerta eguaglia la domanda, tutti gli scambi che hanno valore sia per i produttori sia per i consumatori vengono effettuati. Ogni bene che i consumatori valutano più del suo costo di produzione sarà prodotto e consumato; i beni che i consumatori valutano meno del loro costo di produzione non saranno invece né prodotti né consumati.

Se l'equilibrio del mercato concorrenziale è l'esito più efficiente per la società, perché lo Stato interviene nell'operatività di alcuni di questi mercati? La ragione per cui lo Stato può voler intervenire nelle economie di mercato sono due: i fallimenti del mercato e la redistribuzione.

Fallimenti del mercato

La prima motivazione del coinvolgimento dello Stato nell'economia di mercato è l'esistenza di **fallimenti del mercato**, vale a dire problemi a causa dei quali un'economia di mercato genera un esito che non massimizza l'efficienza. In questo libro, tratteremo una serie di situazioni che ostacolano l'azione delle forze di mercato. Qui esploriamo brevemente il fallimento del mercato dell'assicurazione sanitaria che può generare un esito di equilibrio inefficiente.

A prima vista, il mercato dell'assicurazione sanitaria sembra essere un mercato concorrenziale da manuale. L'assicurazione sanitaria è offerta da un gran numero di compagnie di assicurazione ed è richiesta da un gran numero di individui. Nell'equilibrio di mercato in cui l'offerta eguaglia la domanda, l'efficienza sociale dovrebbe essere massimizzata: chiunque valuta l'assicurazione sanitaria più del suo costo di produzione è in grado di acquistare l'assicurazione.

Nel 2010, negli Stati Uniti erano sprovvisti di assicurazione sanitaria quasi 50 milioni di cittadini, pari al 18,5 per cento della popolazione non anziana (negli Stati Uniti gli anziani beneficiano di una copertura sanitaria universale fornita dal programma Medicare)¹. L'esistenza di questo numero elevato di non assicurati non implica, tuttavia, che il mercato non funzioni. Dopotutto, sono molto più numerosi gli individui che non possiedono un televisore a grande schermo o un'auto nuova o una casa di proprietà. Che una piccola minoranza della popolazione non sia assicurata di per sé non basta a provare l'esistenza di un problema nel mercato; il fatto implica soltanto che le persone prive di assicurazione non le attribuiscono un valore abbastanza elevato da indurle ad acquistarla ai prezzi correnti.

¹ Employee Benefit Research Institute (2011).

Questo equilibrio, che lascia quasi 50 milioni di persone senza assicurazione sanitaria, è il più efficiente degli esiti possibili per la società? Potrebbe non esserlo, come mostrato dall'esempio seguente. Supponete che uno dei vostri professori non sia assicurato e, di conseguenza, non si sia sottoposto all'annuale vaccinazione antinfluenzale. Senza vaccinazione, aumenta il suo rischio di prendere l'influenza come pure quello di trasmetterla a tutti gli studenti che vengono in contatto con lui e non si sono fatti vaccinare. Se questi studenti si ammalano, le loro spese mediche aumenteranno e la loro performance nei corsi peggiorerà. Quindi, il valore totale, o *sociale*, dell'assicurazione sanitaria non consiste soltanto nel miglioramento apportato alla salute

Box 1.1 Le vaccinazioni

Il morbillo è una malattia infettiva causata da un virus del genere *morbillivirus* (famiglia dei *Paramyxoviridae*). Quello del morbillo è uno dei virus più contagiosi: è molto facile che si diffonda, causando un numero significativo di infezioni, perché chi contrae il morbillo è infettivo due giorni prima che arrivino i sintomi.

Il morbillo non ha sintomi gravi, provoca principalmente un'eruzione cutanea e dura tra i dieci e i venti giorni. Le complicazioni sono relativamente rare, ma a esso è associato un numero compreso tra le 30 e le 100 morti ogni 100.000 persone colpite.

In base ai dati dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), i casi di morbillo che si sono registrati in Italia nel 2017 sono stati oltre 4700. Quattro sono stati i decessi. L'88 per cento dei casi ha riguardato soggetti non vaccinati e il 6 per cento soggetti vaccinati con una sola dose. Nel 35 per cento dei casi si è registrata almeno una complicanza, nel 44 per cento è stato necessario il ricovero, mentre nel 22 per cento l'accesso al pronto soccorso.

In tutto il 2016 i casi erano stati poco superiori agli 800, nel 2015 attorno ai 150 (ISS 2017).

Tra le principali cause dell'aumento della diffusione della malattia vi è il calo del numero di bambini vaccinati, che ha reso la popolazione più suscettibile. Si tratta di un tipico esempio di esternalità negativa, poiché i bambini non vaccinati aumentano il rischio che i bambini vaccinati, ma la cui immunizzazione potrebbe essere svanita nel tempo, si ammalino, senza sopportare nessuno dei costi di aumentare tale rischio.

Il rifiuto di ricorrere alla vaccinazione (non obbligatoria) è apparso spesso collegato alla diffusamente citata relazione, ora completamente screditata, tra le vaccinazioni nei bambini e l'autismo, basata su uno studio del 1998 pubblicato sulla rivista scientifica *The Lancet* che affermava appunto di aver trovato questa correlazione. Tuttavia, gli studi successivi hanno smentito questo risultato e l'articolo è stato formalmente ritirato nel 2010: gli editori di *The Lancet* hanno dichiarato che era «del tutto chiaro, senza ombra di dubbio, che le affermazioni contenute nello studio erano assolutamente false» (Lallanilla 2014).

Il dibattito sui vaccini e sulla loro obbligatorietà per legge è tornato così ad accendersi in Italia portando all'approvazione della legge 31 luglio 2017, n. 119. La legge prevede dieci vaccini obbligatori per l'iscrizione all'asilo nido e alla scuola materna (bambini da 0 a 6 anni). L'obbligatorietà viene meno per le scuole dell'obbligo, ma la legge stabilisce sanzioni pecuniarie per i genitori che non vaccinano i propri figli.

Il premier Paolo Gentiloni su Twitter ha affermato «Vaccini: Il varo definitivo della legge aumenterà il livello di protezione sanitaria delle famiglie italiane». D'altra parte c'è chi protesta contro l'obbligo: l'assunzione di un farmaco preventivo dovrebbe essere lasciata alla libera scelta e non rappresentare un elemento discriminante per avere o non avere dei servizi.

La ricerca da parte dello Stato di un equilibrio tra garanzia della salute pubblica e rispetto delle preferenze individuali è uno dei più significativi problemi di policy che saranno discussi in questo libro.

del professore, ma anche nella protezione della salute dei suoi studenti, che riduce le loro spese sanitarie e migliora i loro risultati negli studi. Dunque, se il valore sociale totale, sia per il professore sia per le persone con le quali egli viene in contatto, eccede il costo dell'assicurazione, il professore dovrebbe essere assicurato.

Quando prende la sua decisione assicurativa, tuttavia, il professore non considera quel valore sociale totale, ma solo il valore che lo riguarda direttamente. Supponete che il professore valuti l'assicurazione meno del suo costo, perché non si preoccupa di prendere l'influenza, ma che la società valuti l'assicurazione più del suo costo perché è molto oneroso per i suoi studenti, se si ammalano, andare dal medico e seguire con difficoltà il corso. In questa situazione, il professore non vuole acquistare l'assicurazione, anche se la società (che comprende lui e i suoi studenti) passerebbe a un livello di benessere più alto se lui la acquistasse. In questo caso, l'esito concorrenziale non massimizza l'efficienza sociale totale.

Questo è l'esempio di un'*esternalità negativa*, per cui la decisione di un individuo impone sugli altri dei costi che l'individuo non sostiene. Come risultato di questa esternalità negativa, dal punto di vista della società il professore si sta sottoassicurando, perché non prende in considerazione il costo pieno che le sue decisioni impongono agli altri. Analizzeremo le esternalità in maggior dettaglio nel Capitolo 2, ma l'esempio appena proposto illustra il tipo di fallimento del mercato che può portare l'equilibrio concorrenziale a generare un esito sociale inefficiente. I successivi capitoli del libro tratteranno di altri tipi di fallimento del mercato.

Se l'equilibrio concorrenziale non conduce all'esito che massimizza l'efficienza, un miglioramento è *potenzialmente* conseguibile attraverso l'intervento pubblico. Poiché è in grado di tener conto non solo dei costi e benefici del professore, ma anche di quelli degli altri, lo Stato può confrontare più accuratamente costi e benefici sociali e, se il totale dei benefici supera il totale dei costi, indurlo ad acquistare l'assicurazione. Tuttavia, il fatto che l'esito del mercato privato non massimizzi l'efficienza non implica che dall'intervento dello Stato consegua necessariamente un miglioramento dell'efficienza.

Redistribuzione

La seconda ragione che giustifica l'intervento dello Stato nell'economia di mercato è la **redistribuzione**, che consiste nel trasferimento di risorse da alcuni gruppi ad altri gruppi all'interno della società. Si pensi all'economia come a una torta, la cui dimensione è determinata dall'efficienza sociale del sistema economico. In assenza di fallimenti del mercato, le forze della domanda e dell'offerta che agiscono nel mercato privato massimizzano la dimensione della torta; se invece sono presenti fallimenti del mercato, esiste la possibilità che l'intervento dello Stato incrementi la dimensione della torta.

Lo Stato può occuparsi, però, non solo della dimensione della torta, ma anche della sua distribuzione, ossia della dimensione della fetta che tocca a ogni individuo. Per ragioni che sono esaminate nel Capitolo A1, la società può decidere che le allocazioni di risorse fornite dall'economia di mercato non sono eque; per esempio, la società

può ritenere che il beneficio derivante da un euro addizionale destinato al consumo di una persona molto ricca è minore del beneficio di un euro addizionale di consumo di una persona molto povera. Il principale modo di correggere questa cattiva allocazione consiste in un intervento pubblico che redistribuisca le risorse dai gruppi che la società ha identificato come «troppo benestanti» a quelli che la società ritiene «non abbastanza benestanti».

In certi casi, la redistribuzione cambia solo la distribuzione delle fette e non la dimensione della torta. Solitamente, tuttavia, la redistribuzione di risorse da un gruppo all'altro comporterà *perdite di efficienza*. Queste perdite avvengono perché l'atto della redistribuzione spinge gli individui a modificare il proprio comportamento e a discostarsi dal punto di massimizzazione dell'efficienza. Per esempio, se tassiamo i ricchi per distribuire denaro ai poveri, l'imposta può spingere i ricchi a lavorare meno assiduamente (perché non ricavano più la stessa quantità di denaro dal loro lavoro) e i poveri a lavorare meno assiduamente (perché per loro non è più necessario lavorare duramente come prima per mantenere il proprio tenore di vita). Quando questi gruppi lavorano meno assiduamente, smettono di produrre beni che i consumatori valuterebbero più del loro costo di produzione, e ciò riduce l'efficienza sociale.

In generale, allora, si instaurerà un **trade-off** tra la dimensione della torta e la sua distribuzione: in altre parole, occorrerà scegliere tra torte più grandi, ma distribuite in modo più diseguale, e torte più piccole, ma distribuite in modo più equo.

1.1.2 Come dovrebbe intervenire lo Stato nel sistema economico?

Avendo sciolto positivamente il dubbio se lo Stato debba intervenire nell'economia di mercato, la domanda che ci si può porre a questo punto è «Come dovrebbe intervenire lo Stato nel sistema economico?». Gli approcci generali sono molteplici.

Tassare o sussidiare le vendite o gli acquisti privati

Un modo di correggere i fallimenti del mercato da parte dello Stato consiste nell'usare il *meccanismo dei prezzi*, attraverso il quale le politiche pubbliche intervengono al fine di modificare il prezzo dei beni per mezzo di due strumenti:

1. le *imposte*, che aumentano il prezzo praticato nelle vendite o negli acquisti privati dei beni che sono sovrapprodotti;
2. i *sussidi*, che riducono il prezzo praticato nelle vendite o negli acquisti privati dei beni che sono sottoprodotti.

Limitare o imporre le vendite o gli acquisti privati

Alternativamente, lo Stato può limitare direttamente la vendita o l'acquisto privato di beni che sono sovrapprodotti o rendere obbligatori gli acquisti privati di beni sottopro-

dotti e costringere gli individui ad acquistare quei beni. Tornando all'esempio dell'assicurazione sanitaria, in molti paesi, come per esempio la Germania e la Svizzera, vi è l'obbligo per la quasi totalità dei cittadini di dotarsi di una copertura assicurativa in ambito sanitario.

Fornitura pubblica

Un'altra possibilità è che lo Stato fornisca direttamente il bene, al fine di giungere potenzialmente al livello di consumo che massimizza il benessere sociale. Negli Stati Uniti, più di un quarto della popolazione gode di un'assicurazione sanitaria fornita direttamente dallo Stato; in Canada, in Italia e in molti altri paesi sviluppati, l'intera popolazione beneficia di servizi pubblici di assistenza sanitaria.

Finanziamento pubblico di fornitura privata

Infine, lo Stato può voler influenzare il livello di consumo, ma senza essere coinvolto direttamente nella fornitura di un bene. In questi casi, lo Stato può finanziare imprese private in grado di assicurare il livello di fornitura desiderato.

Come si vede, lo spettro delle opzioni a disposizione dello Stato è piuttosto ampio. Quando valutano come intervenire, i policy maker, responsabili delle politiche pubbliche, dovrebbero confrontare attentamente le opzioni alternative prima di decidere qual è la migliore. Questa valutazione ci conduce direttamente alla terza domanda: come possiamo valutare le diverse opzioni alternative?

1.1.3 Quali sono gli effetti di ciascun tipo di intervento?

Per rispondere a questa domanda occorre che i policy maker comprendano le implicazioni di ognuna delle opzioni considerate. Questa valutazione è al centro della *scienza delle finanze empirica*, che implica la raccolta di dati e la costruzione di modelli econometrici per valutare come gli individui e le imprese potrebbero rispondere agli interventi pubblici. Gli strumenti e i metodi dell'analisi empirica della scienza delle finanze sono esaminati in maggior dettaglio nel Capitolo A2.

Nel valutare gli effetti degli interventi pubblici, i policy maker devono tener presente che ogni tipo di intervento ha *effetti diretti e indiretti*.

Effetti diretti

Gli **effetti diretti** dell'intervento pubblico sono quelli che si potrebbero prevedere se gli individui non cambiassero il proprio comportamento in risposta a tale intervento. Per esempio, supponiamo che, nel 2010, il governo statunitense avesse deciso di affrontare il problema dei non assicurati fornendo assistenza sanitaria pubblica gratuita, come avviene in Italia e nel Regno Unito. Con quasi 50 milioni di non assicurati e un costo medio dei trattamenti sanitari per ogni individuo non assicurato pa-

ri a \$2500 l'anno, il costo dell'intervento si sarebbe aggirato intorno ai \$125 miliardi l'anno. Una somma enorme, ma comunque molto più piccola della spesa corrente per assistenza sanitaria del governo degli Stati Uniti nel 2010 (\$818 miliardi).

Effetti indiretti

Gli **effetti indiretti** dell'intervento pubblico sorgono solo quando gli individui cambiano il loro comportamento in risposta a tale intervento. Per esempio, essere privi di assicurazione è una condizione che gli individui possono modificare da sé; non è una caratteristica personale come essere maschio o avere gli occhi azzurri. Offrendo assistenza sanitaria gratuita a chi è sprovvisto di assicurazione, lo Stato fornisce a coloro che pagano la propria assicurazione sanitaria forti incentivi a non rinnovare quell'assicurazione e ad accedere al programma pubblico di assistenza sanitaria gratuita con la conseguenza che il costo del servizio pubblico di assistenza sanitaria aumenterebbe notevolmente rispetto ai suddetti \$125 miliardi l'anno.

La domanda principale per valutare la scelta dell'assistenza sanitaria pubblica gratuita per i non assicurati è perciò: quanti individui titolari di un'assicurazione privata rinuncerebbero alla propria copertura acquistata privatamente per usufruire di un'opzione pubblica gratuita? Questa è una domanda empirica. Lo studioso di scienza delle finanze deve essere in grado di ottenere i dati per elaborare la migliore stima della dimensione di un tale spostamento. In tutto il libro, prenderemo in esame diverse tecniche attraverso le quali gli economisti pubblici empirici eseguono queste stime, e il modo in cui esse sono utilizzate per meglio comprendere gli effetti di interventi pubblici alternativi.

1.1.4 Perché lo Stato interviene nel sistema economico in un determinato modo?

Infine, come studiosi di scienza delle finanze, dobbiamo riconoscere che non possiamo limitarci a modellizzare lo Stato come un attore benevolo che interviene solo per mitigare i fallimenti del mercato o garantire la distribuzione appropriata delle risorse all'interno della società. In pratica, lo Stato deve affrontare il difficile problema di aggregare le preferenze di milioni di cittadini in un insieme coerente di decisioni, il che solleva la quarta domanda della scienza delle finanze: perché gli Stati fanno quello che fanno? Si noti l'importante differenza tra questa domanda e la seconda: «Come dovrebbe intervenire lo Stato?» è una domanda *normativa*, che concerne il modo in cui le cose dovrebbero essere fatte. La quarta invece è una domanda *positiva*, che indaga sul perché l'intervento pubblico nell'economia di mercato avvenga in determinati modi.

Per rispondere alla domanda, nel Capitolo 4 introdurremo gli strumenti della **political economy**, la teoria che studia il processo decisionale che porta lo Stato a scegliere politiche pubbliche che influenzano gli individui e il sistema economico nel suo complesso. Lo Stato affronta enormi sfide quando cerca di capire ciò che

i cittadini vogliono e quali politiche soddisfano meglio i loro bisogni. Inoltre, le motivazioni dell'intervento pubblico possono andare ben oltre la semplice correzione dei fallimenti del mercato o la redistribuzione del reddito. Così come esistono molteplici fallimenti del mercato che possono interferire con l'esito che massimizza il benessere generato dal mercato privato, esistono anche molteplici *fallimenti dello Stato* che possono condurre a interventi pubblici inappropriati. I politici devono tener conto di una pluralità di punti di vista e pressioni, rispetto ai quali il desiderio di elaborare politiche che massimizzino l'efficienza economica o il desiderio di redistribuire le risorse in un modo socialmente preferito sono solo due dei possibili obiettivi.

Basta osservare l'ampia varietà delle politiche di assicurazione sanitaria in paesi molto simili per constatare che gli Stati possono avere in mente anche obiettivi diversi dall'efficienza e dalla redistribuzione. Perché gli Stati Uniti si basano soprattutto sull'assicurazione sanitaria privata, mentre il Canada, un paese confinante che presenta molte somiglianze con gli Stati Uniti, si è dotato di un sistema sanitario pubblico? Perché la Germania impone una copertura assicurativa privata, mentre l'Italia e il Regno Unito offrono un sistema sanitario nazionale gratuito? Tornando alla prima domanda («Quando lo Stato dovrebbe intervenire?»), dunque, prima di raccomandare l'intervento pubblico, dobbiamo porci un altro interrogativo: in pratica, lo Stato sarà veramente in grado di ridurre o di risolvere il problema? Oppure, i fallimenti dello Stato non faranno altro che accrescere e inasprire il problema?

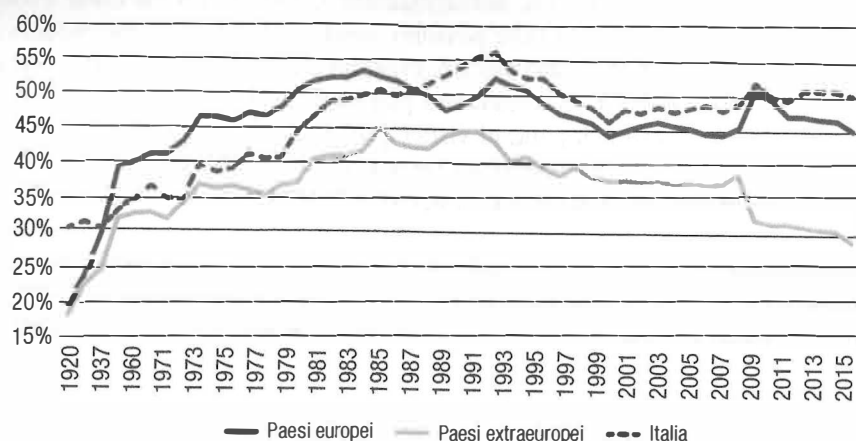
1.2 Perché studiare la scienza delle finanze? Qualche dato sul ruolo dello Stato nel sistema economico italiano

Finora abbiamo spiegato cos'è la scienza delle finanze. Tuttavia, potrebbe non essere ancora chiaro perché dovremmo dedicarci allo studio di questa materia. Ciò che rende interessante la scienza delle finanze è il ruolo importante che lo Stato gioca nelle nostre vite quotidiane. In questo paragrafo cercheremo di capire in che cosa si concretizzi questo ruolo dello Stato, facendo riferimento sia all'Italia sia ad altri paesi sviluppati. Da questa analisi scaturiranno alcune domande interessanti che motiveranno lo studio della scienza delle finanze.

1.2.1 Dimensione e crescita dello Stato

La **Figura 1.1** mostra l'andamento della spesa pubblica in rapporto al PIL in Italia, e gli andamenti della spesa pubblica in rapporto al PIL riferiti rispettivamente alla media di alcuni paesi europei ed extraeuropei. La spesa pubblica può infatti essere considerata un buon indicatore dell'importanza dell'intervento pubblico nel sistema economico, anche se, riferendosi a essa, si trascurano altre rilevanti forme di intervento pubblico, come per esempio l'attività di regolamentazione e le agevolazioni fiscali.

Figura 1.1 Andamento della spesa pubblica in rapporto al PIL: Italia a confronto con altri paesi (XX-XXI secolo)



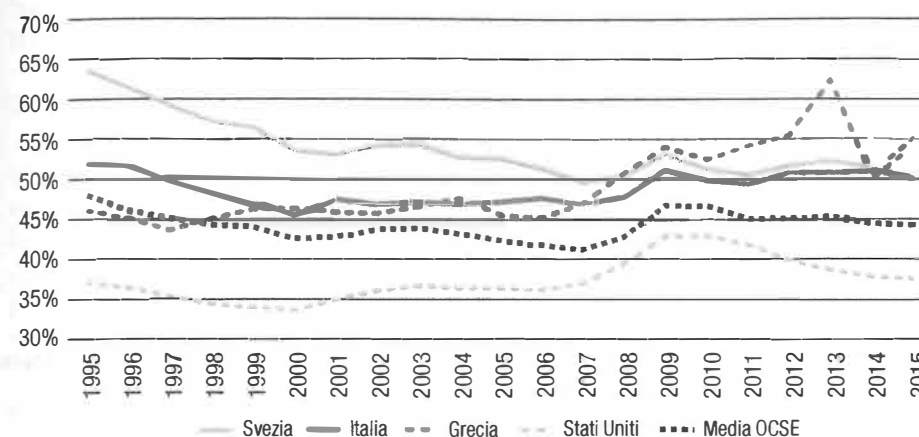
Note: i paesi europei considerati sono: Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Svezia e Svizzera; quelli extraeuropei sono invece: Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Stati Uniti.

Fonte: elaborazione su dati ministero dell'Economia e delle Finanze (*La Spesa dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009, 2011*) per gli anni 1920-2009, e OCSE (*General Government Spending*, 2017, <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>) per gli anni 2010-2015.

A partire dal XX secolo la spesa pubblica è aumentata molto in tutti i paesi europei e extraeuropei. Dal 1870 al 1913 il livello medio di spesa si collocava al di sotto del 15 per cento del PIL: in particolare nel 1870 in Italia la spesa pubblica era pari al 13,7 per cento del PIL, mentre nel 1913 raggiungeva il 17,5 per cento. In seguito, l'introduzione dei primi sistemi di sicurezza sociale negli anni Venti e le politiche espansionistiche negli anni Trenta hanno portato a un aumento della spesa pubblica sul PIL. Nel 1937 la spesa pubblica italiana in rapporto al PIL era arrivata al 31,1 per cento, superando sia la media dei paesi europei (23,1 per cento) sia quella dei paesi extraeuropei (22 per cento). Dalla fine della Seconda guerra mondiale agli anni Ottanta il crescente ruolo dello Stato nell'economia, con finalità allocativa, redistributiva e di stabilizzazione ciclica ha determinato un ulteriore sensibile aumento della spesa pubblica². Dal 30,1 per cento del PIL nel 1960, vent'anni dopo la spesa pubblica raggiungeva in Italia il 40,6 per cento del PIL. Nello stesso periodo, i paesi europei passavano in media dal 29,5 per cento al 46,8 per cento, quelli extraeuropei dal 24,2 per cento al 35,2 per cento. Infine, a partire dagli anni Novanta, a fronte della crescita della spesa pubblica, si è tentato di far confluire capitali privati nel finanziamento delle opere pubbliche, e si è assistito a un decentramento della spesa verso i li-

² La teoria keynesiana, basata sulla rilevanza della domanda aggregata nel breve termine, individua nella politica fiscale uno strumento di stabilizzazione ciclica. In particolare, una riduzione della tassazione o un aumento della spesa pubblica contribuirebbero a far crescere il reddito in periodi di recessione.

Figura 1.2 Spesa pubblica in Italia, Stati Uniti, Svezia, Grecia e media OCSE (1995-2015)



Note: la spesa pubblica in rapporto al PIL negli Stati Uniti risulta molto inferiore rispetto alla media dei paesi OCSE.

Fonte: elaborazione su dati OCSE (*General Government Spending*, 2017, <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>).

velli inferiori di governo. Il tema della sostenibilità della spesa è diventato centrale nel dibattito economico-politico e ha spinto, con riferimento ai paesi europei, all'introduzione di regole fiscali³.

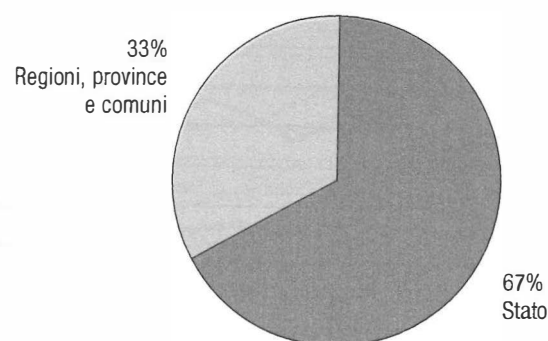
La **Figura 1.2** presenta l'evoluzione della spesa pubblica a partire dal 1995 per l'Italia, gli Stati Uniti, la Svezia, la Grecia e per la media dei paesi facenti parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Anche in questo caso gli andamenti sono piuttosto interessanti. La spesa pubblica in rapporto al PIL negli Stati Uniti risulta molto inferiore rispetto alla media dei paesi OCSE. Anche in Grecia all'inizio degli anni Novanta la spesa pubblica sul PIL era più bassa della media OCSE; tuttavia nel corso del tempo la dimensione dello Stato è cresciuta molto, soprattutto in seguito alla crisi economica del 2008 che ha portato al collasso dell'economia del paese. In Svezia, invece, la spesa pubblica in rapporto al PIL all'inizio degli anni Novanta era la più elevata dell'area OCSE, appena sotto il 65 per cento del prodotto interno lordo. In seguito, la dimensione dello Stato si è ridotta rapidamente e, a oggi, essa è poco superiore al 50 per cento del PIL⁴.

• Cosa spiega l'andamento della spesa pubblica nel corso del XX secolo?

³ Il Trattato di Maastricht del 1992 ha stabilito che, per poter far parte dell'Unione monetaria, i paesi europei dovevano rispettare due parametri collegati alla politica fiscale (riferiti rispettivamente al deficit e al debito pubblico) decisi sulla base della situazione di finanza pubblica dei paesi in quel momento più virtuosi.

⁴ Il fatto che la Svezia abbia superato la recente crisi economica meglio della Grecia, nonostante la dimensione del settore pubblico sia simile, suggerisce che non è solo la dimensione dello Stato a determinare le performance relative dei vari paesi.

Figura 1.3 La spesa pubblica italiana riferita ai diversi livelli di governo (2015)



Note: allo Stato è collegata la maggior parte (67 per cento) della spesa pubblica, mentre un terzo di essa è attribuita a regioni, province e comuni.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT (*Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*, 2016).

1.2.2 Decentramento

Un elemento importante è il grado di decentramento della spesa pubblica, vale a dire la quota di spesa pubblica riferita ai livelli inferiori di governo. La Figura 1.3 mostra le quote di spesa pubblica italiana associate rispettivamente allo Stato, e alle regioni e agli enti locali nel 2015. Allo Stato è collegata la maggior parte (67 per cento) della spesa pubblica, mentre un terzo di essa è attribuita a regioni, province e comuni. Il livello di centralizzazione (la quota di spesa pubblica direttamente riferita allo Stato centrale) varia molto da paese a paese.

- Qual è il livello appropriato di decentramento o di centralizzazione dell'attività dello Stato?

1.2.3 Spese, imposte, deficit e debito

In una famiglia le spese, legate al cibo, all'abbigliamento, al tempo libero, alla casa e a tutto il resto, devono essere finanziate da entrate derivanti dal lavoro o da altre fonti. Ogni eccesso di entrate rispetto alle spese è un surplus che può essere risparmiato per finanziare la spesa futura della famiglia, o che può trasformarsi in un lascito per finanziare la spesa delle generazioni successive collegate a quella famiglia. Viceversa, ogni eccesso di spese rispetto alle entrate è un deficit e deve essere finanziato ricorrendo a risparmi precedenti o prendendo in prestito denaro. Prendendo in prestito denaro, la famiglia crea un debito che dovrà essere ripagato da flussi di reddito futuri.

Anche per lo Stato le cose non sono molto diverse. Se le entrate pubbliche (le imposte) superano le spese pubbliche si crea un surplus di bilancio; se le entrate pubbli-

che sono inferiori alle spese pubbliche si crea un deficit (o disavanzo) di bilancio. Per finanziare il deficit, lo Stato si deve indebitare: ogni euro di deficit pubblico contribuisce quindi a creare lo stock di debito pubblico. Il debito pubblico misura l'accumulazione dei deficit nel tempo.

Le tre sezioni della Figura 1.4 mostrano la spesa e le entrate pubbliche, il deficit e il debito pubblico in Italia dal 1965 al 2015.

A partire dalla fine degli anni Sessanta il deficit pubblico italiano in rapporto al PIL continua a peggiorare e nel 1975 si attesta poco sotto il 12 per cento. Dopo alcuni anni in cui la politica fiscale sembra essere debolmente più attenta alla differenza tra entrate e spese pubbliche, nel 1985 il rapporto deficit/PIL raggiunge il suo livello record: 12,4 per cento. Successivamente, gli sforzi di risanamento della finanza pubblica in vista dell'adesione dell'Italia all'Unione monetaria consentono di ridurre enormemente il deficit in rapporto al PIL che dal 1996 al 1997 passa dal 7 al 2,7 per cento e nel 2000 risulta pari ad appena il 0,8 per cento. Il record negativo più recente, post crisi economica, è quello del 2009: 5,3 per cento del PIL.

Le implicazioni sulla quota di debito pubblico in rapporto al PIL sono evidenti se si guarda la sezione c) della Figura 1.4. Nel 1930 il rapporto debito pubblico/PIL in Italia era appena sotto al 70 per cento. La crisi del 1929 e la Seconda guerra mondiale provocano un aumento del rapporto debito/PIL che raggiunge il 118 per cento nel 1943. In seguito, il debito pubblico in rapporto al PIL si riduce e negli anni Cinquanta e Sessanta rimane attorno al livello del 30 per cento. Dagli anni Settanta, esso inizia ad aumentare di nuovo in modo rilevante: nel 1973 il debito pubblico supera il 50 per cento del PIL, nel 1985 l'80 per cento, e nel 1994 raggiunge il picco del 121 per cento del PIL. Quindi, per effetto del risanamento della finanza pubblica, il debito pubblico in rapporto al PIL si riduce e scende sotto al 100 per cento nel 2007. In seguito, anche a causa della crisi economica, il debito pubblico italiano nel 2015 arriva al 132,7 per cento del PIL⁵.

La Figura 1.5 confronta il livello di debito pubblico in Italia con quello di altre economie avanzate nel 2016. Il debito pubblico italiano in rapporto al PIL (132,6 per cento) è secondo solo a quello del Giappone e superiore rispetto a quello riferito alla media delle economie avanzate.

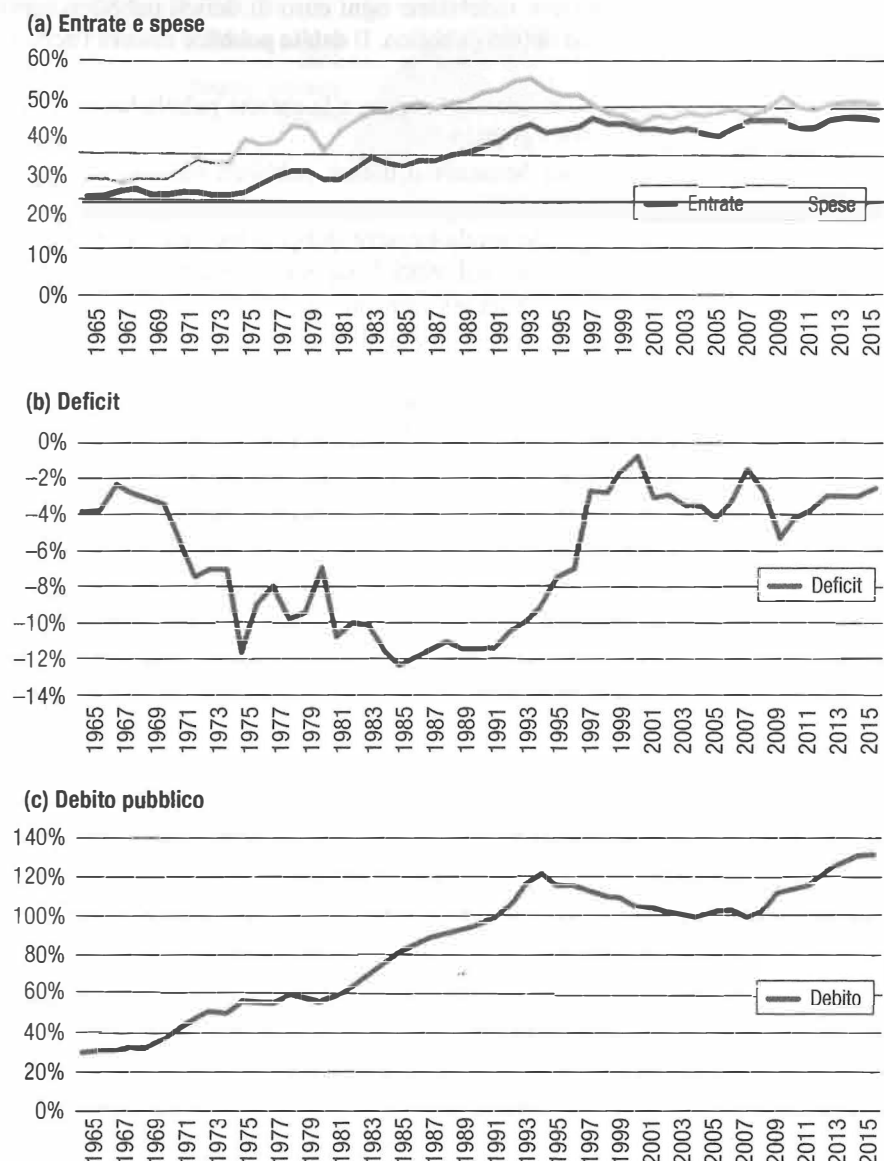
- Quali sono i costi collegati a deficit pubblici e debiti pubblici più grandi?

La Figura 1.6 mostra l'andamento della spesa, delle entrate e del deficit riferite all'insieme di regioni, province e comuni dal 1995 al 2015. Da essa si evince che il bilancio dei livelli di governo inferiori appare tutto sommato in pareggio.

- Perché i livelli inferiori di governo riescono a fare meno deficit rispetto al governo centrale?

⁵ Per un'attenta analisi della storia, dei rischi e dei costi del debito pubblico italiano, si veda Cottarelli (2016).

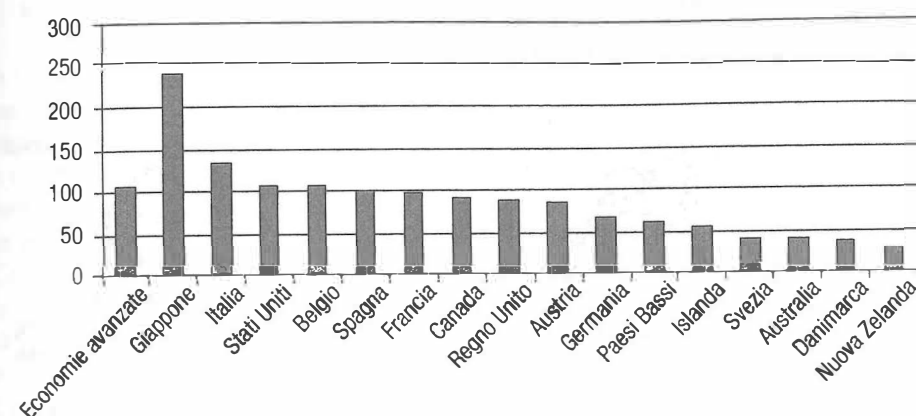
Figura 1.4 Spese, entrate, deficit e debito pubblico in Italia (1965-2015)



Note: la sezione a) illustra l'andamento delle spese e delle entrate pubbliche, la sezione b) l'andamento del deficit, la sezione c) l'andamento del debito pubblico.

Fonti: per le sezioni a) e b) elaborazione su dati tratti da G. Ghessi (*La finanza pubblica in cifre 1965-1983*, Milano, FrancoAngeli, 1985) per gli anni 1965-1979, ISTAT per gli anni 1980-2009 e OCSE (2017, <http://stats.oecd.org/>) per gli anni 2010-2015; per la sezione (c) elaborazione su dati tratti da M. Francese e A. Pace (*Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, Roma, Banca d'Italia, 2008) per gli anni 1965-1996 e Banca d'Italia (*Finanza pubblica, fabbisogno e debito. Supplemento mensile al Bollettino Statistico della Banca d'Italia*, vari anni) per gli anni dal 1997 in poi; i dati relativi al PIL sono tratti da M. Francese e A. Pace (*op. cit.*) per gli anni 1965-1994 e ISTAT (2017, <http://dati.istat.it>) per gli anni 1995-2015.

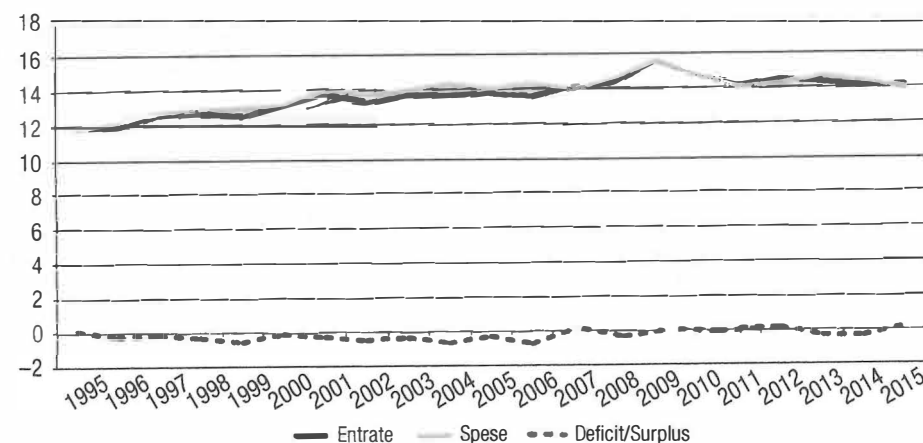
Figura 1.5 Debito pubblico in rapporto al PIL in alcune economie avanzate (2016)



Note: il debito pubblico italiano in rapporto al PIL (132,6 per cento) è secondo solo a quello del Giappone e superiore rispetto a quello riferito alla media delle economie avanzate

Fonte: elaborazione su dati FMI (*World Economic Outlook*, 2017, http://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD).

Figura 1.6 Entrate, spese e deficit riferiti a regioni, province e comuni (% del PIL, 1995-2015)



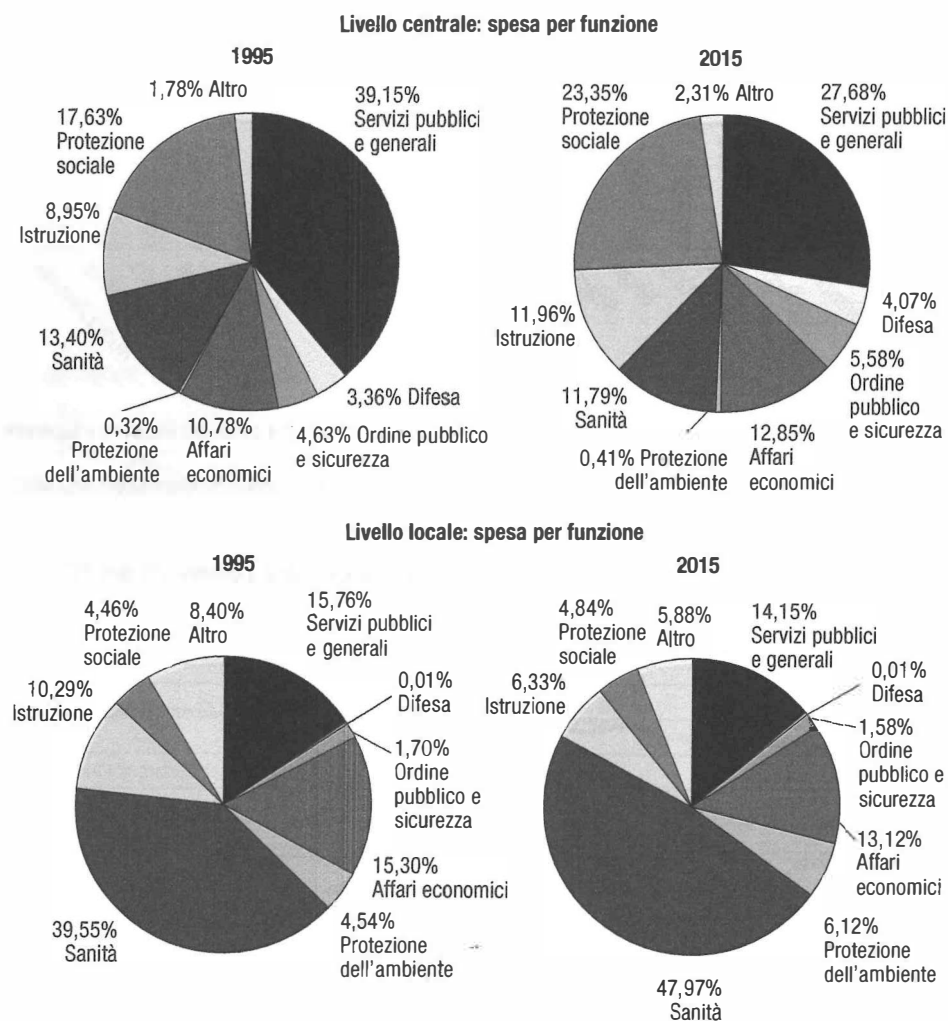
Note: il bilancio dei livelli di governo inferiori in Italia appare tutto sommato in pareggio.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT (*Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*, 2016).

1.2.4 Composizione della spesa pubblica

~~Finora abbiamo discusso della spesa pubblica totale, ma non della sua composizione. La Figura 1.7 mostra la composizione della spesa pubblica italiana a livello centrale e locale nel 1995 e nel 2015.~~

Figura 1.7 Composizione della spesa pubblica italiana a livello centrale e locale (1995 e 2015)



Note: a livello locale, la spesa è prevalentemente indirizzata alla sanità in virtù della decentralizzazione, avvenuta all'inizio degli anni Novanta, di una parte rilevante del potere decisionale in questo ambito a favore delle regioni. A livello centrale, emerge una riduzione della quota per servizi pubblici generali a fronte di un aumento di quella per politiche e interventi che tutelano i cittadini da rischi che possono manifestarsi nel corso della vita.

Fonte: elaborazione su dati OCSE (2017, <http://stats.oecd.org/>).

Essa appare molto diversa. A livello locale, la spesa è prevalentemente indirizzata alla sanità in virtù della decentralizzazione, avvenuta all'inizio degli anni Novanta, di una parte rilevante del potere decisionale in questo ambito a favore delle regioni. Come è emerso dal paragrafo precedente e come sarà meglio specificato nei Capitoli 7 e 9, l'intervento pubblico in campo sanitario è motivato dal fallimento del mercato assicurativo.

- L'intervento dello Stato nei mercati assicurativi è giustificato? Corregge o esacerba i fallimenti del mercato?

A livello centrale, invece, dal confronto emerge una riduzione della quota per servizi pubblici generali a fronte di un aumento di quella per politiche e interventi che tutelano i cittadini da rischi che possono manifestarsi nel corso della vita. Tali politiche e interventi comprendono le prestazioni destinate agli anziani che non sono più nel mercato del lavoro e le altre prestazioni di protezione sociale. A queste voci di spesa pubblica saranno dedicati rispettivamente il Capitolo 8 e il Capitolo 10, mentre il Capitolo 6 si concentrerà su un'altra quota importante di spesa pubblica quale quella destinata all'istruzione. Infine, la difesa e l'ordine pubblico e la sicurezza sono un classico esempio di quelli che gli economisti chiamano beni pubblici, beni per i quali l'investimento da parte di un individuo avvantaggia molti altri. Come vedremo nel Capitolo 3, il settore privato può produrre i beni pubblici in quantità insufficiente, perciò fornire tali beni diventa compito dello Stato.

- Quali voci di spesa pubblica dovrebbero essere gestite a livello centrale e quali invece a livello locale?

1.2.5 Composizione delle entrate pubbliche

La Figura 1.8 illustra la composizione delle entrate pubbliche italiane a livello centrale e locale nel 1975, nel 1995 e nel 2015⁶.

Nel 1975 il 55,1 per cento delle entrate a livello centrale proveniva dalle imposte sui consumi e il 5,9 per cento dalle imposte sulla proprietà, mentre il 39 per cento dalle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società. Nel 1995, invece, solo il 40 per cento delle entrate è riconducibile alle imposte sui consumi e il 5,7 a quella sulla proprietà a fronte di un 53,9 per cento che deriva dalle imposte sul reddito. E la stessa composizione si osserva sostanzialmente anche nel 2015. A livello centrale, quindi, aumenta la quota delle imposte sul reddito e diminuisce quella delle imposte indirette.

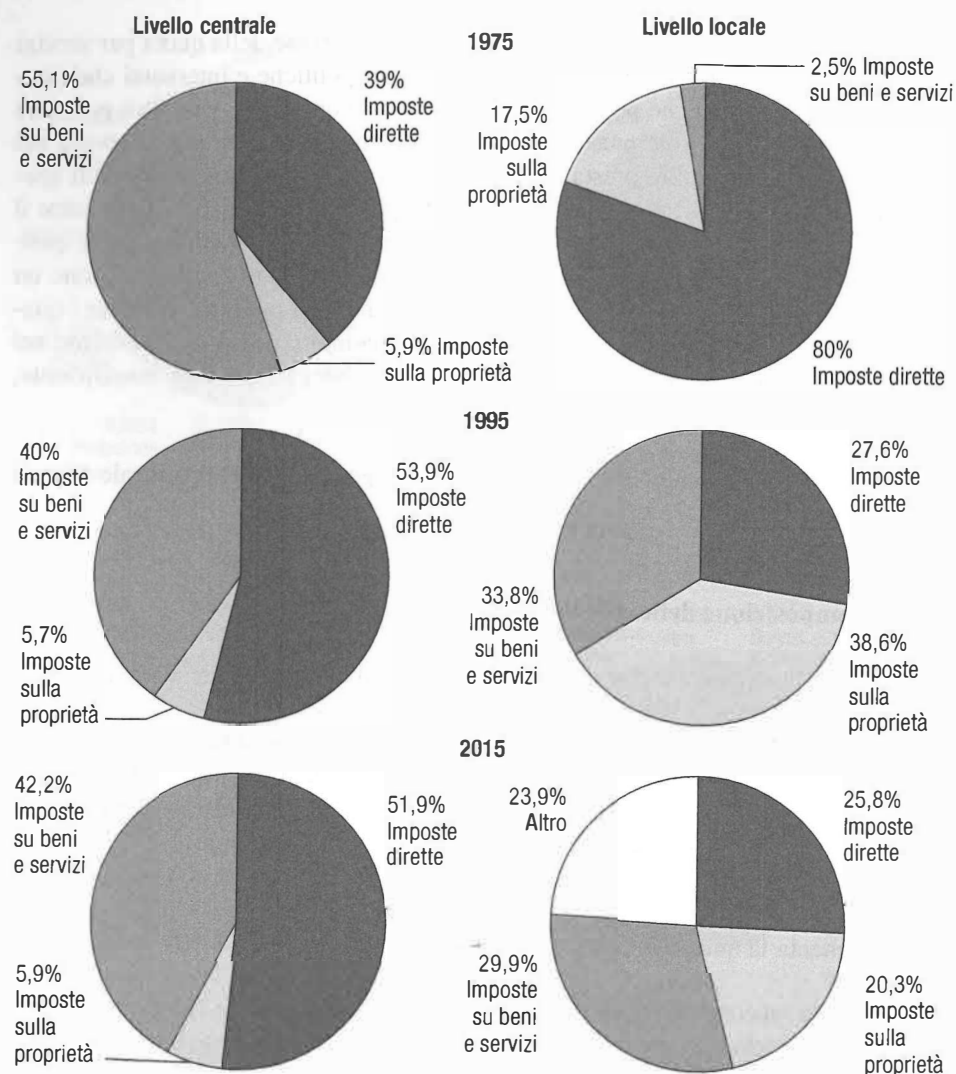
Secondo le raccomandazioni dell'OCSE⁷, a parità di pressione fiscale totale, esisterebbe una correlazione positiva tra la crescita del prodotto interno lordo di un paese e uno spostamento dell'onere fiscale dalle imposte dirette alle imposte indirette⁸.

⁶ I dati sulla composizione delle entrate pubbliche consentono di andare più indietro nel tempo rispetto a quelli sulla composizione della spesa pubblica. Nel Capitolo 11, la Figura 11.1 si riferisce alle amministrazioni pubbliche, vale a dire al complesso delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza.

⁷ Arnold *et al.* (2011).

⁸ Tuttavia, recenti studi empirici, tra i quali Baiardi *et al.* (2017) mostrano come la relazione positiva tra lo *shift* dalla tassazione diretta a quella indiretta, a parità di pressione fiscale, e la crescita economica non sia affatto robusta.

Figura 1.8 Composizione delle entrate pubbliche in Italia a livello centrale e locale (1975, 1995 e 2015)



Note: a livello centrale esiste oggi un maggior equilibrio tra imposte dirette e indirette, grazie a un aumento della quota delle imposte dirette e a una diminuzione di quella delle imposte indirette.

Fonte: elaborazione su dati OCSE (2017, <http://stats.oecd.org/>).

- Quali sono le implicazioni di questo spostamento dell'onere dell'imposizione fiscale?

A livello locale, la variazione della composizione delle entrate pubbliche dal 1975 al 2015 è principalmente imputabile all'adozione di una serie di misure orientate al de-

centramento fiscale tra le quali l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) nel 1992, sostituita dal 2012 dall'imposta municipale unica (IMU), e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) nel 1997. In particolare l'IRAP, in vigore in Italia dal 1° gennaio 1998, oltre ad aver sostituito i contributi sanitari, ha portato all'abrogazione di una serie di altre imposte precedentemente previste sulle attività produttive.

- Quale autonomia di entrata deve essere riconosciuta ai livelli di governo inferiori?

1.3 Deficit, debito e regole fiscali europee

Per evitare che vengano intraprese politiche fiscali non responsabili, che si traducono in deficit pubblici elevati, i paesi possono decidere di darsi delle regole fiscali. L'importanza di tali regole fiscali è ancora maggiore quando un paese fa parte di un'unione monetaria, con politiche fiscali gestite a livello nazionale. Infatti, in questo caso, il significativo eccesso di spese pubbliche sulle entrate all'interno di un paese potrebbe danneggiare indirettamente anche gli altri paesi membri a motivo di un rischio di contagio sul mercato dei titoli di Stato per gli altri paesi, e per la necessità di un intervento di salvataggio del paese che diventa insolvente.

Come quasi tutte le aree economiche caratterizzate da una moneta unica, anche l'Area euro ha perciò stabilito delle regole fiscali per i paesi che ne fanno parte. Le regole fiscali dell'Area euro, che riguardano quindi anche l'Italia, sono alquanto complicate. In sintesi, esse risalgono al Trattato di Maastricht del 1992 che ha stabilito che il deficit pubblico ogni anno non debba superare il 3 per cento del PIL e che il debito pubblico non debba eccedere il 60 per cento del PIL⁹. Tali regole sono state successivamente riviste¹⁰. In particolare, pur con margini di flessibilità, si è stabilito che i paesi debbano porsi obiettivi di medio termine più ambiziosi, vale a dire, nel caso dell'Italia, una situazione di bilancio caratterizzata da un saldo strutturale – cioè la differenza tra le spese e le entrate pubbliche corretta per l'effetto del ciclo economico (e delle misure *una tantum*) – vicino al pareggio¹¹. In tal modo, in caso di recessione, l'effetto negativo del ciclo economico rende ammissibile un deficit pubblico che comunque non deve superare il tetto del 3 per cento. Inoltre, nel tentativo

⁹ Tali parametri, in particolare quello relativo al debito, sono stati scelti guardando ai paesi europei in quel periodo più virtuosi.

¹⁰ La prima revisione è del 1997: il Consiglio Europeo approva il Patto di stabilità e crescita, poi riformato nel 2005 e nel 2011. Le ultime revisioni sono avvenute nel 2012 nell'ambito del Fiscal Compact o Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'UE, e nel 2013 con il cosiddetto Two-Pack.

¹¹ Le misure *una tantum* sono interventi di carattere temporaneo sul bilancio pubblico, quali per esempio le dismissioni immobiliari o i condoni fiscali. Allo scopo di rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine che, come ricordato, nel caso dell'Italia è un saldo strutturale vicino al pareggio, è stata introdotta anche una regola sulla spesa pubblica in base alla quale essa non può crescere più del PIL potenziale.

di attribuire maggiore importanza anche alla regola sul debito pubblico, si è stabilito che ogni anno il rapporto debito/PIL deve essere ridotto di 1/20 dell'eccedenza rispetto al 60 per cento, ammettendo però, anche in questo caso, una certa flessibilità rispetto a questa velocità di riduzione giudicata «soddisfacente»¹².

Come mostrato nel paragrafo precedente, il rapporto debito pubblico/PIL in Italia nel 2016 ha raggiunto il 132,6 per cento, a fronte di un rapporto deficit pubblico/PIL pari al 2,4 per cento. Sappiamo che il deficit misura anno per anno l'eccesso delle spese pubbliche sulle entrate pubbliche. Per finanziare il deficit lo Stato si deve indebitare: ogni euro di deficit pubblico crea quindi lo stock di debito pubblico¹³. Il debito pubblico misura di conseguenza l'accumulazione dei deficit nel tempo.

In termini formali, la dinamica del debito pubblico può essere espressa come segue:

$$B_t = B_{t-1} + D_t \quad [1]$$

dove B_t indica lo stock di debito pubblico riferito al periodo t , B_{t-1} lo stock di debito riferito al periodo precedente $t-1$, e D_t il deficit pubblico creato nel periodo t .

Indicando con G_t la spesa pubblica per beni e servizi riferita al periodo t , con i_t il tasso d'interesse riconosciuto ai finanziatori del debito pubblico, con $i_t B_{t-1}$ il costo del debito pubblico nel periodo t , o spesa pubblica per interessi¹⁴, e con T_t le entrate pubbliche riferite al periodo t ¹⁵, diventa possibile esprimere il deficit pubblico D_t (deficit se $D_t > 0$, avanzo se $D_t < 0$) nel modo seguente:

$$D_t = G_t - T_t + i_t B_{t-1} \quad [2]$$

Il disavanzo pubblico pertanto può essere scomposto nella componente di disavanzo primario $G_t - T_t$ (> 0) che misura l'eccesso di spesa pubblica, al netto della spesa per interessi, sulle entrate pubbliche¹⁶, e nella componente della spesa per interessi. Di conseguenza, l'equazione [1] diventa:

$$B_t = B_{t-1} + G_t - T_t + i_t B_{t-1}$$

vale a dire:

$$B_t = G_t - T_t + B_{t-1} (1 + i_t) \quad [3]$$

¹² Per esempio, se il rapporto debito pubblico/PIL è pari al 130 per cento, quell'anno occorrerebbe ridurlo di 3,5 punti percentuali $((130\% - 60\%)/20)$, cioè portarlo al 126,5 per cento.

¹³ Il Trattato di Maastricht ha vietato il finanziamento del deficit pubblico mediante creazione di moneta per le conseguenze inflazionistiche a esso collegate.

¹⁴ Il pagamento degli interessi sul debito pubblico si considera posticipato: al tempo t si pagano gli interessi sullo stock di debito pubblico riferito al periodo precedente $t-1$ (B_{t-1}).

¹⁵ Più precisamente T_t indica le entrate pubbliche al netto delle spese pubbliche per trasferimenti, cioè le entrate nette da tassazione.

¹⁶ In generale, $G_t - T_t$ indica il saldo primario. Se $G_t - T_t > 0$ il saldo primario è un disavanzo, mentre se $G_t - T_t < 0$ il saldo primario è un avanzo.

Definendo con Y_t il prodotto interno lordo (PIL) riferito al tempo t e con n_t il tasso di crescita del PIL, tale che $Y_t = Y_{t-1}(1 + n_t)$, possiamo esprimere tutte le grandezze che compaiono nell'equazione [3] in rapporto al PIL:

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{G_t}{Y_t} - \frac{T_t}{Y_t} + \frac{1 + i_t}{1 + n_t} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} \quad [4]$$

Indicando con le lettere minuscole i rapporti delle singole variabili sul PIL, l'equazione [4] diventa:

$$b_t = g_t - \tau_t + \frac{1 + i_t}{1 + n_t} b_{t-1} \quad [5]$$

Cosa determina la crescita (o la riduzione) del debito pubblico in rapporto al PIL nel tempo? Dall'equazione [5] si evince che tale crescita (riduzione) dipende dal saldo primario in rapporto al PIL ($g - \tau$), dal tasso d'interesse (i) e dal tasso di crescita del PIL (n)¹⁷.

L'approssimazione $\frac{1 + i_t}{1 + n_t} = i_t - n_t + 1$ permette a questo punto di riscrivere l'equazione [5] come segue:

$$b_t = g_t - \tau_t + (i_t - n_t + 1)b_{t-1}$$

vale a dire:

$$b_t - b_{t-1} = g_t - \tau_t + (i_t - n_t)b_{t-1} \quad [6]$$

L'equazione [6] è utile perché consente di intuire da cosa dipende la stabilizzazione del rapporto debito/PIL nel tempo ($b_t = b_{t-1} = 0$). E la stabilizzazione del rapporto debito/PIL attorno a un certo valore finito è considerata importante in quanto sinonimo della sua sostenibilità. In particolare, se il tasso d'interesse è superiore al tasso di crescita del PIL ($i_t > n_t$), la stabilizzazione del rapporto debito/PIL può avvenire solo grazie a un saldo primario in rapporto al PIL in avanzo ($g_t - \tau_t < 0$). Con $i_t > n_t$, un disavanzo primario in rapporto al PIL farebbe infatti crescere il rapporto debito/PIL nel tempo. Al contrario, se il tasso di crescita del PIL è superiore al tasso d'interesse ($n_t > i_t$) la stabilizzazione del rapporto debito/PIL può essere realizzata anche con un saldo primario in rapporto al PIL in disavanzo ($g_t - \tau_t > 0$).

Di conseguenza, scelte di politica fiscale orientate alla realizzazione di avanzi primari, abbinate ad adeguati tassi di crescita del PIL, si rivelano fondamentali per l'Italia per ridurre il rapporto debito/PIL e, alla luce delle regole fiscali europee, per stabilizzarlo attorno al valore del 60 per cento stabilito dal Trattato di Maastricht.

¹⁷ Il tasso d'interesse (i) e il tasso di crescita (n) sono da intendersi in termini nominali. Tuttavia lo stesso risultato può essere ottenuto considerando il tasso d'interesse reale e il tasso di crescita reale del PIL.

1.4 Conclusioni

Emerge chiaramente dagli argomenti e dai numeri presentati in questo capitolo che lo Stato svolge un ruolo centrale nella vita di tutti i cittadini. È altrettanto chiaro che esiste un ampio dibattito sull'opportunità di espandere, lasciare immutato o ridurre l'intervento pubblico nel sistema economico. La previsione di regole fiscali di norma è orientata a evitare che i paesi intraprendano politiche fiscali non responsabili e tali da realizzare deficit pubblici elevati. I fatti e gli argomenti presentati in questo capitolo forniscono gli elementi da cui partire per riflettere sull'insieme delle domande di scienza delle finanze che esploreremo nel resto di questo libro.

In sintesi

- Nello studio della scienza delle finanze, è opportuno considerare quattro principali domande. La prima è: quando lo Stato dovrebbe intervenire nel sistema economico di mercato? Punto di partenza è che l'equilibrio concorrenziale conduce a un esito che massimizza l'efficienza sociale. Quindi l'intervento dello Stato può essere giustificato solo in quanto corregge un fallimento del mercato (per accrescere la dimensione della torta) o provvede a una redistribuzione delle risorse (variando la ripartizione della torta).
- Avendo scelto di intervenire, lo Stato deve decidere come farlo. Lo stesso obiettivo può essere raggiunto attraverso differenti modalità, come la fornitura pubblica, l'obbligo di fornitura privata e i sussidi alla fornitura privata.
- Nel decidere come intervenire, lo Stato deve cercare di valutare l'impatto di azioni alternative sul sistema economico. Gli strumenti dell'analisi empirica consentono di effettuare tali valutazioni.
- Infine, un'importante domanda alla quale la scienza delle finanze cerca di rispondere è: perché lo Stato sceglie di perseguire determinate politiche? L'accento è posto questa volta sui fallimenti dello Stato, che si verificano quando l'intervento pubblico, invece di risolvere il problema, contribuisce ad aggravarlo.
- Lo Stato interviene nel sistema economico a diversi livelli. La natura delle spese e delle entrate pubbliche sia a livello centrale sia a livello locale cambia nel tempo.
- In Italia, allo Stato è collegata la maggior parte della spesa pubblica, mentre un terzo di essa è attribuita a regioni, province e comuni.
- Per evitare che vengano intraprese politiche fiscali non responsabili, che si traducono in deficit pubblici elevati, i paesi possono decidere di darsi delle regole fiscali. Le regole fiscali dell'Area euro, che riguardano quindi anche l'Italia, risalgono al Trattato di Maastricht del 1992.



Risorse online

Risorse integrative per la verifica sui contenuti di questo capitolo sono disponibili online nell'area web dedicata al manuale sul sito dell'editore, <http://mybook.egeaonline.it>.

Parte II

ESTERNALITÀ E BENI PUBBLICI