

Floriana Cerniglia
Riccarda Longaretti
Lucia Visconti Parisio

Compendio a “Lezioni di scienza delle finanze”



Giappichelli

Prefazione

Questo ebook è motivato dalla volontà di rendere maggiormente fruibile agli studenti dei corsi di studio in giurisprudenza, sociologia e scienze politiche il testo “Lezioni di scienza delle finanze” (Bosco - Parisio).

Nell’attesa di ultimare una nuova edizione, completa, rivista e ampliata, del testo, il nostro obiettivo è dotare gli studenti, sin dall’anno accademico 2023/2024, di materiale che riesca a semplificare la matematica sofisticata, che caratterizza molti capitoli dell’attuale edizione di “Lezioni di scienza delle finanze”.

In particolare questo ebook fornisce dapprima agli studenti gli strumenti e le conoscenze della microeconomia necessari per poter poi comprendere i modelli teorici della scienza delle finanze, per poi passare all’analisi normativa dell’economia del benessere e al ruolo allocativo dello Stato in presenza di fallimenti di mercato. La trattazione pone particolare attenzione anche alla teoria delle scelte collettive.

Tutti gli argomenti vengono affrontati attraverso l’ausilio della geometria e dell’analisi grafica, che rende maggiormente intuitiva la matematica, che non necessariamente rientra nelle competenze di studenti di discipline sociali.

Intendiamo integrare l’ebook, di semestre in semestre, via via che nuovo materiale sarà ultimato, fino a trasformarlo nella nuova edizione di “Lezioni di scienza delle finanze”.

Buona lettura e buono studio.

Capitolo 1

INTRODUZIONE – Stato e mercato: le ragioni dell'intervento pubblico

La Scienza delle Finanze è la disciplina che studia le attività del settore pubblico all'interno di un'economia di mercato. In particolare studia le decisioni relative all'utilizzo delle risorse pubbliche e il ruolo economico dello Stato in un sistema economico.

Il dibattito sul ruolo del mercato e dello Stato ha impregnato a lungo il pensiero e la riflessione di studiosi appartenenti a diverse discipline (economiche, giuridiche, politologiche, filosofiche, sociali). I sistemi economici di puro mercato non esistono, né tantomeno esistono quelli di pura pianificazione centralizzata. Un misto dei due è ciò che storicamente è stato presente. Gli economisti si interrogano soprattutto sulla questione riguardante la dimensione e la composizione dell'intervento pubblico in un'economia di mercato e sul ben noto trade-off tra efficienza ed equità distributiva.

Tradizionalmente, gli economisti, nel solco del contributo di Richard Musgrave, individuano tre funzioni che competono allo Stato: stabilizzazione economica (cioè mantenimento dell'economia a livello di equilibrio di pieno impiego), redistribuzione e allocazione. L'analisi della funzione allocativa dello Stato in un'economia di mercato si sofferma su quelle circostanze in cui il mercato fallisce nell'allocazione efficiente delle risorse. La teoria economica ci dice che il mercato fallisce a causa della presenza di esternalità, beni pubblici, asimmetrie informative, potere di mercato.

Quando il mercato fallisce, esso, da solo non è in grado di garantire il massimo beneficio totale dello scambio, ovvero l'efficienza allocativa delle risorse. In quest'ottica quindi, la finalità dell'intervento è superare questi fallimenti di mercato.

Negli ultimi due secoli, il dibattito su Stato e mercato ha assunto posizioni molto diverse i cui estremi sono due: da una parte la convinzione che lo Stato dovrebbe astenersi da ogni intervento in quanto la "mano invisibile" del meccanismo di mercato assicura un controllo adeguato del sistema economico e la sua crescita, e dall'altro l'idea che lo Stato debba intervenire attivamente in quanto il libero gioco delle forze di mercato non offre alcuna garanzia per un sviluppo economico adeguato (Cfr. De Grauwe, 2014; Cerniglia, 2023).

Grandi trasformazioni hanno contrassegnato il mondo negli ultimi decenni: la globalizzazione, la trasformazione digitale, la questione ambientale, i mutamenti geopolitici, gli squilibri demografici. E, in poco più di dieci anni, si sono aggiunte due grandi crisi epocali, quella finanziaria globale del 2007-2009 e quella del 2019-2020 innescata dalla pandemia a cui si è saldata quella provocata dall'incremento dei prezzi delle materie prime e della guerra in Ucraina. Le grandi trasformazioni in atto, come pure le conseguenze di queste crisi, cambieranno rispetto al passato la configurazione dei rapporti tra Stato e mercato? Ci stiamo avviando verso un processo di progressiva estensione dell'intervento pubblico e delle sue finalità, anche ad ambiti e politiche nuove, per far fronte ai rischi crescenti e sempre più frequenti nel "nuovo mondo" che sta emergendo?

La storia economica degli ultimi due secoli è stata fatta di movimenti che hanno accresciuto l'influenza del mercato a spese dello Stato e altri dove ha predominato lo Stato.

Il XIX secolo ha segnato il trionfo del sistema di mercato ed una crescita economica per la prima volta in molti Paesi. La rivoluzione industriale spezza la catena della stagnazione economica dei secoli precedenti. Il paradigma economico di riferimento è quello neoclassico che abbandona il concetto di classe sociale e si basa su individui (sia essi consumatori, sia essi imprenditori) che hanno come unico obiettivo quello di massimizzare la propria funzione di utilità o di profitto. È la mano invisibile di Smith che porta ad un'allocazione efficiente e al benessere collettivo. Non c'è alcuna necessità della mano pubblica: la flessibilità dei prezzi dei beni e dei fattori produttivi (salari e tasso d'interesse) basta ad assicurare equi-

librio e crescita. Quest'approccio si disinteressa del tutto dei problemi distributivi e dell'equità. Il mercato non si presta a valutazioni morali o etiche da parte del decisore pubblico.

Negli anni Trenta, il sopraggiungere della grande depressione, segna una battuta d'arresto per questo paradigma e per la marcia trionfale del sistema di mercato. Keynes scrive la Teoria Generale, che apre la strada al ruolo essenziale dell'intervento pubblico e della politica di bilancio, per uscire dalle secche di spirali recessive in cui può incappare un Paese e che il mercato, da solo, non è in grado di gestire.

Dopo la seconda guerra mondiale, per tre decenni, sulla scia delle ricette keynesiane, si assiste ad un periodo di crescita sostenuta, guidata da una complessa combinazione di fattori: progresso tecnico, sviluppo del commercio internazionale e soprattutto ingenti investimenti statali non solo per beni pubblici e infrastrutture (che ricostruiscono lo stock di capitale distrutto durante il conflitto bellico) ma anche per la costruzione di sistemi di protezione sociale che diedero all'Europa occidentale un posto centrale nel nuovo modello economico. In tutti i paesi OCSE, dal 1950 al 1985, raddoppia la spesa pubblica sul Pil (dal 25% al 50%). In molti di questi Paesi aumentano in modo significativo anche le aliquote fiscali per i redditi più elevati. In quegli anni il combinato di Welfare State e elevata pressione fiscale pose un freno alle disuguaglianze economiche e sociali che diminuirono.

Agli inizi degli anni Ottanta, la storia riprende la direzione del Mercato. Le ragioni sono molteplici: crisi petrolifere, stagflazione, ristagno tecnologico. La teoria keynesiana viene ritenuta in parte responsabile di queste crisi e incapace di dare risposte adeguate. Anche le economie pianificate dell'Unione sovietica e dell'Europa orientale mostravano segni di una crescita stagnante. Questa sconfitta delle idee keynesiane porta alla ribalta in ambito accademico la cosiddetta controrivoluzione neoclassica che si articola intorno alla nozione di un equilibrio naturale di mercato a cui l'economia tende spontaneamente se non ci sono rigidità, soprattutto dei prezzi. Si postula dunque l'efficienza dei mercati e la fiducia nelle sue capacità di assorbire le crisi. La ricerca accademica converge verso un Nuovo Consenso che domina la politica economica per tutti gli anni Novanta e oltre (Saraceno, 2018). La convinzione è che le economie di mercato possono svilupparsi facendo a meno del ruolo attivo dello Stato che ha il solo compito di rimuovere le rigidità dei prezzi, combattere i monopoli e fare riforme strutturali (liberalizzazioni, privatizzazioni, riforme

nel mercato del lavoro, riduzione della pressione fiscale soprattutto per i redditi più alti) per consentire ai mercati di agire e portare crescita. Si invoca una diminuzione della spesa pubblica con il conseguente mantra della riduzione del deficit e debito pubblico in rapporto al Pil. Anche il commercio internazionale viene liberalizzato e si pongono le basi per un'enorme globalizzazione dell'economia. Paesi come la Cina e l'Unione Sovietica abbandonano i loro principi di gestione centralizzata. Il mercato trionfa ovunque. Le gambe politiche di questo cambio di paradigma sono Reagan negli Stati Uniti e la Thatcher nel Regno Unito. A dire il vero, in Europa per tutti gli anni Novanta si afferma sul piano politico una sorta di "neoliberismo progressista" da parte dei leader europei che adottano politiche di liberalizzazioni e riforme nel mercato del lavoro talvolta con più radicalismo dei politici di stampo conservatore, come spesso si conviene alla solerzia dei convertiti (Cfr. Gerbaudo, 2022).

L'ortodossia del Nuovo Consenso ha dominato la politica economica e l'accademia fino alla crisi del 2008, ed oltre. È in questo quadro che vanno situate molte scelte sul ruolo dello Stato nel mercato dei paesi avanzati, come ad esempio nel quadro dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea. Il Patto di Stabilità e Crescita aveva come obiettivo principale quello di limitare (in caso di crisi economica) l'intervento dello Stato ai soli stabilizzatori automatici; l'Atto Unico del 1986 disegnava una politica della concorrenza che deve combattere ogni forma di posizione dominante per eliminare tutte le rigidità che impediscono ai mercati di convergere verso l'equilibrio ottimale. Non è quindi un caso che negli scorsi decenni ci sia stata un'enfasi costante per una crescita "guidata dal Libero Mercato" e dunque basata sulle riforme, sulla lotta al disavanzo e al debito pubblico e una totale assenza di programmazione economica, politica industriale, investimenti per le infrastrutture materiali e immateriali. Il perimetro dello stato sociale è stato lentamente e pervasivamente ridotto. Anche il mercato ha subito delle profonde trasformazioni: sempre più globale, ma al contempo meno "libero", con un potere crescente in mano a imprese globali, che capitalizzano più del Pil di uno Stato e riescono a stabilire le regole del gioco del mercato. (Cfr. Reich, 2015; Zuboff, 2019).

Le crisi (soprattutto quella del 2007-2009) hanno scosso le certezze di cui si nutriva il Nuovo Consenso e hanno mostrato l'inconsistenza dell'affermazione dell'efficienza dei mercati. I mercati possono invece generare bolle speculative, indebitamento, squilibri della bilancia dei pagamenti e

si rivelano incapaci di stabilizzare l'economia e portare crescita economica equilibrata e duratura. In aggiunta, negli anni precedente la crisi, in quasi tutti i Paesi - ed in primis negli Stati Uniti - la sola mano del mercato aveva portato la disuguaglianza a picchi mai visti da prima della Grande depressione. A sua volta, questa disuguaglianza molto elevata ha portato ad un arretramento della crescita (dato che si è ridotto il consumo e la domanda della classe media) diventando essa stessa foriera di instabilità sociale e ulteriori fasi recessive e di crisi (cfr. Stiglitz, 2013).

Cosa possiamo aspettarci?

Siamo in una fase di ripensamento che pare riportare il pendolo del rapporto verso lo Stato. Ad esempio, negli ultimi anni, persino ai cosiddetti "fondamentalisti di mercato" la politica di bilancio sembra imprescindibile sia per la stabilizzazione macroeconomica di breve periodo, sia per la politica industriale e soprattutto per rilanciare il ruolo degli investimenti pubblici che si sono ridotti in tutti i Paesi in maniera significativa e costante dai massimi degli anni Settanta. Detto altrimenti, è evidente in maniera ancora più netta che in presenza di shock di una certa portata, l'intervento della mano pubblica per evitare il peggio si rivela quanto mai necessario e i mercati, da soli, non sono in grado di riassorbire gli shock. Anche i grandi cambiamenti (si pensi alla questione ambientale) richiedono l'intervento della mano pubblica per riorientare gli investimenti dei mercati.

Il dibattito se il mercato sia meglio dello Stato, ci ha talvolta distolto l'attenzione sulle regole del gioco del mercato e del suo funzionamento. Se le dimensioni dell'intervento pubblico sono importanti, la qualità dell'intervento pubblico e le modalità con cui lo Stato interviene in un'economia di mercato possono avere un impatto molto penetrante su una società. Anche chi vuole meno Stato può volere in realtà uno Stato diverso che vada a vantaggio proprio o dei propri sostenitori (Cfr. Polanyi, 2010). Stato e mercato non sono due istituzioni giustapposte con processi decisionali paralleli e indipendenti. Lo Stato svolge un ruolo di correzione e indirizzo dei mercati anche attraverso norme e interventi che (come qui discusso) riflettono i dettami dei paradigmi economici di riferimento e influenzano il decisore politico. I mercati devono incorporare nelle loro decisioni le regole che lo Stato detta per il mercato. Questa molteplicità di interconnessioni e interdipendenze plasma le differenze (sia tra Paesi, sia in uno stesso Paese nel tempo) sul ruolo e l'efficacia della mano pubblica.