

Temi e argomenti di base della politica economica¹

di Roberto Fini²

Introduzione

Questo lavoro illustra alcuni nodi fondamentali della politica economica. Benché il ruolo delle classi dirigenti di un Paese non si esaurisca certo nella progettazione e realizzazione di interventi nel solo ambito della politica economica, è indubbio che tali interventi ne rappresentino elementi essenziali: la loro efficacia e la loro qualità per determinare condizioni sociali condivisibili rappresentano fondati elementi di giudizio da parte dell'opinione pubblica e dei cittadini-elettori.

Quali sono le prospettive di un sistema economico a breve, medio e lungo termine? Quali possono essere le strategie più opportune che una società può mettere in campo per assicurarsi una crescita equilibrata e non eccessivamente sperequata? Questi e altri problemi sono, da sempre, oggetto di studio dell'economia. D'altra parte, porsi simili quesiti ne propone implicitamente altri che hanno a che fare con il significato stesso di crescita: crescita solo materiale? Indicatori quali il PIL possono misurare tale crescita o lasciano fuori dal novero delle attività economiche elementi che ne dovrebbero far parte? Che significa crescita equilibrata e non troppo sperequata? Quanta sperequazione e disuguaglianza può sopportare un sistema economico senza generare tensioni difficili da gestire?

Il perseguimento di una maggiore disponibilità di beni e servizi, obiettivo che sembra del tutto ragionevole proporsi, potrebbe entrare in conflitto, e in alcuni casi entra effettivamente in conflitto, con le esigenze di tutela delle fasce più deboli della popolazione, oppure con le esigenze di una più efficace protezione dell'ambiente. Tutto questo equivale a presentare la problematica di una combinazione il più possibile equilibrata delle esigenze di benessere materiale con altre quali la compassione, la giustizia, lo sviluppo sostenibile, l'eredità sociale ed economica da lasciare alle generazioni future, ecc.

Questo tipo di affermazioni sembra generalmente razionale e condivisibile, ma quando ci si sposta sul terreno concreto delle scelte le posizioni spesso divergono in modo radicale: ammesso che l'aumento della disponibilità di beni e servizi debba essere considerata una finalità perseguibile e desiderabile, come si distribuiranno questi beni e servizi fra la popolazione? Potrebbe ritenersi che la distribuzione "naturale" del reddito sociale sia caratterizzata da eccessive distorsioni, per cui si renderebbero necessari degli aggiustamenti in senso redistributivo³. Di qui la scansione tradizionale tra economia politica e politica

¹ Salvo trascurabili modifiche, quanto segue rappresenta una parte del cap. 27 (Temi e argomenti di base della politica economica) del volume di R. Fini, C. Nardi Spiller e M. Pomini, *Guida all'economia politica e alla politica economica*, Giappichelli, 2011

² Università degli Studi di Verona - Dipartimento Studi sull'Impresa

³ È opportuno sottolineare che i termini *distribuzione* del reddito e *redistribuzione* del reddito non sono sinonimi: la distribuzione fa riferimento al modo con il quale il reddito prodotto dal sistema economico si divide fra i soggetti che hanno contribuito a produrlo, mentre la redistribuzione riguarda l'intervento successivo mirante a modificare questo stato di cose. È del tutto evidente che il primo dei due termini è un concetto *ex ante*, mentre il secondo *ex post*; in altre parole, se pure si lascia che il mercato trovi il modo per garantire il massimo di produzione e fornisca "naturalmente" gli incentivi a ciascun soggetto in modo che

economica. La prima disciplina indaga “ciò che è”, la seconda “ciò che dovrebbe essere”.

Che cosa deve intendersi con “politica economica”

Con il termine *politica economica* viene definita una disciplina che studia l'intervento delle autorità pubbliche nel governo dei sistemi economici, in vista di un insieme il più possibile coordinato di fini di interesse generale condivisi. Tra le definizioni di politica economica più accreditate, ci pare opportuno citare la seguente:

Definiamo politica economica quella disciplina che ricerca le regole di condotta tendenti a influire sui fenomeni economici in vista di orientarli in un senso desiderato (Caffè, 1978, p.40).

Nei sistemi economici moderni, per autorità pubbliche si intendono numerosi soggetti: i decisori delle scelte di politica economica sono in primo luogo i parlamenti nazionali e i governi che ne eseguono le scelte; ma le stesse autorità governative hanno margini di autonomia più o meno ampi e anzi in genere le loro scelte hanno caratteri di discrezionalità rilevanti. Inoltre, organizzazioni di rappresentanza sub-nazionali⁴ incidono in modo considerevole sulle scelte di politica economica del Paese. Ancora: i processi di globalizzazione hanno indotto numerose nazioni a dar vita ad aggregazioni politico-economiche tra Stati, con particolare riferimento agli ambiti economici; è ovviamente il caso dell'Unione Europea, ma anche di altri esempi come il NAFTA in Nordamerica, il Mercosur in Sudamerica, l'ASEAN in Estremo Oriente, ecc.⁵

I temi principali della politica economica

I processi in atto rendono notevolmente più complesso il panorama in cui deve muoversi il *policy maker* e di conseguenza l'ambito della politica economica si è andato progressivamente ampliando. Cercando di fornire una sintesi dei problemi di cui si occupa la politica economica, si può in prima approssimazione affermare che il suo oggetto riguarda alcuni dei principali obiettivi macroeconomici, quali:

- i. le condotte pubbliche da adottare per il conseguimento di obiettivi di benessere e di crescita, nonché quelli legati alla redistribuzione del reddito sociale;
- ii. l'analisi dei fenomeni monetari e finanziari, con particolare riferimento al controllo delle dinamiche dei prezzi, cioè di fenomeni quali l'inflazione o la deflazione;
- iii. l'esame del mercato del lavoro e dei problemi legati al tasso di occupazione e al tasso di disoccupazione;
- iv. le dinamiche della bilancia dei pagamenti e delle determinanti dei tassi di cambio nominali e reali, cioè dei rapporti economico-commerciali di un Paese con il resto del mondo.

garantisca il massimo sforzo personale nell'atto di partecipare al sistema produttivo, le remunerazioni di ciascun fattore che ne conseguono potrebbero non garantire a tutti un benessere socialmente accettabile; prendendo atto di tale situazione, un sistema sociale potrebbe decidere di intervenire per ridurre il reddito di qualcuno dei soggetti economici per trasferirlo ad altri.

⁴ Per l'Italia realtà territoriali quali le regioni e, in misura minore, province e comuni hanno un grado di autonomia politica tale da permettere loro di prendere decisioni di ordine economico in misura non trascurabile. Nei Paesi in cui il sistema politico si è orientato in misura maggiore rispetto all'Italia in senso federale le competenze delle organizzazioni sub-nazionali sono notevoli.

⁵ Su tali accordi regionali, le loro differenze ed analogie con l'Unione Europea, rinviamo a Telo (2007).

Le politiche economiche di maggior impatto concreto sono le politiche fiscali e le politiche monetarie attuate dai governi nazionali, anche se le istituzioni sovranazionali e quelle sub-nazionali hanno poteri crescenti che inevitabilmente condizionano il livello domestico, sia nel bene che nel male. Con particolare riferimento ai temi di politica monetaria, è appena il caso di ricordare che per quanto riguarda l'Eurozona, i singoli Paesi che ne fanno parte "passano" la loro sovranità monetaria a un organismo sovranazionale: la Banca Centrale Europea⁶. Anche su alcuni rilevanti aspetti della politica fiscale, il condizionamento proveniente da istituzioni diverse dal *policy maker* nazionale è in alcuni casi sostanziale e si concretizza in modi che vanno dall'introduzione legislativa di misure di protezione che i singoli Paesi devono far proprie, a de-regolamentazioni (rispetto alla dimensione nazionale) dei mercati del lavoro, a politiche di armonizzazione dei sistemi tributari, ecc.

Nel caso dell'Eurozona i condizionamenti operati sui singoli Paesi da parte della BCE sono particolarmente evidenti e stringenti. Come detto, i singoli sistemi, adottando l'euro, hanno per ciò rinunciato volontariamente alla loro sovranità monetaria (che è di solito competenza del singolo Stato e della banca centrale del Paese): questo significa che le politiche monetarie a livello di Eurozona sono adottate dalla BCE e non prendono in considerazione le esigenze delle singole economie, ma semmai quelle che vengono ritenute le priorità dell'insieme dei Paesi⁷. D'altra parte, una delle variabili più critiche nell'efficacia delle strategie monetarie di ciascun Paese è costituita dall'indipendenza della banca centrale rispetto al potere politico del Paese stesso: tale grado di indipendenza è misurabile attraverso indicatori quali le modalità con cui viene scelto il vertice della banca centrale, il grado di discrezionalità con cui la banca centrale risponde alle sollecitazioni del potere politico, ecc.⁸. Sotto questo punto di vista si può forse affermare che, almeno per quanto riguarda l'Eurozona, avere "sganciato" le decisioni relative a interventi monetari dagli "egoismi" nazionali può considerarsi un elemento di forza dell'area euro e una premessa che, insieme ad altri elementi, potrebbe rappresentare un positivo condizionamento e una premessa di sviluppo.

Né si deve dimenticare che le decisioni di politica monetaria condizionano le politiche fiscali: il Trattato di Maastricht del 1992 fissa dei parametri piuttosto rigidi, che condizionano l'entrata di uno Stato nell'area euro e che riguardano essenzialmente i livelli di inflazione e di debito pubblico. Come è evidente, si tratta di obiettivi di tipo monetario: il livello di inflazione è determinato, a parità di ogni altra condizione, dalle emissioni monetarie, mentre l'ammontare percentuale del debito pubblico rispetto al PIL dipende dalle emissioni di titoli pubblici da parte dello Stato. Questi aspetti di politica monetaria rappresentano peraltro altrettanti vincoli *de facto* anche per le strategie fiscali: i piani di sviluppo che un Paese elabora devono tener conto delle rigidità imposte dai parametri di Maastricht e riducono il livello di autonomia dei governi nazionali se non per via diretta, attraverso i limiti di budget imposti dagli organismi sovranazionali.

⁶ Sulla BCE si veda Padoa Schioppa (2004), Papadia e Santini (2006), Laurenti (2009), Morselli (2009).

⁷ Per fare un esempio, alla Banca d'Italia sono rimasti compiti importanti ma nella sostanza limitati ai poteri di sorveglianza sul sistema bancario italiano: può compiere ispezioni per verificare il corretto funzionamento del sistema stesso e delle sue articolazioni ma non può intervenire se non in qualità di banca centrale aderente a organi collegiali quali il SEBC (Sistema Europeo delle Banche Centrali), alle decisioni riguardanti materie quali l'emissione di valuta, politiche di rivalutazione o di svalutazione monetaria, ecc.

⁸ Si veda a questo proposito Grilli, Masciandaro, Tabellini (1991); in questo lavoro gli autori esaminano il problema di misurare il grado di indipendenza delle banche centrali rispetto alle istituzioni politiche: sulla base della elaborazione di un apposito indice, gli autori assegnano alla banca centrale italiana un punteggio pari a 5, mentre alla banca di Francia viene assegnato 7, alla FED USA un punteggio pari a 12 e alla Bundesbank tedesca 13

Del resto i parametri di Maastricht rendono giustizia a quanto, circa centosettanta anni prima, affermava Ricardo nella sua ultima opera, completata poco prima di morire:

se il Governo avesse bisogno di denaro, dovrebbe essere obbligato a procurarselo nel modo legittimo, tassando i cittadini, emettendo e vendendo titoli pubblici [...] o prendendo a prestito da qualcuna delle numerose banche che esistono nel Paese; in nessun caso dovrebbe essere permesso ad esso di avere credito da coloro che hanno il potere di emettere moneta⁹

Motivazioni della politica economica

In linea di massima, gli interventi di politica economica servono a “correggere” l’andamento spontaneo del mercato. Tali interventi presuppongono evidentemente la constatazione che non sempre il mercato è in grado di allocare in modo totalmente soddisfacente le risorse economiche e che sia dunque necessario e opportuno il ricorso a strumenti esterni come quelli elaborati dalle autorità pubbliche. Questo equivale ad affermare che la politica economica esiste in quanto si ritiene che l’economia non sia in grado, sempre e comunque, di governarsi da sola. Tale presupposto è, in genere, accettato da più parti, sebbene si annoverino divergenze, anche radicali sull’importanza e sulle dimensioni delle situazioni in cui il mercato non sembra essere il miglior allocatore delle risorse e sulle conseguenze degli interventi pubblici.

Come si vedrà nel seguito del presente capitolo, si ricorre ad approcci assai differenti per discutere sull’opportunità o la necessità di un intervento pubblico e il dibattito su questi temi ha caratterizzato in modo rilevante lo sviluppo della teoria economica nel corso del tempo. In prima approssimazione, è possibile suddividere gli orientamenti in tema di politica economica secondo due approcci di massima¹⁰:

- i. le scuole di pensiero liberiste;
- ii. le scuole di pensiero interventiste.

⁹ Cfr. Ricardo (2005) p. 276. Da questo punto di vista, la storia recente dell’Italia è particolarmente istruttiva: nel corso degli anni Settanta, complice anche la congiuntura internazionale, l’inflazione era arrivata a livelli considerevoli (20% e oltre). Almeno una parte, peraltro non secondaria, di tale inflazione era dovuta al fatto che i bilanci dello Stato erano in costante disavanzo. Questo perché l’eccesso delle spese rispetto alle entrate fiscali (che rappresentano, o dovrebbero rappresentare, la forma ordinaria e “fisiologica” del finanziamento del settore pubblico) veniva coperto dall’emissione di titoli di debito pubblico; l’emissione di titoli di debito pubblico non è in sé un elemento negativo: se i risparmiatori li comperano, questo canale rappresenta un sistema non patologico di copertura della spesa. In Italia, fino all’inizio degli anni Ottanta, se la domanda di titoli era inferiore all’offerta subentrava, per prassi consolidata, la Banca d’Italia. Ma quando una banca centrale compera titoli con moneta la moneta che esce dalle sue casse è di fatto *nuova moneta* e se nel frattempo sul mercato non sono comparsi nuovi beni in uguale proporzione rispetto alla quantità di moneta emessa, il livello generale dei prezzi aumenta. Solo nel 1981 la tendenza si interruppe: i vertici della Banca d’Italia, rovesciando la prassi seguita fino a quel momento, dichiararono di non essere più disposti ad acquistare i titoli di debito pubblico rimasti invenduti e che lo avrebbero fatto solo in circostanze particolari. Questo produsse un graduale rallentamento dei tassi di inflazione in quanto non più alimentati dalle emissioni monetarie. Sul tema del divorzio tra banca d’Italia e Tesoro si veda, tra gli altri, Nardi Spiller (2003), Salvemini (2009).

¹⁰ Va comunque tenuto presente che una simile suddivisione non rende giustizia alla ricchezza del dibattito e all’articolazione delle posizioni. Per un’analisi di maggior spessore si rinvia al seguito del presente capitolo e al successivo.

L'orientamento liberale

Gli approcci liberisti si basano su una tradizione secolare, risalendo alle prime analisi di tipo economico svolte da Smith (1776) e dagli autori della Scuola classica; nel corso del tempo le impostazioni speculative si modificano e si diversificano, ma in genere hanno in comune l'idea che l'intervento pubblico in economia debba essere limitato il più possibile, rendendosi necessario soltanto in casi relativamente rari¹¹. Per esempio, alla base delle posizioni liberiste sussiste la convinzione che esista un tasso naturale di disoccupazione che può considerarsi normale e che dunque conviene tollerare, poiché risulta vano cercare di porvi rimedio. Al contrario, interventi pubblici attuati nel tentativo di ridurre tale tasso, non producono effetti significativi ma innescano inflazione, dovuta all'aumento della spesa pubblica. Anzi, da parte liberista si giunge ad affermare che un tasso di disoccupazione pari a zero determinerebbe spinte salariali di tipo inflazionistico, mentre la presenza di una disoccupazione moderata comporterebbe una certa concorrenza sul mercato del lavoro fra occupati e disoccupati con la conseguenza di evitare quelle stesse spinte salariali. In altri termini, se si scendesse al di sotto del livello naturale di disoccupazione attraverso politiche di spesa pubblica espansive, si rivelerebbe un fatto positivo, in quanto creare posti di lavoro sembra essere un obiettivo desiderabile, ma in realtà questo genererebbe fenomeni inflazionistici in presenza dei quali l'economia si autocorreggerebbe. Così, ad esempio, il rialzo dei salari potrebbe determinare fenomeni di riduzione della domanda di lavoro e una successiva ripresa della disoccupazione. Se non portata alle estreme conseguenze, per cui qualsiasi intervento contro la disoccupazione non sarebbe auspicabile, una simile posizione appare ragionevole e mette in evidenza come le scelte di politica economica in questo campo non devono sostituire le forze di mercato.

L'orientamento interventista

Le posizioni di tipo interventista traggono spunto soprattutto dalle riflessioni di Keynes (1936): anche in questo caso tali posizioni si sono differenziate nel corso del tempo, ma l'ipotesi, che a partire dalle originarie posizioni keynesiane, costituisce la "pista analitica" fondamentale è piuttosto semplice: se lasciata a sé stessa, l'economia presenta tendenze strutturali al ristagno, cioè ha la caratteristica di orientarsi "naturalmente" verso fenomeni di disoccupazione e di recessione. Ne consegue che l'economia va continuamente governata, in modo da essere mantenuta su un percorso di crescita moderato ma sostanzialmente stabile, anche dal punto di vista monetario. Crescita moderata e stabile rappresentano due elementi irrinunciabili per l'equilibrio: un esubero di stimolo all'economia, indotto da un intervento pubblico troppo deciso, può generare fasi di espansione eccessiva e tensioni inflazionistiche difficilmente controllabili. Pur nella loro differenziazione, ciò che forse definisce meglio le scuole interventiste è l'idea di perseguire una politica di *fine tuning*: si cerca di governare l'economia come se si cercasse la perfetta sintonizzazione di una stazione radio.

Benché vi sia il rischio di un'eccessiva semplificazione, è possibile affermare che la politica economica è caratterizzata dalla differenza fra l'approccio liberista e quello interventista; una differenza analoga alla divergenza fra Scuole mediche in materia di terapie: come la medicina, anche l'economia deve essere considerata una scienza unica, ma le prescrizioni per l'azione possono essere molto differenti. Questo vale soprattutto in teoria, giacché in pratica quasi

¹¹ Sia pure in posizione nettamente da outsider, si colloca Marx (1867). Pur potendosi ascrivere il suo pensiero all'interno dell'ambito classico, almeno per quanto riguarda alcune ipotesi di fondo come la teoria del valore-lavoro, Marx rifiuta nettamente l'idea liberista, rovesciandola nel suo contrario ritenendo che un ferreo governo dell'economia rappresenti la soluzione migliore ai problemi redistributivi.

sempre si seguono vie mediane. Ad esempio, sia la Federal Reserve sia la Banca Centrale Europea sono governate da establishment che possono avere orientamenti e posizioni teoriche diverse, a volte orientate in senso fortemente liberista. Tuttavia le banche centrali devono necessariamente praticare un'azione quotidiana di monitoraggio dell'economia che ha la finalità di evitare che eventi negativi possano condizionare in modo troppo rilevante il sistema economico. Se tali eventi dovessero sopraggiungere le banche centrali sono fra le prime istituzioni ad intervenire e l'efficacia dell'intervento è tanto maggiore quanto più precocemente le analisi dei banchieri centrali prevedono gli eventi negativi.

Anche i governi nazionali seguono costantemente le vicende dell'economia e anche quelli più orientati verso il liberismo economico¹² riterrebbero inconcepibile restare inerti in presenza di eventi come la crisi economica esplosa nel 2008. Naturalmente l'orientamento politico di ciascun governo condiziona il tipo e l'intensità delle azioni, messe in campo con modalità caratterizzate da un maggiore o minore interventismo. Così come nessuno pensa di riesumare il sistema della pianificazione centralizzata di tipo sovietico e di derivazione teorica marxista, nessuno pensa altresì che si possa attuare un liberismo assoluto.

Il modello "a tre funzioni" della politica economica

Nell'ambito del dibattito sul ruolo e lo spazio che devono essere riservati alla politica economica, assume un'importanza notevole il contributo di Musgrave¹³. Il merito principale di Musgrave può considerarsi quello di essere riuscito a sintetizzare in un modello convincente ed esaustivo le funzioni che devono necessariamente essere affidate alle autorità di politica economica. L'economista raccoglie l'eredità dei numerosi contributi che altri autori avevano lasciato, da Smith in poi, riguardo alla giustificazione dell'esistenza stessa della politica economica, ponendosi al tempo stesso il problema di ordinarne le funzioni. A questo scopo egli suddivide la politica economica in tre settori di intervento distinti uno dall'altro e che utilizzano apparati (bureau), strumenti e logiche diverse anche se necessariamente in modo coordinato. Le tre funzioni previste da Musgrave sono:

- i. funzione allocativa;
- ii. funzione distributiva;
- iii. funzione di stabilizzazione.

Funzione allocativa

La fornitura di beni pubblici rappresenta lo scopo primario della funzione allocativa: tale funzione non si limita a prendere in considerazione soltanto le spese necessarie per realizzare i beni pubblici, ma anche le modalità di copertura di tali spese. È opportuno sottolineare, a questo proposito, che i beni pubblici fanno parte della produzione complessiva; di conseguenza rappresentano una quota dell'offerta aggregata; alla stessa stregua, le entrate fornite dai contribuenti rappresentano in una certa misura il prezzo pagato per ottenere tali beni e possono dunque considerarsi parte della domanda aggregata. Ne consegue che entrambi i lati del bilancio (spese ed entrate) fanno parte della funzione allocativa¹⁴.

¹² Si pensi per esempio all'amministrazione USA guidata dal presidente Bush jr. fino al 2008

¹³ Al riguardo, rinviamo alla fondamentale opera di Musgrave e, in particolare per la disamina qui affrontata a quanto sostenuto da p. 3 a p. 27.

¹⁴ Come si vedrà, i trasferimenti, rappresentati da sussidi a famiglie e imprese da parte dello Stato, fanno invece parte della funzione distributiva

La funzione di produzione di beni e servizi da parte dell'operatore pubblico, in realtà, viene già prevista dallo stesso Smith, il quale sostiene che il dovere dello Stato, oltre a quelli di provvedere alla difesa, all'ordine pubblico e all'amministrazione della giustizia, consiste nel fornire alla collettività

[...] quelle pubbliche istituzioni e quelle opere pubbliche che, per quanto estremamente utili ad una grande società, sono però di natura tale che il profitto non potrebbe mai rimborsarne la spesa a un individuo o a un piccolo numero di individui, sicché non ci si può aspettare che un individuo o un piccolo numero di individui possa erigerle o conservarle. L'adempimento di questo dovere richiede livelli di spesa molto diversi nelle diverse fasi della società. (Smith, 1776, p. 714)

Quali debbano essere le spese pubbliche finanziate dallo Stato, e che quindi rientrano nella funzione allocativa citata da Musgrave, dipende con tutta evidenza dalle caratteristiche della società alla quale si fa riferimento e alla sua contestualizzazione storica. Resta comunque il fatto che l'introduzione di tale funzione all'interno dei compiti dello Stato ne amplia in modo considerevole il ruolo.

Funzione distributiva

Questa seconda area riguarda gli interventi pubblici sulla re-distribuzione dei redditi e della ricchezza, in primo luogo fra i cittadini, ma anche re-distribuzione delle risorse fra i settori produttivi e re-distribuzione territoriale delle risorse a disposizione di un paese fra aree diverse a seconda del loro grado di sviluppo economico-sociale. Per rendere efficace tale funzione, la politica economica deve abbandonare il concetto di ottimalità paretiana¹⁵, per entrare nella ben più complessa sfera dell'equità e della giustizia distributiva.

La letteratura economica, a partire da Smith e passando per autori come Mill, Edgeworth e Pigou, si misura a lungo sul concetto di equità nella distribuzione della tassazione complessiva e quindi sulle caratteristiche ottimali che dovrebbe avere un sistema tributario¹⁶. Assumendo che il sistema delle entrate pubbliche (tributi), il livello del reddito e la sua distribuzione possano considerarsi come dati, va stabilita una regola di equità per distribuire gli oneri delle imposte che gravano su ciascun individuo.

La tassazione commisurata al criterio del beneficio è stata per molto tempo intesa secondo il vantaggio ottenuto attraverso un servizio pubblico: l'ammontare del tributo deve essere commisurato all'agevolazione che un individuo riceve dai beni e servizi forniti dall'operatore pubblico. Seguendo tale criterio, l'imposta può considerarsi neutrale dal punto di vista distributivo; se, invece, l'onere della tassazione viene considerato come indipendente dai benefici derivanti all'individuo grazie alla produzione di beni pubblici, il criterio da seguire è quello della capacità contributiva. Secondo questo modello, il criterio cui fare riferimento è quello del sacrificio sopportato da ciascun contribuente a causa del pagamento del tributo. Sostanzialmente, il sistema tributario deve fare in modo che il sacrificio sopportato sia uguale

¹⁵ Si ha ottimo paretiano (detto anche efficienza allocativa) quando non è possibile alcuna riorganizzazione della [produzione](#) che migliori le condizioni di almeno una persona senza diminuire quelle degli altri. In tale situazione, l'[utilità](#) di una persona può essere aumentata soltanto da una diminuzione dell'utilità di qualcun altro; vale a dire che nessuna persona può migliorare la propria condizione senza che qualcun altro peggiori la sua.

¹⁶ Ancora di grande attualità sono le indicazioni di Petty (1662) ben commentate da Verri (1771), sebbene più note nella versione smithiana.

per ciascun contribuente; ma poiché l'onerosità del tributo è differente a seconda dell'ammontare di reddito disponibile, diviene necessario realizzare un sistema che tenga conto di tale diversità di condizione fra i contribuenti¹⁷.

In conclusione, la funzione distributiva va separata dalla funzione allocativa delle risorse: secondo Musgrave, la funzione distributiva toglie ad alcuni cittadini ciò che attribuisce ad altri, quindi tale funzione deve essere governata secondo il principio della maggioranza; la funzione allocativa, avendo come obiettivo l'efficienza dell'economia, deve essere perseguita con decisioni soggette al principio dell'unanimità.

Funzione di stabilizzazione

La funzione di stabilizzazione riguarda l'uso delle spese pubbliche, delle entrate tributarie e del livello del bilancio pubblico al fine di realizzare l'obiettivo della stabilizzazione economica: ciò equivale a dire che attraverso tale funzione si vuole determinare la domanda aggregata del sistema economico in modo che sia eguale all'offerta aggregata, mettendo al tempo stesso in campo gli strumenti in grado di accrescere quest'ultima, realizzando quindi una crescita economica considerata dagli economisti obiettivo desiderabile.

In questa ottica, la politica economica è strumento irrinunciabile, come del resto messo in evidenza da Keynes (1936); la politica fiscale di orientamento keynesiano, in particolare attraverso lo strumento del finanziamento in deficit, sostiene che obiettivo primario dello Stato debba essere la piena occupazione, la quale stimolando la lievitazione dei salari determina un aumento della domanda aggregata. Allo stesso modo, e specularmente, l'obiettivo della crescita può essere realizzato riducendo la tassazione e dunque rendendo disponibile un reddito netto maggiore.

L'uso di strumenti fiscali per scopi di stabilizzazione dell'economia è approfondito tenendo presente non soltanto la variazione del livello delle spese e delle entrate pubbliche, ma anche in che modo le spese pubbliche vengono aumentate e le imposte ridotte. Questi diversi modi di impiego della spesa e soprattutto del sistema tributario producono effetti diversi sull'allocazione delle risorse e sulla distribuzione dei redditi e della ricchezza fra i cittadini e le attività produttive. Di conseguenza occorre tenere presente che la scelta delle politiche di stabilizzazione può sovrapporsi sia con la funzione allocativa che con quella distributiva.

Il ruolo dello Stato secondo il modello delle tre funzioni: un riepilogo

Riassumendo i ruoli della politica economica e tenendo presente le argomentazioni teoriche svolte dagli economisti da Smith in poi, è possibile distinguere tre aree principali:

- i. interventi allocativi sul reddito nazionale: concernono le misure inerenti ai beni e ai servizi di uso sociale o collettivo; in sostanza occorre prendere decisioni appropriate riguardo a quanta parte delle risorse economiche è opportuno che venga destinata ai beni e servizi pubblici, lasciando al mercato la parte rimanente delle risorse per la produzione di beni e servizi di tipo privato;
- ii. interventi distributivi del reddito nazionale: si tratta di provvedimenti volti a evitare o quantomeno a ridurre i fallimenti del mercato relativi alla distribuzione delle risorse.

¹⁷ Un sistema per garantire un adeguato livello di giustizia contributiva consiste nel realizzare sistemi tributari fondati su aliquote progressive.

se fra i fattori della produzione in modo da attenuare i rischi di disoccupazione, instabilità dei prezzi, ecc.; fanno parte di questa area i criteri di regolamentazione e controllo del mercato, in genere con apposite istituzioni¹⁸ cui vengono demandati compiti di organizzazione e funzionamento dell'economia;

- iii. interventi di stabilizzazione sul reddito nazionale: riguardano strategie che servono a evitare o ridurre i fallimenti del sistema economico a livello aggregato, nei suoi aspetti di domanda e offerta necessarie affinché l'economia tenda alla piena occupazione e/o eviti forti oscillazioni dei prezzi, ecc...

Gli interventi della politica economica attraverso le manovre di bilancio (nelle forme della politica fiscale e della politica tributaria), vanno disegnati dal *policy maker* in modo da raggiungere e conservare l'obiettivo della piena occupazione, un ragionevole grado di stabilità dei prezzi e un accettabile tasso di crescita dell'economia. È evidente che, in un simile contesto, l'adozione della tripartizione sopra discussa è inevitabilmente complessa. Tuttavia, essa mette a disposizione un quadro di riferimento generale in modo da distinguere i principali problemi e i diversi angoli di analisi tipici della politica economica. Ne consegue che si tratta di una tripartizione utile per meglio comprendere i diversi aspetti dell'intervento pubblico e degli strumenti disponibili.

Riferimenti Bibliografici

Caffè F. (1978), *Lezioni di politica economica*, Bollati Boringhieri, Torino

Caffè F. (1986), In difesa del "Welfare state", Rosenberg & Sellier, Torino

Marshall A. (1972), *Principi di economia*, UTET, Torino

Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance. A study of the Public Economy*, McGraw-Hill

Musgrave R.A. e Peacock A.T. (a cura di) (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*,

Salvemini M.T. (2009), *L'indipendenza della Banca centrale e il "divorzio"*, in Gigliobianco A. e Rossi S. (a cura di) (2009), *Andreatta economista*, Il Mulino, Bologna

Salvemini M.T. (2009), *L'indipendenza della Banca centrale e il "divorzio"*, in Gigliobianco A. e Rossi S. (a cura di) (2009), *Andreatta economista*, Il Mulino, Bologna

¹⁸ Sono quelle che, con una locuzione inglese, vengono spesso definite con il termine *authorities*