

INTRODUZIONE

Oggetto del testo è l'analisi di alcuni aspetti dell'intervento pubblico nell'economia, con particolare riferimento alle finalità redistributive e di efficiente allocazione delle risorse. Nell'ambito delle politiche redistributive particolare enfasi è data alle politiche di protezione sociale. Relativamente alle politiche per l'efficienza allocativa sono analizzati i problemi derivanti dalla presenza di potere di mercato delle imprese e, di conseguenza, le politiche per la concorrenza.

Il libro si apre con una rassegna delle differenti teorie economiche sul ruolo dello Stato nell'economia, in cui si discute la posizione interventista vs quella non interventista. Il secondo capitolo introduce dapprima il concetto di efficienza di mercato con un richiamo ad alcuni concetti microeconomici quali il surplus del consumatore, il surplus del produttore e i teoremi dell'economia del benessere, per poi definire gli obiettivi dell'intervento pubblico in economia. La terza e la quarta sezione definiscono e discutono i problemi derivanti da una inefficiente allocazione delle risorse e, quindi, i fallimenti del mercato.

I contributi successivi hanno l'obiettivo di approfondire le attuali *policies* in tema di concorrenza e protezione sociale.

Nel quinto capitolo si dimostra che la presenza di potere di mercato può generare inefficienza allocativa, produttiva e dinamica. Vengono, inoltre, analizzate le determinanti del grado e della durata del potere di mercato delle imprese.

La discussione prosegue sul ruolo delle politiche pubbliche per evitare perdita di efficienza e riduzioni del benessere dei consumatori derivanti dal potere monopolistico. La sezione successiva (sesto capitolo) affronta, quindi, in via generale, il tema delle politiche per la concorrenza.

La normativa europea e italiana, in particolare, vengono esaminate nel settimo capitolo.

Il tema delle politiche di protezione sociale viene affrontato nell'ottavo capitolo. È ampiamente discussa la funzione redistributiva svolta dal settore pubblico avente lo scopo di correggere la distribuzione delle risorse realizzata dal mercato attraverso trasferimenti monetari ed imposte o attraverso l'offerta di beni considerati importanti per il benessere della collettività (istruzione, sanità, protezione per la vecchiaia, l'invalidità ed i superstiti, ecc.).

Dato il ruolo giocato dai sistemi previdenziali nel bilancio pubblico (che assorbe il 51% dell'intera spesa sociale nel 2014 nella media dei paesi europei), questa politica è analizzata più nel dettaglio nell'ultimo contributo di questo volume. Particolare rilievo è dato alla politica previdenziale italiana ed ai diversi disegni di riforma che si sono susseguiti a partire dagli anni Novanta. Tali riforme avevano (ed hanno) l'obiettivo di risolvere i problemi di insostenibilità finanziaria iniziati alla fine degli anni Settanta in tutti i paesi industrializzati.

PRIMO CAPITOLO
I CONFINI TRA STATO E MERCATO

di *Mariangela Bonasia*

1. Il ruolo dello Stato nell'economia

L'Economia Pubblica è la disciplina che studia l'intervento del settore pubblico nell'ambito economico al fine di rilevarne gli effetti e le conseguenze per garantire il soddisfacimento dei principali bisogni sociali ed individuali (ad esempio la sicurezza, la cura della salute, l'istruzione, ecc.), stabilità economica e sviluppo economico e dell'occupazione.

Lo Stato si è quasi sempre assunto la responsabilità di alcune attività che la vasta maggioranza dei cittadini considerava come funzioni fondamentalmente pubbliche. Tra queste possiamo annoverare il sistema della giustizia, la protezione fornita dalla polizia, la difesa nazionale, la tutela della libertà economica dei partecipanti al mercato, assicurare o almeno favorire un'allocazione efficiente delle risorse e la fornitura di beni e servizi pubblici.

Nel corso del tempo il settore pubblico ha allargato dal punto di vista economico il suo ambito di azione spinto anche dagli eventi storici ed economici che si sono verificati.

Alla fine del XIX secolo il governo degli Stati Uniti introdusse la regolamentazione di alcuni settori dell'economia al fine di evitare la creazione di monopoli e la concentrazione di un eccessivo potere di mercato nelle mani di poche imprese. Nel 1890 fu introdotta la legislazione anti-trust con l'approvazione dello Sherman Act (Act to Protect Trade and Commerce against Unlawful Restraints and Monopolies), la prima di una serie di leggi che si susseguiranno nel tempo. Tale intervento rappresenta uno strumento per garantire la libertà di concorrenza e d'impresa.

Negli anni '30, il disastro economico noto come Grande Depressione e caratterizzato da una elevata disoccupazione, fallimenti di molte banche, crollo della borsa e caduta dei prezzi agricoli, portò lo Stato ad assumersi un nuovo insieme di responsabilità al fine di migliorare il benessere sociale.

Negli anni '50 e '60 il governo degli Stati Uniti estese il suo ruolo fino ad includere la responsabilità per il mantenimento dell'economia in condizione di pieno impiego attraverso la Legge per il pieno impiego.

Negli anni '70 le regolamentazioni degli anni precedenti avevano creato eccessive interferenze con il libero funzionamento del mercato. In tutto il mondo ci fu un movimento verso la deregolamentazione e verso la privatizzazione.

Alla fine degli anni '80 emersero nuove preoccupazioni in merito alla competitività delle imprese. Di fronte al rallentamento degli incrementi della produttività (incrementi che erano rapidi negli anni '50) vi furono nuove richieste per un intervento dello stato nell'economia.

Da questo breve excursus storico emerge chiaramente una realtà fatta da un esteso seppur graduale intervento pubblico nell'economia. Tale evoluzione è stata accompagnata ed influenzata dallo sviluppo della teoria economica unitamente all'evoluzione nel tempo delle caratteristiche socio-economiche che hanno poi qualificato i passaggi successivi dell'organizzazione sociale. Nel corso degli ultimi due secoli diverse sono state le teorie sviluppate da economisti e filosofi in merito al ruolo dello Stato in ambito economico. Possiamo raggrupparle in tre tesi principali: la "non interventista", la "parzialmente interventista" e l'ipotesi "interventista".

2. Il settore pubblico: non interventismo vs interventismo

2.1. Il modello del *laissez faire* e la mano invisibile

“Non è dall'altruismo del fornaio che ci aspettiamo il pranzo ogni giorno ma dal suo egoismo” – ossia dal suo tornaconto a produrre e vendere il pane (Smith, 1776).

La prima analisi generale del funzionamento del mercato e dell'attività economica del settore pubblico viene fatta risalire al 1776, anno in cui fu pubblicata l'opera fondamentale di Adam Smith "La ricchezza del-

le Nazioni”. In tale opera, il grande economista sosteneva che nel sistema economico può essere ravvisata l’esistenza di una “mano invisibile” che guida gli individui nelle proprie scelte. In virtù di essa, gli individui seppur mossi semplicemente dal proprio interesse personale, finiscono tuttavia per perseguire l’interesse dell’intera collettività realizzando l’ottimale funzionamento del sistema economico. Ogni persona può soddisfare i propri bisogni personali tramite lo scambio dei beni e servizi da lui prodotti. Poiché nessun individuo può produrre da sé tutto ciò che desidera, venderà i beni prodotti in eccesso per acquistare ciò di cui necessita ulteriormente, realizzando con lo scambio la massimizzazione della propria utilità personale. Lo scambio in equilibrio di mercato è pertanto vantaggioso per entrambe le parti. A parere di Smith, quindi, grazie ad azioni libere di più soggetti che interagiscono, è possibile raggiungere la migliore allocazione delle risorse, ossia la massima efficienza.

L’intervento dello Stato dovrebbe dunque limitarsi ad aiutare questo processo assicurando ai soggetti privati la piena libertà di azione affinché l’interesse individuale ben si armonizzi con l’interesse pubblico, conducendo al massimo benessere della collettività. Pertanto, il settore pubblico non deve turbare le condizioni di equilibrio determinatesi spontaneamente, cioè deve essere neutrale e limitare la sua azione alla rimozione delle barriere agli scambi, agevolando il funzionamento naturale del mercato basato sulla libera concorrenza.

Secondo questa corrente di pensiero “*non interventista*” lo Stato deve intervenire solo al fine di offrire beni pubblici puri e tutelare la libera concorrenza (legge ed ordine). Questa impostazione denominata “*finanza neutrale*” presuppone che i privati siano in grado di assicurare la piena occupazione dei fattori produttivi e, quindi, il massimo livello possibile del reddito nazionale.

Dalla fine del 700 ad oggi il pensiero liberista non interventista è stato ripreso e ridiscusso più volte da autorevoli filosofi ed economisti. Vi sono autori che hanno una visione ancora più radicale dell’intervento pubblico e che vedono in esso una forma di limitazione della libertà individuale tale da desiderare che il potere politico sia ridotto al minimo indispensabile. Tra questi si pone la teoria dello “Stato minimo” (“*minarchismo*”) di Nozick (1974), proponente la tesi di un interventismo statale ridotto allo stretto indispensabile. Il filosofo attribuisce al governo il compito di tutelare il rispetto del diritto individuale di non subire violazioni

dei contratti, ma nega allo stato ogni compito di redistribuzione del reddito fra i cittadini non ritenendo ingiuste le disparità di ricchezza. L'organizzazione statale è volta quindi a svolgere solo funzioni essenziali quali: garantire il diritto di proprietà, assicurare il funzionamento del mercato, amministrare la giustizia e difendere il territorio da aggressioni esterne. Lo Stato finanzierà tali funzioni con una tassazione minima prevalentemente a carattere volontario.

Sempre sulla scia del pensiero liberista, Rawls (1971) insiste sul concetto di eguaglianza delle opportunità e sulla necessità che il settore pubblico intervenga attivamente per riequilibrare le disparità economiche. È proprio sulla sua teoria della giustizia (neo-contrattualismo) che viene difatti criticato da Nozick in quanto questa, avallando una gravosa tassazione finalizzata ad aiutare i ceti più svantaggiati, riduce la remunerazione del lavoro degli individui più abili e più capaci, violando così la loro libertà. Infine, in questo breve e sicuramente non esaustivo excursus delle diverse correnti di pensiero liberiste, l'anarco-capitalismo di Rothbard (1963) poggia le sue basi sul principio di non aggressione, su un radicale individualismo, su un libero mercato totalmente svincolato da interventi statali e propone la privatizzazione perfino di settori tradizionalmente riservati alla sfera statale, come la giustizia penale e civile e la difesa.

2.2. Lo Stato "parzialmente interventista" ed i fallimenti del mercato

Un'altra interpretazione del ruolo dello Stato nell'economia è quella **parzialmente interventista**, per la quale è possibile giustificare un ulteriore intervento pubblico al fine di ottenere un'efficienza allocativa e per correggere il risultato economico ottenuto dal privato e ritenuto inefficiente (c.d. *fallimenti del mercato*) rispetto a quello che può dare lo Stato (Sobbrio, 2010). Considerato l'ultimo dei classici, J.S. Mill, anche se accetta la regola generale del *laissez-faire*, cerca di portare all'interno del dibattito politico ed economico l'analisi e l'individuazione dei possibili compiti positivi della compagine pubblica, in particolar modo nel campo della distribuzione della ricchezza (Caffè, 1996). Nel suo Saggio sulla libertà del 1859, Mill osserva che la libertà di azione di chiunque può essere limitata solo per evitare danno agli altri ed il bene dell'individuo, sia

fisico che morale, non costituisce una giustificazione sufficiente. Inoltre, l'individuo è sovrano su se stesso ma è responsabile del male che fa ad altri. Le possibilità di accesso di individui bisognosi ai servizi sanitari ed all'istruzione consentirebbe un aumento della libertà in quanto questa verrebbe estesa a persone che altrimenti ne sarebbero escluse e riacquistando capacità che altrimenti si sarebbero perse. Tutto ciò porterebbe ad un incremento dell'efficienza.

L'argomentazione a favore del minimo intervento dello Stato nell'economia, secondo la quale un sistema di prezzi concorrenziali porterebbe ad un impiego efficiente delle risorse disponibili e quindi ad un ottimo, si basa principalmente sull'assunzione che il prezzo dei beni è misurato dalla loro utilità e che il vantaggio di chi produce certi beni coincide con quello della collettività. Ma in molti casi il prezzo di mercato non necessariamente indica l'effettivo valore del bene. Come sottolineato da Pigou in *Economia del Benessere* nel 1920, può verificarsi una "divergenza tra prodotto marginale privato e prodotto marginale sociale" lì dove sono presenti *esternalità*, ovvero effetti non pagati (diseconomie esterne) o non riscossi (economie esterne) da chi li produce e che vanno ad influenzare il benessere collettivo. Pigou, a cui si deve la prima analisi sistematica degli effetti sul benessere delle esternalità e dei possibili rimedi, sviluppa i contributi seminali di Sidgwick (1887) e Marshall (1890). È in questa analisi che è utile introdurre la figura ipotetica del pianificatore saggio, che determina le quantità dei beni da produrre e scambiare seguendo il criterio della massimizzazione del benessere sociale, considerando quindi anche i benefici e costi indiretti dell'attività economica.

L'interesse privato e l'interesse sociale possono divergere non solo a causa delle esternalità ma anche a causa dell'esistenza dei *beni pubblici* per primo individuati dal già citato filosofo ed economista inglese Sidgwick. Per tali beni, di indubbia utilità sociale, non esisterebbe un meccanismo di mercato tale sia da consentire il pagamento del servizio prodotto da parte di chi ne usufruisce e sia di escludere dal godimento del bene coloro che si rifiutano di pagarli. Questa categoria comprende le opere pubbliche, le infrastrutture, i servizi come l'istruzione, la difesa nazionale, la giustizia e le iniziative per la sostenibilità ambientale. Tali beni e servizi non possono essere prodotti ed erogati con i normali meccanismi del mercato e il loro valore non può essere espresso da un prezzo. Secondo Lindahl (1919) ogni consumatore deve rendere nota la propria

domanda di bene pubblico, in funzione del presunto costo di produzione relativo, cosicché lo stesso bene possa essere prodotto in quantità efficiente. In Lindahl (1919) non è presente una formalizzazione matematica del problema. Essa sarà riportata successivamente da Samuelson (1954). Oltre ai già discussi beni pubblici ed esternalità, un ulteriore caso capace di generare imperfezioni nel mercato è la presenza di *asimmetrie informative* a causa delle quali gli agenti economici non avrebbero tutti uguali informazioni impedendo la trasparenza. Anche l'esistenza di un *potere di mercato* e, quindi, di forme di mercato non concorrenziali (concorrenza monopolistica, oligopolio e monopolio) rappresenta un caso di fallimento del mercato, in quanto in queste tipologie di mercato non si raggiunge mai l'efficienza economica e l'ottimale allocazione delle risorse.

2.3. Lo Stato "interventista"

Sull'opportunità di un intervento rilevante dello Stato nell'economia (*ipotesi interventista*) si è sempre discusso ma mai si è trovato un consenso unanime. Come già sottolineato, gli economisti classici nel XIX secolo insegnavano che il ruolo dello Stato deve essere minimo poiché i meccanismi automatici del mercato sono in grado da soli di assicurare un impiego ed una distribuzione delle risorse efficiente. Questa teoria ha trovato attuazione pratica sia nell'ottocento che nei primi decenni del novecento. Con il verificarsi della grande crisi che colpì l'America e gli altri paesi occidentali nel periodo compreso tra il 1929 ed il 1932 si è però manifestata la consapevolezza che non sempre il mercato consente il raggiungimento degli obiettivi della piena occupazione dei fattori produttivi. Ciò smentiva le teorie della scuola classica che riteneva che il sistema economico riuscisse a raggiungere situazioni di equilibrio e che fenomeni di scostamento dalla piena occupazione, sia del lavoro che degli altri fattori produttivi, fossero da considerarsi solo fasi di passaggio tra due situazioni di equilibrio e, quindi, transitori.

2.3.1. La teoria Keynesiana e la finanza funzionale

In tale contesto storico ed economico si sviluppò la teoria dell'economista inglese John Maynard Keynes (1883-1946), autore dell'opera *Teoria generale dell'occupazione, interesse e moneta* (1936). Egli fu il primo

ad auspicare un massiccio intervento dello Stato nell'economia dimostrando che un sistema affidato solo al libero mercato privato non è in grado di assicurare la piena occupazione in quanto le risorse disponibili e la domanda sono inferiori rispetto all'offerta. Secondo l'economista, infatti, al crescere del reddito i consumi aumentano in maniera meno che proporzionale. Attraverso la spesa pubblica lo Stato è in grado di accrescere la domanda. Se gli investimenti privati non sono sufficienti, questi possono essere effettuati dallo Stato in modo da assorbire la differenza tra la produzione totale e i consumi. Tale intervento determinerebbe un incremento del livello di occupazione e, di conseguenza, un aumento dei redditi delle famiglie e dei relativi consumi. L'aumento della domanda avrebbe poi un effetto positivo anche sulle imprese che aumenterebbero la produzione creando così nuovi posti di lavoro tali da avviare un meccanismo di ripresa. Con le teorie Keynesiane si ribalta dunque la logica del *laissez faire* con la logica dell'interventismo.

Ispirata ai principi della teoria keynesiana è la cosiddetta *finanza funzionale* espressione coniata da Abba Ptachya Lerner nel suo saggio *The Economics of Control* (1944). Lo studioso trasse le conseguenze logiche delle idee di Keynes sostenendo che non vi è nessuna ragione per la quale il bilancio pubblico debba essere in pareggio (come sostenuto dalla *finanza neutrale*), come un bilancio privato. Secondo Lerner, il bilancio pubblico dovrebbe essere in avanzo o in disavanzo a seconda degli obiettivi perseguiti e delle esigenze di carattere macroeconomico come il raggiungimento del livello di piena occupazione (da qui il termine "funzionale").

2.3.2. Giustizia ed equità

I teorici della "Stato Sociale" oltre che dell'Economia del Benessere ritengono essenziale il raggiungimento dell'obiettivo di uguaglianza dei punti di partenza, partendo dal presupposto che la distribuzione dei redditi è quasi sempre ingiusta e che la spesa pubblica deve conseguire anche obiettivi sociali (come ad esempio sanità ed istruzione). Fondamentali sono dunque le "nozioni di equità e di giustizia sociale (scelte dal governo e dal cittadino con il voto).

Nel 1971 John Rawls pubblica *A Theory of Justice*, opera destinata a rivoluzionare il dibattito all'interno della disciplina filosofica e ad innescare un dibattito pubblico sulle questioni inerenti la giustizia sociale. A

causa del predominio dell'utilitarismo e della Teoria del Benessere sociale, all'idea di giustizia era stata sostituita l'idea di utilità e di benessere. Gli interventi del settore pubblico erano considerati "giusti" se finalizzati a massimizzare l'utilità e il benessere complessivo della collettività. In diretta contrapposizione a tale approccio, il contrattualismo di Rawls si presenta particolarmente esigente sul piano dell'uguaglianza. Esso pone l'accento sul fatto che l'utilitarismo considerava le persone come semplici contenitori di utilità, ignorando completamente la dignità delle persone considerate come esseri umani liberi ed eguali. Agli occhi dell'utilitarismo le fasce più deboli di popolazione erano del tutto trasparenti.

Secondo Rawls (in *The Theory of Justice*, 1971): "Ogni persona possiede un'inviolabilità fondata sulla giustizia su cui neppure il benessere della società nel suo complesso può prevalere. Per questa ragione la giustizia nega che la perdita della libertà per qualcuno possa essere giustificata da maggiori benefici goduti da altri" ('Una teoria della giustizia').

Compito della giustizia è ripartire equamente i costi e i benefici della collaborazione sociale, per questo motivo la concezione della giustizia rawlsiana è una concezione distributiva. L'obiettivo della giustizia distributiva deve essere, inoltre, quello di compensare la sfortuna di alcuni membri della società con la fortuna di altri. La società ha la responsabilità di modificare in modo più equo la distribuzione dei beni e dei mali determinata dalla lotteria della vita.

Il pensiero di Rawls ha molto stimolato il dibattito tra economisti. Musgrave (1974) sottolinea che "la grandiosa costruzione teorica eretta da Rawls (1971) con 'Una teoria della giustizia' ha suscitato un profondo interesse tra gli economisti, non solo perché una parte non piccola dell'opera tocca tematiche economiche, ma soprattutto perché in grande misura il grande disegno tracciato utilizza un modo di ragionare familiare allo studioso di economia politica" (p. 347). La teoria di Rawls, concentrando l'attenzione sui più disagiati, presenta aspetti ugualitari ma assai più sotto il profilo delle opportunità che dei risultati.

Tema molto rilevante che scaturisce dall'approccio di Rawls è la cosiddetta *giustizia intergenerazionale* derivante dalla concezione che lo studioso ha della società politica intesa come "equo sistema di cooperazione che dura nel tempo da una generazione alla successiva ..." (in *Giustizia come equità*, Feltrinelli Editore, 2001, p. 6). Tale tema è alla base dei principali interventi di politica sociale che danno origine allo Stato

sociale fondato sul principio di uguaglianza sostanziale, da cui deriva la finalità di ridurre le disuguaglianze sociali. Il sistema normativo con il quale lo Stato traduce in atti concreti tale finalità costituisce il welfare state. Il welfare state fornisce e garantisce diritti e servizi sociali come l'assistenza sanitaria, la pubblica istruzione, indennità di disoccupazione, sussidi familiari, in caso di accertato stato di povertà o bisogno, previdenza sociale (assistenza d'invalidità, vecchiaia e superstiti), difesa dell'ambiente naturale ed altro. Tali interventi di protezione sociale a copertura dei bisogni e rischi in cui la collettività può incorrere saranno oggetto di un ampio approfondimento nel capitolo 8.