

# **Il settore pubblico in un'economia mista**

# I sistemi a economia mista

## L'Italia è un'economia mista:

1. le attività economiche sono svolte sia da **imprese private** (**for profit**, **nonprofit**, o di altro tipo, come le imprese cooperative e sociali) sia dal **settore pubblico**.
2. Lo stato influenza il funzionamento del settore privato, sia deliberatamente sia involontariamente, mediante **regolamentazioni**, **tributi** e **sussidi**.

# La Costituzione e l'economia

La Costituzione affronta esplicitamente il tema del ruolo dello stato nell'economia.

- **Art. 41**: definisce in modo ampio l'ambito dell'intervento pubblico nella regolamentazione dell'economia: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".
- Il Governo Berlusconi ha **proposto di modificare** questo articolo nel modo seguente: "L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed **è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge**. Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge si conforma ai principi di fiducia e leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini prevedendo di norma controlli successivi".

# La Costituzione e l'economia

- **Art. 42**: fissa esplicitamente il carattere misto dell'economia quando afferma che la proprietà è pubblica o privata: “La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”.
- **Art. 43**: stabilisce la possibilità di un **ruolo dello stato nella produzione**: “A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”.

# La Costituzione e l'economia

- **Art. 53**: definisce le caratteristiche generali del sistema tributario: “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.
- Altri articoli pongono le basi per i vari programmi di spesa:**
- **Art. 3**: spese redistributive: “E` compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.
  - **Art. 32**: sanità: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”.

# Che cosa è il settore pubblico

- Due differenze fondamentali tra le organizzazioni pubbliche e quelle private:
  - 1) in un sistema democratico, i responsabili della gestione di enti pubblici sono eletti o nominati da qualcuno che è stato eletto – cioè possiede “rappresentatività democratica”.
  - 2) Lo stato è dotato di un potere d'imperio che le organizzazioni private non hanno. Lo stato ha il diritto di obbligare i cittadini a pagare le imposte (e se questi non lo fanno può applicare sanzioni) e può espropriare la proprietà privata per ragioni di pubblica utilità (es. nazionalizzazione), può decidere chi può produrre cosa.

# L'oggetto dell'economia pubblica

- Gli economisti studiano la scarsità – come la società sceglie di impiegare le **risorse limitate** di cui dispone – e si pongono quattro quesiti fondamentali:
  - 1) Cosa produrre
  - 2) Come produrre
  - 3) Per chi produrre
  - 4) In che modo prendere queste decisioni

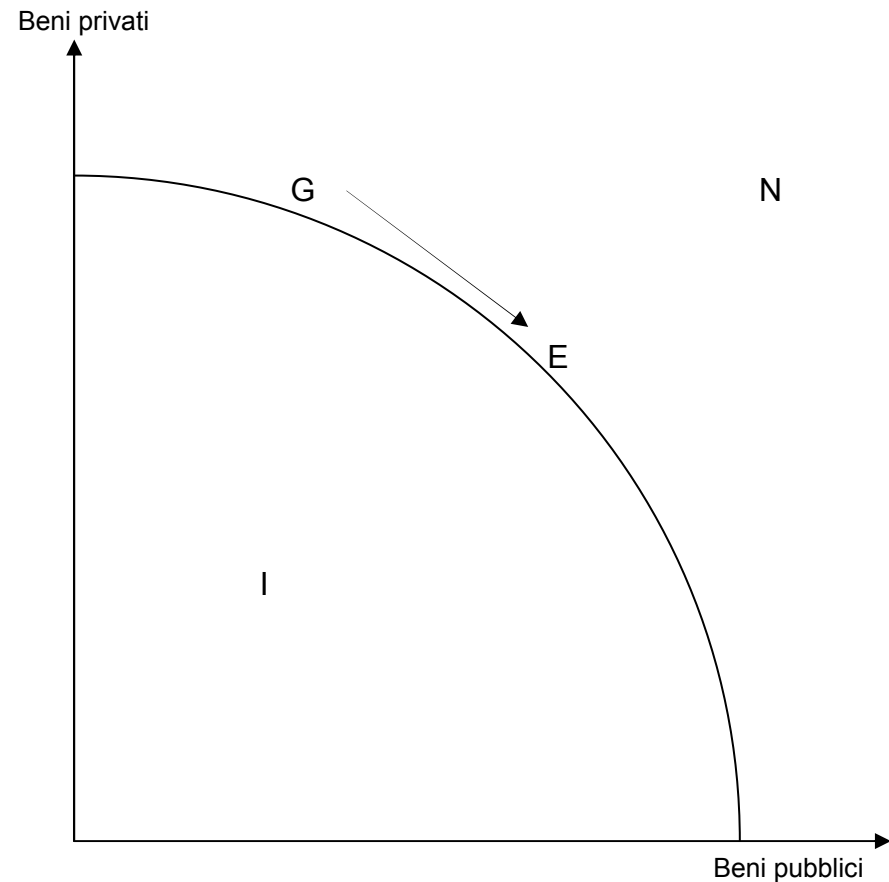
L'economia pubblica studia il modo in cui tali scelte avvengono all'interno del settore pubblico.  
Ciò implica lo **studio del ruolo dello Stato**, del **modo in cui vengono prese le decisioni pubbliche** e sul **modo in cui il settore pubblico influenza le decisioni del settore privato**, per es. in termini di scelte di consumo, di investimento, di offerta e di domanda di lavoro (esempi).



# L'oggetto dell'economia pubblica

## 1) Cosa produrre. Più beni e servizi pubblici o più beni e servizi privati?

- La curva delle possibilità di produzione indica le diverse combinazioni di beni pubblici e privati che è possibile produrre data la tecnologia e le risorse disponibili.
- È possibile destinare più risorse alla produzione di beni pubblici, **ma solo riducendo** le risorse destinabili alla produzione di beni privati (spostamento lungo la curva da G a E).
- I punti interni alla curva sono inefficienti: impiegando meglio le risorse, la collettività potrebbe ottenere quantità maggiori di entrambi i tipi di beni.
- I punti esterni alla curva sono inattuabili.





# L'oggetto dell'economia pubblica

- **Come produrre.**

a. I beni e i servizi pubblici possono essere prodotti dal settore pubblico o da quello privato. Idem per i beni o i servizi privati. Lo stato può decidere chi produce cosa.

b. Poi, va deciso quali fattori impiegare. Più lavoro, più capitale, più tecnologia? Bisogna risparmiare energia? Bisogna ridurre l'inquinamento?

- **Per chi produrre: il problema della distribuzione.**

a. Le decisioni pubbliche di tassazione o di spesa determinano l'ammontare di reddito di cui gli appartenenti alle diverse classi o categorie sociali possono disporre per le loro scelte di consumo o di risparmio.

b. Le decisioni sui beni e servizi da produrre influenzano la distribuzione, perché ogni tipo di bene e servizio beneficia in misura diversa le diverse classi o categorie sociali.

# L'oggetto dell'economia pubblica

- **In che modo vengono prese le decisioni collettive.** Nel corso di economia politica, servendoci del principio dell'agente rappresentativo (...) abbiamo visto in che modo i consumatori prendono le loro decisioni di consumo, di risparmio e di offerta di lavoro, e in che modo le imprese decidono produzione, investimenti e domanda di lavoro.
- Il processo di formazione delle decisioni collettive nei sistemi democratici è molto più complesso. In economia, se ne occupa l'economia pubblica. Ma è materia di studio anche delle scienze politiche e della sociologia.

# Il ruolo dello stato nel pensiero economico

- **Mercantilisti**: nel 18° secolo l'opinione dominante era che lo stato avrebbe dovuto assumere un ruolo attivo nella **promozione del commercio e dell'industria**, soprattutto rispetto agli stati concorrenti.
- Uno dei concetti basilari del Mercantilismo è che la potenza di una nazione sia accresciuta dalla prevalenza delle esportazioni sulle importazioni.
- Benché già nella prima metà del XIX secolo si fossero affermate le idee liberiste, il mercantilismo si è dimostrato una forza persistente, anche sotto il nome di protezionismo. Oggi è diffusa l'idea che, anche se ufficialmente le politiche economiche dei paesi occidentali si ispirano al liberismo, i loro comportamenti concreti siano piuttosto mercantilisti. La conformazione attuale del capitalismo si avvicina nella pratica molto di più al mercantilismo corporativistico che al liberalismo economico classico.
- **Approfondimento**: si legga Cesaratto, Sergio (2010). [Europe, German Mercantilism and the Current Crisis](#). Quaderno del Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Siena n. 595.

# Adam Smith e il laissez faire

- Nella Ricchezza delle nazioni, Smith (1776) prende posizione a favore della riduzione dell'intervento dello stato nell'economia. L'idea di Smith è che la concorrenza e l'attitudine naturale degli agenti economici a perseguire i propri interessi privati – utilità e profitto, diremmo seguendo le categorie neoclassiche – possano infine andare a vantaggio della collettività.
- La concorrenza tra imprenditori farebbe sì che solo chi produce beni per i quali esiste domanda e li offre al minor prezzo possibile possa sopravvivere sul mercato.
- L'economia è come indotta da una **mano invisibile** a produrre nel miglior modo possibile ciò che i consumatori desiderano.
- Lo stato quindi non dovrebbe interferire col funzionamento del mercato, tentando di limitare o regolare l'impresa privata. Questa è almeno l'interpretazione che del pensiero di Smith diedero gli economisti inglesi del 19° secolo e, nel 2DG, gli economisti neoclassici.

## Mano invisibile?

- Milton Friedman sulla mano invisibile:

<http://www.youtube.com/watch?v=4FHxpoQqPTU&feature=related>

- Su tale convinzione gli economisti monetaristi hanno costruito la teoria che ha orientato le politiche economiche dei paesi occidentali negli ultimi decenni.

# Adam Smith e il laissez faire

- In realtà il pensiero di Smith è molto più complesso di così (basta leggere altri suoi libri per rendersene conto, come “La teoria dei sentimenti morali”. Oggi nuovi studi critici mostrano che la sua fede nel mercato e la sua avversione per lo stato erano tutt’altro che univoche e assolute.
- **Approfondimento:** si leggano:
  - Ashraf, Nava, Colin F. Camerer, and George Loewenstein (2005). [Adam Smith, Behavioral Economist](#). *Journal of Economic Perspectives*, 19(3): 131–145.
  - Bruni, L., Sugden, R. (2000). [Moral canals: trust and social capital in the work of Hume, Smith and Genovesi](#). *Economics and Philosophy* 16(01), 21-45.
  - Sugden, R. (2002). [Beyond sympathy and empathy: Adam Smith's concept of fellow-feeling](#). *Economics and Philosophy* 18(01), 63-87

## Adam Smith e il laissez faire

- Noam Chomsky (filosofo del MIT) spiega che la metafora della mano invisibile è usata (solo una volta) da Smith con riferimento a una questione molto specifica, la preferenza degli investitori inglesi a investire in Inghilterra.

<http://www.youtube.com/watch?v=eaZORYaygo0>

(fino al min 2').

## Stiglitz e la mano invisibile

- Una posizione più recente (2010) di Stiglitz sulla mano invisibile:

<http://www.youtube.com/watch?v=9qjvwQrZmpk>

il motivo per cui la mano invisibile non si vede è che... **non esiste!**



# Karl Marx

- Nel suo fulmineo excursus nella storia del pensiero economico, il manuale di Stiglitz dimentica di parlare di Karl Marx, che anziché economista viene definito “pensatore sociale”.
- Secondo Marx, che propugnava un ruolo fondamentale per lo stato nella produzione, molti mali della società derivavano proprio dalla proprietà privata.
- Oggi, l’unica teoria economica analiticamente rigorosa alternativa a quella neoclassica deriva direttamente dal pensiero di Marx.

## Grande depressione e 2DG

- La grande crisi degli anni '30, durante la quale in molti paesi il tasso di disoccupazione raggiunse il 20% e il pil subì drastiche riduzioni modificò l'atteggiamento verso lo stato.
- John Maynard Keynes sostenne che lo stato avesse un ruolo fondamentale per contrastare e prevenire le crisi. L'idea che lo stato avesse il compito di "stabilizzare l'attività economica" partecipando direttamente alla produzione fu incorporata nella legislazione statunitense attraverso il "Full Employment Act" del 1946.
- Nel secondo dopoguerra lo stato assunse nei paesi occidentali un ruolo più attivo nella stabilizzazione dell'economia, usando le politiche fiscali e di bilancio, la regolamentazione e l'intervento diretto in settori critici, quali quelli del credito e dell'energia.
- Nacquero gli schemi pubblici di protezione sociale (welfare state).
- Si verificò un periodo di prosperità senza precedenti.

# Ritorno al mercato

- Negli anni '70 e '80 la capacità dell'intervento pubblico di correggere i difetti del mercato è stata rimessa in discussione, anche in seguito alle fasi di stagflazione seguite alle crisi petrolifere del 1974 e 1979.
- Il welfare state è “entrato in crisi” (come vedremo meglio nelle lezioni finali del corso) e molti programmi nati per bilanciare le inadeguatezze del mercato hanno avuto effetti perversi.
- Ai **fallimenti del mercato** si sono affiancati i **fallimenti dello stato**.

# I limiti del settore pubblico secondo Stiglitz

- Nel manuale, Stiglitz individua 4 ragioni principali degli insuccessi del settore pubblico.
  1. **Informazione incompleta.** Esempi: incapacità di prevedere l'andamento di grandezze macroeconomiche e demografiche, asimmetrie informative (come sapere chi è finto invalido?), ecc.
  2. **Controllo limitato delle reazioni del settore privato.**
  3. **Controllo limitato della burocrazia.** La burocrazia ha il compito di specificare con norme più dettagliate le disposizioni del legislatore. Ma la regolamentazione che ne deriva può essere deliberatamente o involontariamente incoerente con la legge.
  4. **Limitazioni imposte dal processo politico.** Esempi: incentivi per i politici a favorire gruppi di pressione, preferenza degli elettori per le soluzioni semplici a problemi complessi.
- Secondo gli economisti della **Scuola di Chicago**, tali ragioni sono sufficienti a consigliare l'abbandono dell'intervento pubblico nell'economia.

## I limiti del settore pubblico secondo Stiglitz

- Stiglitz cita come risultato del nuovo orientamento la *deregulation*.
- Ma il manuale è stato scritto prima della crisi, ed è proprio la deregolamentazione del settore finanziario che ha avviato la crisi che stiamo vivendo!

## La controversia continua

- Scrive Stiglitz nel suo manuale che “attualmente” (nel 2003) la posizione dominante tra gli economisti statunitensi è che un limitato intervento pubblico possa attenuare (non risolvere) i problemi più gravi.
- Lo stato dovrebbe svolgere un ruolo attivo per mantenere la piena occupazione e alleviare le situazioni di povertà più gravi, ma il ruolo centrale nell'economia dovrebbe restare prerogativa dell'impresa privata.
- In Europa si è affermata una visione più moderata che tiene conto dell'incapacità del mercato di garantire, da solo, un livello accettabile di benessere per la maggioranza delle persone, e che prevede l'intervento dello stato a protezione di una serie di rischi in cui possono incorrere i cittadini (per esempio malattia, vecchiaia, disoccupazione, situazioni di svantaggio temporaneo o permanente).
- Chi è più felice? Secondo gli studi empirici della neonata Economia della felicità stanno messi molto meglio gli Europei.

## Oggi: siamo tutti keynesiani?

- **No.** Soprattutto in Europa, c'è una forte tensione tra la una parte degli economisti – sia mainstream sia eterodossi - che recupera elementi del pensiero keynesiano e sostiene la necessità non solo di uno **stato regolatore**, ma anche di un forte intervento fiscale nell'economia e il ripristino della sovranità nazionale nella gestione della politica economica (con tutto ciò che questo comporta riguardo l'Euro)...
- ... e le politiche di austerità e ridimensionamento del settore pubblico e dell'intervento pubblico nell'economia che stanno attuando i governi europei.

# Gli economisti mainstream

- **Paul Krugman** (Princeton University, nobel nel 2008) e **Richard Layard** (LSE) hanno promosso un manifesto per il buon senso in economia.

- Una critica radicale alle politiche di rigore e austerità che, secondo il manifesto, hanno ripercorso a partire dal 2010, tutti gli errori che già avevano prolungato la Grande Recessione negli anni trenta.

- Scrivono K&L che molti responsabili politici insistono sul fatto che la crisi è stata causata dalla gestione irresponsabile del debito pubblico.

- **Questa è un'idea molto diffusa in Germania. Con pochissime eccezioni – come la Grecia – è falsa.**





# Il manifesto for new economic sense

- Invece, le condizioni per la crisi sono state create da un **eccessivo indebitamento del settore privato e dai prestiti concessi dalle banche**, incluse quelle sovra-indebitate. I prestiti hanno finanziato una bolla immobiliare.
- Quando le bolle immobiliari su entrambi i lati dell'Atlantico sono scoppiate, molte parti del settore privato hanno tagliato la spesa nel tentativo di ripagare i debiti contratti nel passato.
- Risposta razionale ma collettivamente autolesionista, perché **la spesa di una persona è il reddito di un'altra persona**. Il risultato del crollo della spesa è stato una depressione economica che ha peggiorato il debito pubblico.
- In un momento in cui il settore privato è impegnato in uno sforzo collettivo per spendere meno, la politica pubblica dovrebbe agire come una **forza di stabilizzazione**, nel tentativo di **sostenere la spesa**.

# Il manifesto for new economic sense

- Non si dovrebbero peggiorare le cose tramite grandi tagli della spesa pubblica o grandi aumenti delle aliquote fiscali sulle persone comuni. Questo è esattamente ciò che molti governi stanno facendo, con il **pretesto** del rilancio della fiducia degli investitori internazionali.
- **La politica fiscale ha finito per rafforzare gli effetti recessivi dei tagli alla spesa del settore privato.**



## Il manifesto for new economic sense

- Pur riconoscendo la necessità di ridurre o almeno controllare il disavanzo (e il debito) nel medio periodo, K&L sostengono che la priorità sia **ridurre la disoccupazione** e **rilanciare la spesa** attraverso un intervento attivo dello stato. Politiche “keynesiane” insomma.
- Per il momento il manifesto non ha trovato attuazione in Europa, nonostante una parte sempre più ampia degli economisti sia convinta della dannosità delle politiche di austerità.
- Dal 2010, anno del manifesto, la crisi si è aggravata sempre più.

# La crisi in Europa

- La liberalizzazione finanziaria e la fissazione del tasso di cambio hanno generato enormi flussi finanziari dal “core” Europa – Germania, Olanda, Austria e Finlandia – alla “periferia”, fondamentalmente Spagna, Grecia e Irlanda (in senso stretto, Francia e Italia non appartengono a nessuno dei due gruppi).
- I flussi di capitale hanno causato un boom nel settore delle costruzioni in Irlanda e Spagna e hanno spinto il governo alla prodigalità in Grecia.
- Ciò ha portato ad una crescita effimera in quei paesi, accompagnata da un’inflazione relativamente elevata e la conseguente perdita di competitività.
- I conti con l’estero sono diventati negativi e si è accumulata una quantità enorme di debito, in particolare con la Germania.
- Il nostro debito pubblico si è accumulato molto tempo prima, con l’esplosione della spesa pubblica ai tempi del “craxismo”.

## La crisi in Europa

- Asimmetricamente, dalla fine degli anni '90, sotto il governo socialdemocratico di Schroeder, la Germania ha adottato una politica mercantilista di moderazione salariale e fiscale insieme alla flessibilità del lavoro.
- Da un lato comprimeva la domanda interna e l'inflazione e, dall'altro, finanziava la domanda aggregata in periferia.
- Questo è diventato lo sbocco del modello di crescita tedesco basato sulle esportazioni (mercantilista).

# La crisi in Europa

- La periferia ha accumulato enormi quantità di debito estero senza avere la possibilità, eventualmente, di porre fine allo squilibrio svalutando le monete, come l'Argentina nel 2002, o l'Italia nel 1992.
- Alla fine del 2009, dopo l'esplosione della crisi in America e la scoperta che il governo greco (fedele alleato della CDU di Angela Merkel) aveva mentito sui conti, i mercati finanziari hanno cominciato a dubitare della solvibilità delle economie periferiche.
- La crisi ha colpito Grecia, Irlanda e Portogallo nel 2010 e, nel 2011, Spagna e Italia.

# Gli economisti eterodossi

- **Sergio Cesaratto** (Università di Siena): la crisi della periferia europea è una classica crisi di bilancia dei pagamenti, frutto di una mal disegnata unione monetaria fra paesi disomogenei e del mercantilismo tedesco, di cui la crisi dei bilanci pubblici è un mero riflesso.
  - 1) I paesi con avanzi esteri (specie la Germania) dovrebbero accettare una **dinamica salariale e di bilancio pubblico improntate al sostegno della domanda aggregata nell'ambito di una politica monetaria accomodante.**
  - 2) Cooperazione della politica monetaria con la politica fiscale per perseguire piena occupazione e sviluppo.
- Cenno alle differenze rispetto ai vari Krugman e Stiglitz (sia di politica economica sia di economia teorica).

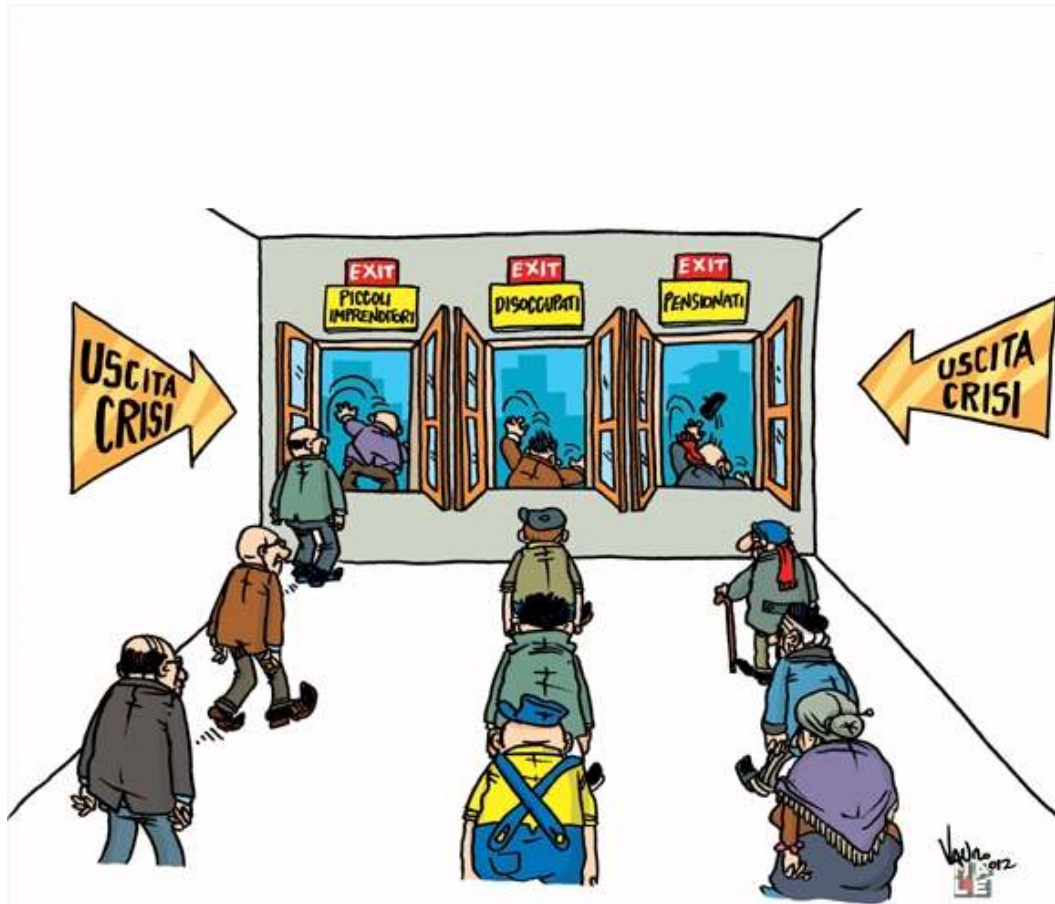
# Gli economisti eterodossi

- Eckard Hein (Berlin School of Economics and Law):

<http://www.economia.rai.it/articoli/le-politiche-anticrisi/14741/default.aspx>



# Perché non si può fare?



I sostenitori dell'austerità affermano che la riduzione della spesa e l'aumento delle tasse servono per ripristinare la fiducia degli investitori internazionali. Ciò è fondamentale, dicono, per uscire dalla crisi.

- a) Non esiste la bacchetta magica della fiducia.
- b) Sono altri i fattori che causano sfiducia negli investitori.

# Perché non si può fare?

**1)** Anzitutto la Germania. I politici (di dx e di sx) ritengono sia interesse del paese perseverare con le politiche mercantiliste.

**2) La Bundesbank** ha una grande influenza sulla BCE. Ed è **un organismo politicizzato e tutt'altro che indipendente**.

Scrive Marcello De Cecco (Università Sant'Anna di Pisa): una filosofia della Bundesbank esiste. Il suo scopo è tenere la massa monetaria sempre adeguata a impedire che il livello dei prezzi dei beni e servizi tedeschi divenga non competitivo sui mercati internazionali e, per ottenere questo risultato, si guarda continuamente all'andamento di **salari** e **profitti**. Al centro dell'analisi c'è la consapevolezza che quella tedesca è una **economia di esportazione**.

**3)** Fino a pochi mesi fa, la Germania era affiancata in Europa da due nani politici come Berlusconi e Sarkozy e ha avuto buon gioco nell'imporre la sua visione.

**4)** Adesso, Monti ha una visione del funzionamento dell'economia profondamente neoclassica e conservatrice, del tutto affine a quella di Merkel.

**5)** Per alcuni (la cui capacità di pressione si è consolidata in questi anni) la situazione continua a essere conveniente. Anzitutto sono i possessori dei capitali.

# Perché non si può fare?

6) Forte sudditanza della sinistra alle “ragioni dell’Euro”.

Basti pensare, in Italia, all’atteggiamento del Pd che ha appoggiato senza dibattere provvedimenti estremamente restrittivi (esempio: introduzione del pareggio di bilancio in costituzione).

Si legga in proposito: [bit.ly/sabatini-pareggio](http://bit.ly/sabatini-pareggio).

7) Opinione pubblica e mezzi di informazione: prevale una sostanziale ignoranza dei problemi, e un pregiudiziale schieramento della maggior parte di giornali e tv contro un ruolo troppo attivo dello stato. Esempio dei maggiori giornali.

## Perché non si può fare?

- Tutto ciò per dire che esiste una **forte tensione tra sostenitori dell'intervento pubblico e sostenitori del laissez faire, sia tra gli economisti sia tra i policy maker.**
- In questi giorni, negli Stati Uniti, il tema principale della campagna elettorale è proprio sul ruolo dello stato – simboleggiato in particolare dal servizio sanitario.

# Per farsi un'idea – siti da seguire

- Against Monopoly: <http://www.againstmonopoly.com/>
- Blog di Gustavo Piga: <http://www.gustavopiga.it/>
- Blog di Paul Krugman: <http://krugman.blogs.nytimes.com/>
- Blog di Sergio Cesaratto (su MicroMega): <http://blog-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/category/sergio-cesaratto/>
- ChicagoBlog: <http://www.chicago-blog.it/>
- Economia e Politica: <http://www.economiaepolitica.it/>
- Econospeak: <http://econospeak.blogspot.it/>
- Goofynomics (Alberto Bagnai): <http://goofynomics.blogspot.it/>
- Keynes Blog: <http://keynesblog.com/>
- La Voce.info: <http://www.lavoce.info/>
- noiseFromAmerika: <http://noisefromamerika.org/>
- Politica&Economia blog (Sergio Cesaratto): <http://politicaeconomieblog.blogspot.it/>