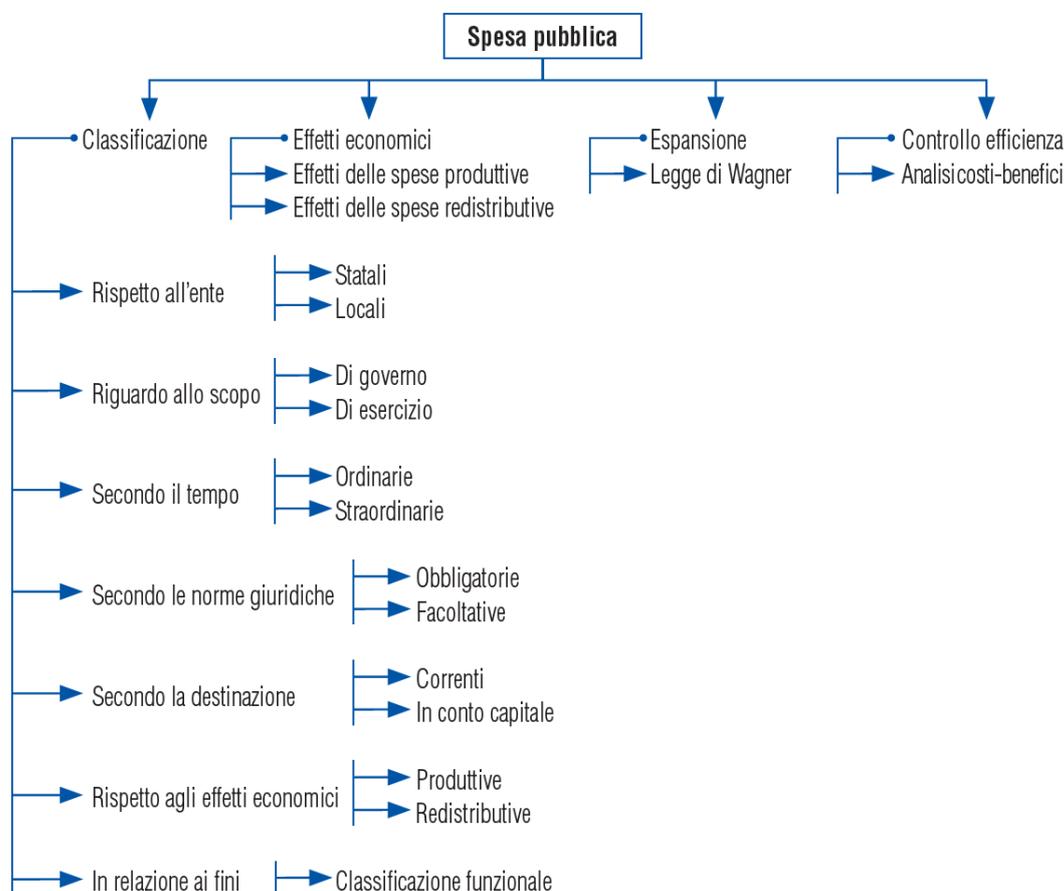


L'ATTIVITÀ FINANZIARIA DELLO STATO

CAPITOLO 3. LA SPESA PUBBLICA



1) NOZIONE DI SPESA PUBBLICA

Per soddisfare i bisogni collettivi lo Stato e gli altri enti pubblici producono beni e servizi, affrontando come qualsiasi soggetto economico un costo che costituisce la spesa pubblica.

Le spese pubbliche sono l'insieme delle erogazioni in denaro effettuate dallo Stato e dagli enti pubblici per la produzione dei beni e dei servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni della comunità.

La somma totale delle spese pubbliche si chiama fabbisogno finanziario.

La spesa pubblica ha assunto un ruolo centrale nel dibattito economico quando gli studiosi hanno appurato che i sistemi capitalistici sono tendenzialmente instabili, in quanto il libero mercato non è in grado di assicurare in nessun modo la piena occupazione né di prevenire le crisi economiche.

Secondo l'insegnamento di John Maynard Keynes (la cui opera fondamentale, la già citata Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta, appare nel 1936 pochi anni dopo la Grande crisi del 1929-32), la spesa pubblica esercita un ruolo essenziale nel mantenimento della piena occupazione in quanto è in grado di sostenere la domanda globale, in modo da assicurare la crescita dell'occupazione e del reddito, anche perché determina l'aumento dei consumi privati.

La spesa pubblica nei paesi democratici viene indirizzata verso iniziative che avvantaggiano i cittadini meno abbienti, offrendo importanti servizi sociali (istruzione gratuita, pagamento di pensioni minime, servizio sanitario gratuito etc.) e viene finanziata attraverso maggiori imposte versate dai cittadini più ricchi: ciò comporta la riduzione degli squilibri fra le classi e garantisce pari dignità sociale a tutti, come prevede la nostra Costituzione.



2) CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE PUBBLICHE

Le spese pubbliche si possono classificare come segue:

— rispetto all'ente che le effettua, si hanno spese statali e spese locali. Le prime sono sostenute dallo Stato; le seconde dagli enti pubblici territoriali, e cioè da Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

In Italia, tale forma di decentramento è garantita dalla Costituzione e consente una più ampia partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica in sede locale e una più immediata soddisfazione dei loro bisogni;

— riguardo allo scopo, le spese si classificano in spese di governo e in spese di esercizio.

Le spese di governo sono relative al soddisfacimento dei bisogni pubblici, e si distinguono a loro volta in:

— spese per l'organizzazione politica dello Stato, riguardanti il funzionamento degli organi costituzionali (Presidente della Repubblica, Parlamento, Corte costituzionale, Ministeri, Corte dei conti);

— spese per la sicurezza, relative all'ordine pubblico interno (organi di polizia) o alla difesa esterna (esercito, marina, aeronautica);

— spese per lo sviluppo economico e sociale (sanità, istruzione, giustizia, lavori pubblici, industria e agricoltura).

Le spese di esercizio sono quelle sostenute per conseguire le entrate (come le spese per l'accertamento e la riscossione delle imposte, gli oneri finanziari relativi al servizio del debito pubblico, i costi per la gestione del demanio);

— a seconda del loro ripetersi nel tempo, si hanno spese ordinarie e spese straordinarie. Le prime si ripetono ogni anno con una certa regolarità e sono, quindi, prevedibili nel loro ammontare almeno approssimativamente (stipendi e pensioni pagate ai dipendenti pubblici, interessi sul debito pubblico); mentre le seconde sono connesse ad eventi imprevedibili (interventi straordinari a causa di terremoti, inondazioni, guerre ...);

— in base alle norme giuridiche che le regolano, le spese possono essere obbligatorie o facoltative. Le prime sono tassativamente previste da leggi in vigore (pagamento degli stipendi e delle pensioni ai dipendenti pubblici, corresponsione degli interessi del debito pubblico, pagamento delle indennità ai parlamentari ...); le seconde sono discrezionali e il Governo può sostenerle o meno a seconda che le consideri o meno opportune;

— in rapporto alla destinazione economica, si hanno spese correnti e spese in conto capitale. Le prime riguardano la produzione dei servizi pubblici e sono connesse all'acquisto di beni e servizi sul mercato, successivamente trasformati in servizi pubblici (spese per stipendi e pensioni dei dipendenti pubblici, oneri per il servizio del debito pubblico, spese per l'acquisto di materiali vari o strumentali al funzionamento degli uffici pubblici ...).

Le spese in conto capitale (dette anche spese di investimento) riguardano invece la produzione, e si distinguono a loro volta in investimenti diretti (acquisto di macchine e attrezzature, spese per le opere pubbliche, per la ricerca scientifica, per la partecipazione al capitale di enti economici pubblici ...) e investimenti indiretti (sovvenzioni a imprese private e ad aziende autonome dello Stato, sussidi alle famiglie, sussidi di disoccupazione ...);

— sotto il profilo degli effetti economici si hanno spese produttive e spese redistributive. Le prime sono costituite da pagamenti effettuati a soggetti a fronte di beni e servizi forniti agli enti pubblici (acquisto di materiali, immobili, macchinari, pagamento di stipendi e pensioni).

Le seconde riguardano, invece, trasferimenti in denaro a certe categorie di cittadini a scopi sociali (prestazioni della sicurezza sociale come pensioni di invalidità e vecchiaia, sussidi di disoccupazione ...). Vengono perciò anche dette spese di trasferimento, poiché comportano un trasferimento di risorse da un gruppo ad un altro di cittadini;

— in relazione ai fini che l'ente pubblico vuole realizzare, molti ordinamenti hanno introdotto una classificazione funzionale della spesa, allo scopo di valutare i costi che una collettività deve affrontare per realizzare gli obiettivi che si pone.

3) GLI EFFETTI ECONOMICI DELLA SPESA PUBBLICA

Gli effetti delle spese pubbliche variano a seconda che si tratti di spese produttive o redistributive.

Effetti delle spese produttive. Con queste spese lo Stato e gli enti pubblici acquistano sul mercato beni e servizi da impiegare per il soddisfacimento dei bisogni pubblici. Ciò porta per le imprese private la possibilità di realizzare maggiori profitti e, quindi, di aumentare gli investimenti produttivi, con la conseguenza che anche i produttori di beni strumentali realizzeranno maggiori guadagni.

L'aumento delle spese produttive avvantaggia sia gli imprenditori, che producono i beni e i servizi richiesti dagli enti pubblici, sia gli imprenditori che forniscono loro beni strumentali.

In tal modo si innesta un meccanismo virtuoso di crescita della domanda e dell'offerta, che porta anche all'aumento dell'occupazione.

Effetti delle spese redistributive. Queste spese hanno lo scopo di correggere la distribuzione del reddito determinata dal mercato, operando trasferimenti a favore delle categorie meno abbienti o senza lavoro con piccole quote di ricchezza (sussidi, reddito di cittadinanza, borse di studio etc.). Con tali trasferimenti si realizza lo Stato sociale, poiché si consente ai cittadini meno provvisti di mezzi economici di disporre di una quota maggiore di reddito e quindi far crescere i consumi globali.

La spesa redistributiva ha un importante effetto espansivo, in quanto la propensione al consumo delle classi più povere è più alta di quella delle classi più ricche; la domanda di beni di consumo aumenta e perciò si accresce anche il reddito nazionale.



Le politiche redistributive realizzano sia obiettivi sociali irrinunciabili in una società democratica (a tutela della pari dignità di tutti i cittadini), sia obiettivi economici essenziali per lo Stato (lo sviluppo dell'occupazione e del reddito).

4) LE CAUSE DELL'ESPANSIONE TENDENZIALE DELLA SPESA PUBBLICA

In tutti i Paesi del mondo la spesa pubblica si è enormemente accresciuta e conseguentemente sono aumentate le entrate pubbliche e i bilanci degli enti pubblici, data la stretta connessione fra queste grandezze.

Le spese, tuttavia, sono aumentate in misura ben maggiore delle entrate, generando così notevoli deficit di bilancio con il conseguente accumulo di un ingente debito pubblico. Il fenomeno della dilatazione della spesa pubblica era già stato esaminato nel XIX secolo da uno studioso tedesco, Adolph Wagner (1835-1917), che nel 1883 formulò la legge dell'aumento tendenziale della spesa pubblica. La legge di Wagner afferma che, con il passare del tempo, la spesa pubblica tende ad incidere in maniera crescente sul reddito nazionale.

Le ragioni che spiegano l'aumento della spesa pubblica vengono abitualmente classificate in due gruppi: il primo comprende le cause apparenti, così definite perché lasciano praticamente inalterato il rapporto fra spesa pubblica e reddito nazionale; il secondo gruppo comprende, invece, le cause reali, quelle cioè che determinano un aumento della quota della spesa pubblica sul reddito nazionale.

Le più importanti cause apparenti sono le seguenti:

- l'inflazione, che determina un aumento dei prezzi, e quindi anche un aumento della spesa pubblica, pur rimanendo inalterata la sfera di attività dello Stato;
- l'aumento della popolazione, che implica maggiori spese dello Stato per il soddisfacimento dei bisogni pubblici: in questo caso può aumentare la spesa totale, ma restare invariata la sua incidenza sul reddito nazionale (la spesa pro-capite per ciascun cittadino rimane, in tale ipotesi, tendenzialmente la stessa).

Fra le cause reali di aumento della spesa pubblica, di gran lunga più importanti di quelle apparenti, ricordiamo:

- l'affermazione dei regimi parlamentari, che ha spinto le Camere ad assumere sempre maggiori impegni di spesa. I parlamentari, infatti, una volta eletti, si appoggiano a vicenda per fare approvare spese a favore dei loro elettori, da cui sperano di essere rieletti (si pensi all'enorme aumento delle pensioni di invalidità, spesso concesse solo a fini elettorali). Di questo reciproco scambio di appoggi, chiamato logrolling, si sono occupati i seguaci della scuola delle public choice, i quali, per arginare questo processo degenerativo, hanno suggerito di introdurre nella Costituzione vincoli al debito pubblico;
- l'aumento del ruolo della burocrazia, che amplia il proprio potere facendo leva sulle sue competenze tecniche, sino a condizionare la volontà dei politici a cui spettano le decisioni finali; in ogni caso, burocrati e politici si scambiano favori, a vantaggio dei «gruppi di pressione» che cercano di far approvare leggi funzionali ai loro interessi;
- l'attuazione di politiche redistributive, che determina un aumento della spesa pubblica per interventi a favore dei cittadini meno abbienti (sussidi di disoccupazione, istruzione gratuita ecc.);
- l'aumento del reddito, che accresce certi consumi privati con la conseguente necessità di nuovi investimenti pubblici (si pensi, ad esempio, all'enorme aumento della circolazione automobilistica che richiede maggiore disponibilità di strade e parcheggi, che devono essere costruiti dallo Stato e dagli altri enti territoriali);
- l'intervento pubblico nell'economia, notevolmente aumentato negli ultimi decenni per garantire la stabilità economica e la piena occupazione.

In tutti i Paesi industriali avanzati, il volume della spesa pubblica in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) è sistematicamente aumentato nel tempo.

Nel nostro Paese, le maggiori risorse sono destinate alla sanità, alla previdenza e all'assistenza. Ingenti anche le risorse, ma comunque insufficienti all'effettivo bisogno, impiegate nell'istruzione, nella difesa e nella giustizia.

5) IL CONTROLLO DI EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA

Lo Stato e gli enti pubblici operano spesso in condizioni di monopolio: non c'è un mercato che possa stabilire il successo o l'insuccesso delle singole iniziative, perché molti servizi pubblici vengono offerti gratuitamente ai cittadini.

L'enorme espansione della spesa pubblica, che causa un aumento incontrollato del debito pubblico, richiede l'introduzione di strumenti capaci di garantire scelte razionali ed efficienti.

Si immagini che un ente pubblico debba scegliere se sia conveniente una determinata iniziativa, ad esempio, la costruzione di un'autostrada, di un porto, di una centrale termoelettrica, di un progetto di bonifica di una zona arida ecc.

I soggetti cui spetta la decisione sono in grado di effettuare scelte razionali qualora, disponendo di progetti alternativi, possano scegliere quello che presenta i maggiori benefici per la collettività rispetto ai costi (pur nella consapevolezza che qualsiasi giudizio sull'efficienza della spesa pubblica deve tener conto anche di valutazioni politiche).