



GIORGIO BROSIO

ECONOMIA PUBBLICA MODERNA

Seconda edizione



G. Giappichelli Editore

Introduzione al volume

L'Economia Pubblica, termine ormai interscambiabile con quello classico di Scienza delle Finanze, è la disciplina che studia il funzionamento del settore pubblico. La principale forma di organizzazione istituzionale del settore pubblico è stata finora rappresentata dallo Stato nazionale, o moderno. Oggi osserviamo una struttura assai più articolata del settore pubblico con la comparsa sulla scena delle organizzazioni sovranazionali, o ad ambizione mondiale come le Nazioni Unite e/o su scala regionale, come l'Unione Europea. Lo Stato nazionale si è recentemente alleggerito di alcune sue funzioni trasferendole ai cosiddetti governi subnazionali, rappresentati nel nostro Paese dalle Regioni e dagli Enti locali.

Chi voglia analizzare questa struttura complessa e diversa ha bisogno di alcuni strumenti analitici nuovi adattabili a tutti i livelli di governo. Ho scritto quest'agile manuale per metterli a disposizione degli studenti e del pubblico interessato a comprendere il funzionamento del settore pubblico nelle società moderne.

Ritornando alle caratteristiche emergenti del settore pubblico, la maggior parte delle organizzazioni sovranazionali svolgono politiche e forniscono beni e servizi pubblici non molto dissimili, per caratteristiche economiche e strutturali, da quelli forniti dallo Stato. Quello che differisce è la dimensione delle politiche e dei servizi il cui ambito oltrepassa gli Stati e si estende all'intero pianeta. Inoltre, per capirne il funzionamento occorre non puntare sulla coazione, ma piuttosto sulla persuasione, la ricerca del consenso e sugli incentivi a collaborare. Probabilmente, il potere di coazione dello Stato moderno è stato esagerato, cosa che ha condotto a sottostimare l'importanza del raggiungimento del consenso nel funzionamento dei sistemi politici. Ha indotto anche a considerare in modo troppo gerarchico le relazioni fra il governo nazionale, o centrale, e i governi subnazionali. Queste relazioni si sono modificate nel tempo sostituendo in misura crescente i rapporti gerarchici con quelli di tipo contrattuale.

Un'altra trasformazione, che ha richiesto la presa di coscienza da parte degli studiosi, è la democratizzazione delle società, o se vogliamo la sostituzione progressiva dei regimi basati su élites ristrette, anche se elette popolarmente, o dei regimi autoritari non eletti, con regimi basati sulla scelta elettorale e su meccanismi sempre più articolati di divisione dei poteri. Ciò ha condotto gli studiosi a sosti-

tuire la premessa fondamentale, tipica dei testi tradizionali di finanza pubblica, che i governi sono formati da, e funzionano come, dittatori benevolenti o male volenti, con quella più generale e più realistica secondo cui il comportamento di governanti e di governati risponde fondamentalmente agli incentivi e alle penalità con cui sono confrontati. Senza adeguati meccanismi di *checks and balances* i governanti tendono a promuovere l'interesse proprio e non di coloro che li hanno eletti. Sempre gli stessi meccanismi di *checks and balances* possono far sì che le decisioni politiche non siano ritagliate solo sugli interessi della maggioranza più o meno ristretta che governa, ma tengano in considerazione anche quelli delle altre componenti della popolazione. Questa nuova impostazione conduce l'analisi a essere soprattutto positiva, cioè a cercare di comprendere com'è e come funziona il mondo del settore pubblico. Non è però un rifiuto completo dell'analisi normativa, o prescrittiva. Cioè l'uomo/donna di studio e la persona colta devono anche essere in grado di indicare qual è la politica vantaggiosa per la comunità in cui vivono e, per far questo, devono immedesimarsi in un ruolo *super partes*, appunto quasi da dittatore, perché si sostituiscono ai loro concittadini, ma benevolente.

Il volume che qui presento tiene conto di queste caratteristiche emergenti e cerca darvi risposta in termini analitici. Si sofferma a lungo, per fare un esempio, sul problema della cooperazione fra individui e fra governi. Introduce la dimensione sovranazionale dei beni pubblici. Dà largo spazio alla teoria delle scelte collettive. Introduce il tema, analiticamente nuovo, ma in realtà molto antico, della corruzione, una caratteristica maligna, che occorre combattere, del funzionamento del settore pubblico.

Ovviamente, il volume è pensato con riferimento al settore pubblico italiano e in esso sono inseriti sistematici richiami alle istituzioni e alle caratteristiche delle istituzioni pubbliche italiane, con tabelle e riferimenti al loro funzionamento e ai problemi effettivi. Il volume ha, al tempo stesso, un'apertura internazionale con esempi, confronti, illustrazioni di casi di altri Paesi, industrializzati e in via di sviluppo. Cerca ciò di tener conto della crescente integrazione, non solo e non tanto degli scambi, quanto dei modelli istituzionali e dei problemi.

Infine, il volume integra e sviluppa i miei precedenti lavori a orientamento didattico e tiene conto della mia esperienza didattica e dei suggerimenti e commenti che i miei colleghi mi hanno gentilmente espresso sui miei precedenti sforzi.

La copertina del volume, dove è raffigurato uno degli affreschi di Ambrogio Lorenzetti, su l'*Allegoria ed Effetti del Buono e del Cattivo Governo*, conservato nel Palazzo Pubblico di Siena, richiama l'importanza dell'utilizzo della conoscenza per il buon funzionamento della società. A sua volta, una buona società è quella, come indica il dipinto, dove le città sono ben costruite e ordinate e dove i loro abitanti sono liberi di attendere contenti alle attività che preferiscono dopo aver, beninteso, adempiuto ai loro obblighi verso la comunità.

Introduzione alla seconda edizione

La teoria evolve, anche se lentamente. Cambiano più rapidamente le istituzioni e soprattutto quelle fiscali. Anzi, queste cambiano anche troppo spesso nel nostro Paese, più per accomodare interessi e richieste del momento, che per necessità strutturali. Un effetto, secondario, di questi cambiamenti è che essi rendono obsoleti anche i manuali.

Questa nuova edizione tiene conto dell'evoluzione recente di teoria e pratica. I primi capitoli, quelli più generali e analitici, riportano la maggior parte degli aggiornamenti della teoria. Il nuovo testo di quelli centrali riflette i cambiamenti, molto importanti, avvenuti in aspetti fondamentali della nostra società. Sono stati rivisti in profondità i paragrafi dedicati a temi cruciali per le politiche pubbliche, quali regolamentazione, distribuzione del reddito e diffusione della povertà, cura della salute e istruzione e le risposte date per la loro soluzione. Ne sono anche stati aggiunti dei nuovi. La rinnovata stesura dei capitoli finali riflette i cambiamenti avvenuti nelle istituzioni essenziali del settore pubblico, quali la tassazione e la struttura territoriale del governo. È stato aggiunto un capitolo nuovo dedicato al debito pubblico nei suoi aspetti teorici ed empirici, molto rilevanti per il nostro Paese. Tabelle e grafici sono stati aggiornati e nuovi riquadri, tabelle e grafici sono stati aggiunti, per inserire temi nuovi e problemi emergenti e per aumentare la leggibilità del libro e l'interesse del lettore. Un grosso sforzo è stato fatto per emendare il testo degli errori presenti nella prima edizione.

Capitolo

1

Il settore pubblico come sistema di allocazione delle risorse

Indice

Introduzione

1. Settore pubblico e sistema politico

Riquadro 1. Una breve nota sulla genesi dello Stato moderno

2. Le grandi sfide attuali per gli apparati pubblici

3. Le dimensioni del settore pubblico: differenze fra Paesi industriali e Paesi poveri

Riquadro 2. Quanti sono gli Stati attuali?

4. Come è organizzato il settore pubblico

5. Le funzioni fondamentali del settore pubblico

6. Che cosa produce (o mette comunque a disposizione dei cittadini) il settore pubblico

7. Perché lo Stato interviene nell'economia (e nella società)

8. Il settore pubblico in Italia

Conclusioni

Suggerimenti bibliografici

Appendice. I vari concetti di settore pubblico utilizzati nelle statistiche

Domande e problemi

Introduzione

Oggetto di questo libro è lo studio del settore pubblico dell'economia. Esso rappresenta un sistema di allocazione delle risorse non di mercato. Un sistema di allocazione delle risorse è l'insieme dei meccanismi e delle regole attraverso le quali si decide come distribuire le risorse disponibili fra gli usi possibili e fra le diverse richieste fatte dalle persone e dalle varie organizzazioni esistenti. Mentre il sistema di mercato distribuisce le risorse fra gli usi alternativi sulla base dei prezzi, i sistemi non di mercato utilizzano regole. Il settore pubblico distribuisce le risorse secondo le regole – leggi, regolamenti, decreti governativi – elaborate dagli organi che lo costituiscono e seguendo i processi decisionali previsti per essi. Questo fatto non esclude, ovviamente, che in talune situazioni i governi decidano di utilizzare i prezzi, ma l'uso dei prezzi non è il modo peculiare di operare del settore pubblico.

Accanto al settore pubblico esistono nelle economie attuali altri sistemi non di mercato. In primo luogo, le organizzazioni senza fini di lucro, quali chiese ed enti religiosi vari, agenzie per l'aiuto allo sviluppo dei paesi donatori, associazioni caritative e non, partiti e organizzazioni politiche, fondazioni. Nei paesi più poveri l'uso di risorse fondamentali, come l'acqua e la terra, è deciso con criteri comunitari, detti anche di tipo consuetudinario.

Le fondazioni, che gestiscono in molti Paesi le università, possono decidere l'ammissione degli studenti sulla base della loro capacità (regole basate sul merito), oppure sulla base della condizione economica delle famiglie (regole basate sul bisogno), o su una loro combinazione. Un'università basata solo su criteri di mercato applicherebbe uno schema di prezzi orientato a massimizzare il profitto dell'istituzione. I sistemi consuetudinari utilizzati per allocare la terra nei Paesi del Terzo Mondo fanno ricorso, ad esempio, a regole tramandate con la tradizione orale, oppure a regole stabilite dal consiglio degli anziani, o dalla comunità nel suo complesso nel corso di riunioni periodiche.

1. | Settore pubblico e sistema politico

Il settore pubblico è identificato prevalentemente con lo Stato nazionale, che è tuttora la struttura organizzativa più rilevante. Secondo le teorie politiche prevalenti, lo Stato si caratterizza per il monopolio della forza, cioè per la capacità di attuare con la coazione sul suo territorio le decisioni prese. Seguendo quest'impostazione, il settore pubblico sarebbe un meccanismo di allocazione delle risorse non di mercato, che si differenzia da altri meccanismi allocativi per-

ché è in grado di imporre sul suo territorio l'applicazione delle regole stabilite. Non vi è dubbio che il potere di coazione sia una caratteristica importante degli Stati, ma è errato, e soprattutto fuorviante, attribuire al potere di coazione la caratteristica distintiva del settore pubblico¹. E questo per almeno tre motivi. In primo luogo, il potere di coazione è molto imperfetto anche negli Stati. Che ci sia evasione fiscale, contrabbando e crimine organizzato nel nostro Paese non significa che esso non sia uno Stato. Certo, vorremmo che si utilizzasse meglio il potere di cui dispone per ridurre l'entità di questi fenomeni negativi. Al tempo stesso, siamo tutti coscienti che l'uso della forza da solo non è sufficiente, e che occorre ricercare consenso, convinzione, e far leva su stimoli per indurre i cittadini a pagare imposte e, più in generale, e ad attuare spontaneamente i comportamenti che dà loro si desiderano e che sono essenziali per il buon vivere comune. Molte innovazioni sono in corso su questo fronte, quali la fornitura di informazione adeguata e l'adozione di tecniche di orientamento dei cittadini (→ il riferimento alla teoria dell'incoraggiamento, dell'induzione, della spinta gentile (*nudging* in inglese) alla fine di questo capitolo).

Se allarghiamo il nostro sguardo al di fuori dei confini nazionali, ci rendiamo conto che esistono organizzazioni che sono componenti del settore pubblico, che sono sempre più importanti, ma che non hanno la forza per attuare le decisioni. Pensiamo, soprattutto, all'ONU (→ vedi il Riquadro 2 nel prossimo capitolo).

C'è un aspetto più importante della coazione che dobbiamo considerare anticipando un po' la trattazione successiva (→ vedi il paragrafo 2 del capitolo 5). Il settore pubblico esiste per affrontare problemi che non siamo in grado di risolvere in maniera individuale. Per risolverli, ci dobbiamo associare con altri, ma una volta presa una decisione, collettiva, questa necessariamente esercita i suoi effetti, buoni o cattivi, su tutti noi, senza ci possiamo sottrarre, tranne che, e neppure sempre, spostandoci da un'altra parte. Facciamo un esempio semplicissimo di decisione collettiva e delle sue implicazioni. Un gruppo di persone si è riunito in una stanza e deve decidere a quale livello fissare la temperatura del termostato e poi impegnarsi a pagare il costo dell'energia che sarà consumata. La decisione comprende anche le sanzioni per il mancato pagamento. Per alcuni la stanza sarà troppo riscaldata, per altri troppo poco. È anche possibile che quelli per i quali la temperatura scelta è quella preferita siano scontenti, quando confrontano il vantaggio dell'aver la stanza scaldata alla loro temperatura preferita con la quota del costo loro richiesta, giudicandola eccessiva. Ovviamente, tutti possono sottrarsi alla situazione e alla coazione, che è loro imposta, abbandonando la stanza. Resta il fatto che il livello di coazione/coercizione di cui soffriranno dopo dipende dalla loro partecipazione alla decisione collettiva, cioè dal modo in cui hanno dato il loro assenso.

¹ Chi volesse approfondire il tema della natura dello Stato può leggere l'ottimo libro di Buchanan e Musgrave (1999).

La coazione è una caratteristica fondamentale e inevitabile della vita pubblica. Può essere però ridotta e controllata con opportune istituzioni politiche e legali come l'adozione di regole di maggioranza qualificate e la separazione delle sfere di decisione e dei poteri.

Riquadro 1. Una breve nota sulla genesi dello Stato moderno

Lo Stato moderno – normalmente associato, perlomeno in Europa, all'idea di Stato nazionale – è un'organizzazione politica che esercita la propria sovranità su un territorio definito e sulla popolazione che vive su di esso, avvalendosi di personale militare e civile specializzato.

Lo Stato moderno avrebbe iniziato il suo sviluppo nel momento in cui i progressi della tecnologia militare hanno reso insostenibile il finanziamento degli eventi bellici agli organismi politici precedenti, cioè agli Stati di tipo feudale. «Qualora si pensi che una cotta di maglia [nel XVI secolo] pesava da sola quindici chili e costava l'equivalente di una piccola fattoria e che la corazza vera e propria arrivava in certi casi a pesare sessanta chili ed era proporzionalmente più costosa, o che un cavaliere aveva bisogno di uno o due scudieri per l'equipaggiamento e l'appoggio e di cavalcature supplementari per loro [...] si può facilmente comprendere che solo una società strutturata come quella francese poteva essere in grado di mettere in campo una forza del genere.

Sarebbe come aspettarsi nei giorni nostri che singoli cittadini possano formare l'esercito del proprio paese schierandosi con un carro armato personale tipo Patton, o un cacciabombardiere Phantom personale»².

Si verifica cioè un momento, che nell'esperienza europea è stato diverso da caso a caso in relazione alla struttura socio-economica e alla configurazione geografica dei Paesi – lo sviluppo del "quadrato" svizzero e il suo impatto sulla struttura politica elvetica è, ad esempio, successivo a quello della cavalleria corazzata francese riferita nella citazione – in cui gli Stati feudali non sono più in grado di fronteggiare il peso bellico con la loro struttura finanziaria. Questa si basava sul patrimonio personale del signore e sui tributi, cioè su apporti contrattati, di natura straordinaria o comunque non ricorrente forniti da vassalli, o genericamente signori minori e altri membri della società (questo è appunto il significato etimologico della parola tributi).

Diventava necessaria una struttura in grado di assicurare introiti maggiori più sicuri e ricorrenti, quali quelli ottenibili da un sistema d'imposte e tasse. La loro esazione richiede la costituzione di un corpo specializzato, che non è però sempre e necessariamente pubblico agli inizi. Si costituisce dunque un nucleo di struttura pubblica, che gradualmente si viene a occupare di funzioni diverse da quella puramente di esattore. Anche perché negli anni non di guerra si continua a raccogliere gettito, che può essere utilizzato ad altri fini: ad esempio, per promuovere scambi e attività economiche che ampliano la base dalla quale possono essere estratte le tasse e le imposte.

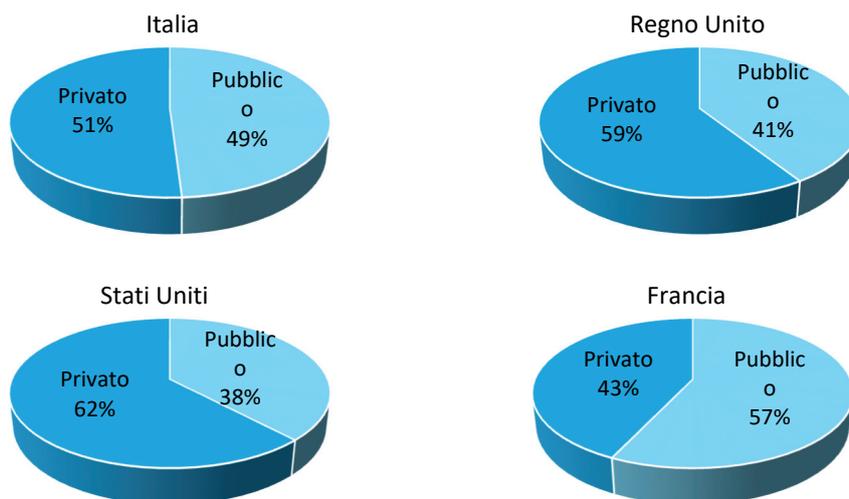
² Samuel Finer (1984), p. 86.

2. | Le grandi sfide attuali per gli apparati pubblici

Gli stati moderni hanno raggiunto dimensioni più che considerevoli nei paesi industrializzati arrivando a, e talvolta superando, la quota del 50 per cento del prodotto interno lordo. Ciò significa che la spesa del settore pubblico è grande come quella la spesa privata, come in Italia, o addirittura più grande come in Francia. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna/Regno Unito sono rimasti sotto questa soglia, ma non moltissimo.

Queste dimensioni significano grandi apparati pubblici da organizzare, massicci programmi di trasferimenti monetari e sussidi e, soprattutto, grandi ammontari di spesa da finanziare.

Figura 1. Più pubblico che privato? Spesa del settore pubblico e privato a confronto: Italia, Francia, Regno Unito, Francia e Stati Uniti



Fonti: vedi Tabella 2 in questo Capitolo.

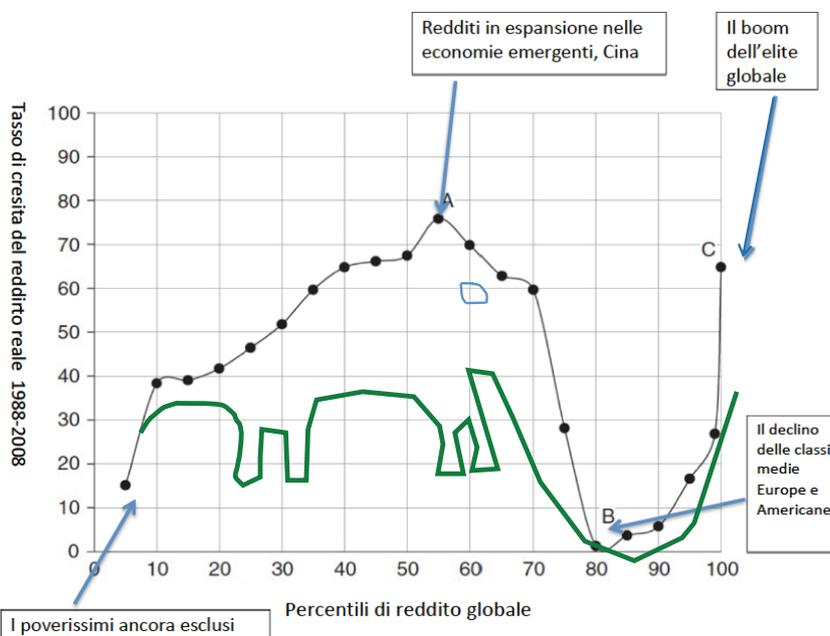
Ciò provoca crescente resistenza al pagamento delle imposte e crescenti attese di ricevere benefici elevati dalla spesa, o almeno corrispondenti a quanto pagato. Le imposte elevate possono anche influire negativamente sullo sviluppo, riducendo gli incentivi a rischiare e intraprendere.

La seconda e importante osservare da fare è che quest'evoluzione avviene in un contesto di globalizzazione, cioè di apertura dei mercati alla concorrenza provocata dai progressi nei trasporti e nelle comunicazioni e da politiche pubbliche improntate al *laissez faire*.

La globalizzazione rivoluziona la distribuzione del reddito fra Paesi e all'interno dei Paesi, con effetti dominanti sulla politica. La figura qui sotto riporta l'ormai famoso grafico dell'elefante di Lakner e Milanovic (2013) che mostra la profonda trasformazione avvenuta nella distribuzione mondiale dei redditi fra il 1988 e il 2008. Il grafico riporta in verticale il tasso di crescita del reddito nel periodo osservato. Sull'asse orizzontale sono riportati i percentili di reddito. Per capirci, l'asse orizzontale riporta il reddito percepito da ogni singolo abitante del mondo e diviso in fasce percentili. Il percentile a sinistra riguarda l'uno per cento più povero della popolazione mondiale. Quello a destra l'uno per cento più ricco.

Con una certa fantasia (aiutata dalla curva in basso in verde aggiunta dall'autore), la distribuzione mondiale è rappresentata da un elefante visto di profilo. Da notare l'aumento della parte di sinistra, che riporta il forte incremento di reddito registrato dagli abitanti dei paesi emergenti, soprattutto le classi medie cinesi. Dal punto A verso destra abbiamo un forte declino dalla crescita del reddito, che riguarda una buona fetta della popolazione mondiale, quella abbiente compresa fra il 50° e l'80° percentile. Abbiamo qui le classi medie Europee e Americane, le più toccate nelle attese di crescita. La curva poi riparte con i redditi più elevati. Diventa quasi perpendicolare con l'ultimo percentile, quello che rappresenta l'élite globale della ricchezza. Qui non vi è distinzione fra nazionalità: americani, cinesi, messicani, arabi e anche africani.

Figura 2. Il grafico dell'elefante: i cambiamenti nella distribuzione mondiale del reddito, 1988-2008



Una così forte alterazione degli schemi di crescita non è senza conseguenze politiche nei Paesi più ricchi dell'Occidente. I successi elettorali dei partiti e/o degli uomini politici populistici sono in buona parte riconducibili all'insoddisfazione delle classi sociali che si sono viste scavalcate, o che hanno perso in senso assoluto. Di qui, nuove domande di sostegno rivolte a un settore pubblico già sovraccaricato. Meno tasse, più spesa, meno corruzione, più efficienza. Non è facile per nessuno dare risposte. Per quanto ci riguarda, dobbiamo accrescere il nostro sforzo per comprendere i meccanismi e i problemi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

3. | Le dimensioni del settore pubblico: differenze fra Paesi industriali e Paesi poveri

Le dimensioni del settore pubblico possono essere misurate in modi diversi. L'indicatore più usato, anche per la maggiore disponibilità di informazioni, è il rapporto fra la spesa pubblica, G , e il prodotto interno lordo, PIL . Osservato su questa base, il settore pubblico ha avuto dappertutto una crescita secolare molto elevata. Per fare un esempio, alla fine del secolo diciannovesimo in Italia il rapporto G/PIL era pari al 10 per cento. Cent'anni dopo, attorno cioè al cambio di millennio, G/PIL aveva superato il 50 per cento.

In generale, l'importanza del settore pubblico è correlata alla ricchezza dei Paesi. Di conseguenza, nei Paesi in via di sviluppo il peso del settore pubblico è più contenuto che nei Paesi ricchi. Il fatto può essere osservato nella Tabella 1, dove sono riportati alcuni indicatori di struttura del settore pubblico. Per effetto della scarsità d'informazioni, i dati sulla spesa complessiva e sulle entrate correnti sono riferiti al solo governo centrale. Sono cioè assenti i governi regionali e locali, che sono molto importanti soprattutto nei Paesi, federali, più ricchi. Comunque, la quota della spesa statale sul PIL varia dal 16,3 per cento nei Paesi poveri del sub-continente indiano (Sud Asia nella Tabella 1) – quelli indicati come Paesi a basso reddito – al 27,8 per cento dei Paesi più ricchi. Se aggiungiamo anche la spesa dei governi subnazionali (regioni ed enti locali) arriviamo facilmente a quasi il 50 per cento.

Oltre al reddito influiscono sulle dimensioni del settore pubblico anche fattori, politici, culturali, storici, dei quali una sommaria rappresentazione è data dalla classificazione, riportata nella tabella, per continenti. I Paesi asiatici, che non sono tutti poveri sicuramente, mostrano le percentuali più basse. L'America Latina ha un rapporto G/PIL superiore a quello dell'Asia. L'Europa, culla dello Stato sociale, ha la percentuale di spesa statale più elevata.

Le tre colonne a destra della tabella ci forniscono qualche informazione su tre dei più rilevanti settori di spesa: difesa, salute e istruzione. Per la difesa, i Paesi poveri spendono proporzionalmente quasi come quelli ricchi. Anche l'Asia del

Sud, sostanzialmente India e Pakistan, spende di più dei paesi ricchi. L'America Latina spende poco.

Soprattutto nei Paesi poco, o per nulla, democratici le spese per la difesa dichiarate ufficialmente sono una parte solo del totale. Vi è infatti una tendenza diffusa a nascondere. In parte, all'interno degli stessi bilanci pubblici, spostando in capitoli di spesa di tipo "civile" spese che hanno una chiara finalità militare. Per una parte ancora maggiore, ma difficilmente stimabile a causa della segretezza, le spese militari sono finanziate con operazioni completamente al di fuori del bilancio pubblico. In alcuni casi estremi, esse addirittura sono finanziate con operazioni illegali, come il traffico di droga, o l'estrazione clandestina di risorse naturali.

È nella spesa per la salute che esplodono le differenze fra Paesi poveri e ricchi: la quota percentuale passa dallo 3,7 per cento (Asia del Sud) al 16,3 per cento (Nord America). Ma per avere una sensazione più netta dell'enormità dei differenziali, occorre combinare le percentuali sul prodotto lordo con il prodotto lordo per abitante. Nei Paesi più poveri con un reddito di 500 dollari il 3,7 per cento del prodotto significa meno di 19 dollari (o all'incirca 15 euro, o poco più di un euro al mese) all'anno e per abitante dedicati alla salute. Nei Paesi più ricchi con un reddito di 30.000 dollari all'anno il 12,4 per cento per cento equivale a 3.600 dollari, cioè 200 volte in più! Le differenze di quota sul prodotto nazionale fra Paesi ricchi e Paesi poveri sono più limitate nel settore dell'istruzione. Il lettore può provare a ripetere il semplice calcolo fatto per la salute, per rendersi conto delle differenze abissali nei livelli di prestazione di servizi fra i diversi gruppi di Paesi.

Tabella 1. Indicatori di struttura del settore pubblico per gruppi di Paesi, 2015/2016

	Spesa del governo centrale sul PIL, 2016 %	Spese militari sul PIL, 2016 %	Spese per la Salute sul PIL, 2016 %	Spese per l'istruzione sul PIL, 2016 %
Paesi a basso e medio-reddito	23,4	2,0	5,3	4,9
Paesi a reddito elevato	27,8	2,3	12,4	5,2
Asia orientale e Pacifico	18,1	1,8	6,8	4,2.
America Latina	29,2	1,2	7,4	5,3.
Nord America	22,2	3,0	16,3	5,0.
Asia meridionale	16,3	2,5	3,7	2,5
Africa Sub-sahariana	21,9	1,5	5,4	4,5
Europa (paesi dell'Euro)	37,0	1,5	10,2	4,3

In alcuni casi l'anno di riferimento è il 2014.

Fonte: WorldBank, *World Development Indicators*, Washington D.C., 2018.

Riquadro 2. Quanti sono gli Stati attuali?

La domanda sembra banale e pare debba avere una risposta immediata, ma non è così. Intanto, come classifichiamo uno Stato? Proviamo ad individuarne gli attributi minimi:

1. ha un territorio e confini internazionalmente riconosciuti;
2. ha una popolazione che vive in modo permanente sul territorio;
3. ha un governo che fornisce servizi essenziali, fra cui la sicurezza;
4. ha sovranità, cioè la capacità di gestire in modo indipendente i propri affari;
5. ha riconoscimento esterno, cioè è stato ammesso al club degli Stati dagli altri Stati.

Il riconoscimento principale oggi è dato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), il "Club" internazionale per eccellenza – anzi il governo mondiale in fieri. Secondo quest'organismo ci sono attualmente (giugno 2019) 193 Stati. Mancano all'elenco il Kosovo che è riconosciuto da 62 Stati fra cui tutti quelli occidentali tranne la Spagna, ma che non è ancora ammesso all'ONU.

Anche il Vaticano, che è riconosciuto da ben 176 stati, non fa parte dell'elenco (forse ciò è corretto, in base ai criteri precedenti, dato che non ha una popolazione stabile). Taiwan è per tutti i criteri precedenti, tranne l'ultimo, uno Stato indipendente, ma non è ammesso all'ONU, anzi vi è stato cacciato per far posto alla Cina, che non era ammessa nonostante la sua enorme dimensione.

Ci sono molte entità politiche, chiamiamole così, che ambiscono a diventare Stati, ma che non sono riconosciute dalla maggior parte della comunità degli Stati per il fatto fondamentale che vogliono far secessione da uno Stato esistente. Le Nazioni Unite, essendo composte da Stati, sono molto restie a concedere il riconoscimento. Nessuno, neanche gli Stati, è disposto a perdere facilmente una parte di se stesso. Questo è il caso della Abkazia, dell'Ossetia del Sud, del Somaliland, della Transnistria.

Gli appassionati di sport sono talvolta indotti all'errore dai componenti del Regno Unito: oltre all'Inghilterra, Scozia, Galles, e Irlanda del Nord partecipano come entità indipendenti ai tornei calcistici, ma non sono Stati. Poi ci sono eccezioni anche a questo: l'Irlanda del Nord è partecipante autonoma per i tornei calcistici, ma si unisce alla Repubblica Irlandese (EIRE) per quanto concerne il rugby.

Secondo il Comitato Olimpico internazionale ci sono 206 stati, o perlomeno, 206 stati riconosciuti come tali dal Comitato hanno partecipato alle Olimpiadi a Rio de Janeiro nel 2016. Un altro grande rompicapo sono i paradisi fiscali. Molti di essi (Lichtenstein, Bahamas, ad esempio) sono Stati, in tutti i casi piccolissimi. Altri hanno uno status incerto, o non da Stato, come Monaco, Bermuda, l'isola di Man, e tanti altri casi.

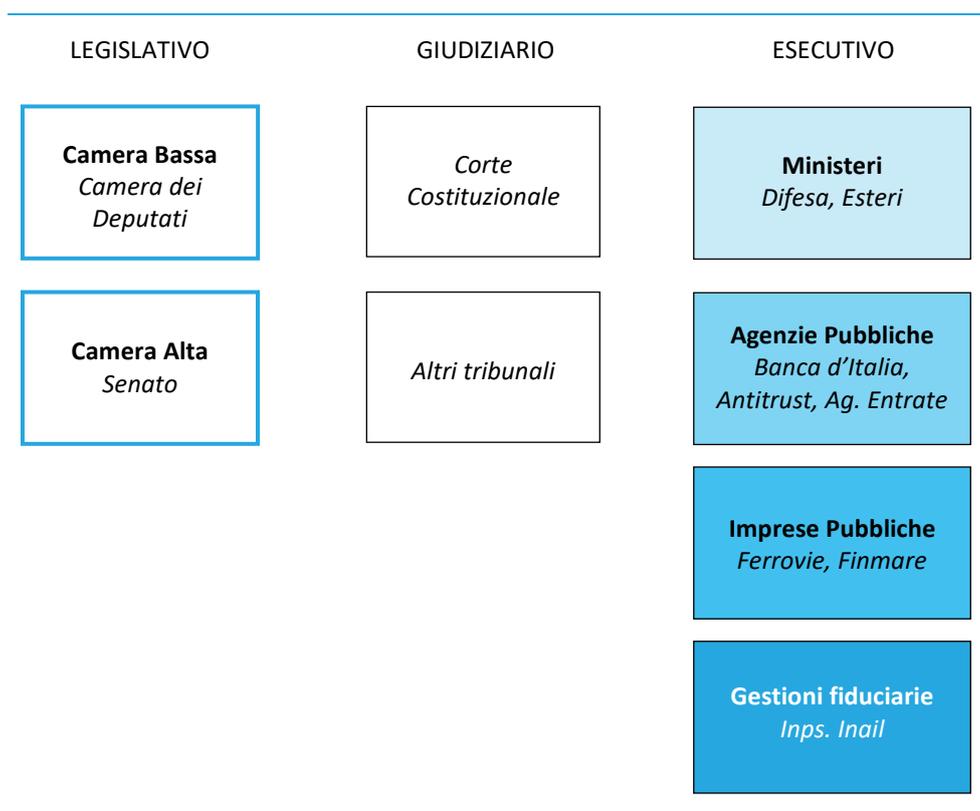
4. | Com'è organizzato il settore pubblico

Il settore pubblico ha nel mondo moderno una struttura molto complessa. Nella maggior parte dei Paesi è articolato in diversi livelli di governo: in Italia, ad esempio, in: 1) Governo, o Stato centrale; 2) Regioni; 3) Enti locali, a loro volta articolati in Province, Città Metropolitane e Comuni. Ogni livello di governo è, a sua volta, formato da tipi diversi di organizzazione, il cui peso e le cui caratteristiche specifiche variano da caso a caso. Si può, in altre parole, osservare la struttura del settore pubblico o con un'ottica verticale, guardando alla sua articolazione in livelli, oppure, con un'ottica orizzontale, guardando all'articolazione interna a ogni livello.

Incominciamo da quest'ultima, facendo riferimento al livello più complesso e più completo e cioè il governo centrale. Esso è composto, in un sistema democratico, da diversi tipi di organizzazione. Iniziamo dai tre rami fondamentali del sistema di governo: a) il potere legislativo, formato da una o due camere; b) il potere giudiziario con al vertice la Corte costituzionale, o Suprema e, c) il potere esecutivo. Concentriamoci su quest'ultimo, che è molto rilevante per i problemi di cui ci occupiamo in questo volume e che ha la struttura più complessa. Questa comprende, di norma, quattro tipi di organizzazione diverse e cioè i ministeri, le agenzie pubbliche, le gestioni fiduciarie e le imprese pubbliche.

I ministeri e le agenzie pubbliche sono *enti di governo a carattere generale* che svolgono le attività istituzionali caratteristiche di ogni società politicamente organizzata, quali la fornitura dei servizi di difesa, giustizia, ordine pubblico. Gli enti generali svolgono attività, che hanno prevalentemente carattere collettivo, che non sono distribuite sulla base di prezzi e che sono dunque finanziate con sistemi di entrata generali. Poiché la distribuzione delle produzioni avviene senza applicazione di prezzi, sono necessarie regole di allocazione non di mercato.

Figura 3. La struttura organizzativa del settore pubblico: il governo centrale



La forma giuridico/amministrativa tradizionale è quella dei ministeri, associata a procedure burocratiche complesse e poco efficienti, dove talvolta la tutela dei cittadini si trasforma in protezione degli interessi degli impiegati. Per ovviare ai problemi della gestione burocratica e per snellire le procedure, negli anni recenti si è ricorso in misura crescente a formule organizzative nuove, in genere denominate agenzie pubbliche, che sono strutture dotate di maggiore flessibilità organizzativa e più libere dai vincoli che governano le carriere degli impiegati pubblici. Un tipico esempio, anzi il più antico, è quello della Banca Centrale. Altri esempi sono forniti dall'Agenzia delle Entrate, che è responsabile dell'amministrazione delle imposte e dalla Zecca.

La terza forma organizzativa del settore pubblico è rappresentata dalle *imprese di proprietà*, totale o parziale, *pubblica*. Questa componente assume forme molto diverse da nazione a nazione. Le imprese pubbliche producono e/o distribuiscono beni e servizi che richiedono un'organizzazione abbastanza complessa di tipo industriale, per la quale non si ritiene adeguata l'organizzazione di tipo burocratico degli enti di carattere generale. La distribuzione dei beni e servizi prodotti avviene tramite un sistema di prezzi, normalmente di tipo pubblico, diversi da quelli che applicherebbe un imprenditore privato.

Le gestioni fiduciarie trovano applicazione nel settore pubblico soprattutto nel campo della previdenza sociale. Una gestione fiduciaria identifica, da un lato, un gruppo di persone/contribuenti obbligati a pagare determinate somme in relazione a loro caratteristiche e un gruppo di beneficiari che hanno diritto, a determinate condizioni, ad attingere alle risorse della gestione. Così, i sistemi pensionistici sono finanziati dai contributi di datori di lavoro e lavoratori; le risorse raccolte sono distribuite a questi ultimi al termine della vita attiva. La forma della gestione fiduciaria e quindi la separazione dagli enti generali di governo è giustificata dalle caratteristiche assicurative delle attività svolte e quindi dalla preponderanza di un lavoro di tipo strettamente finanziario: raccolta, amministrazione ed erogazione di fondi e dalla necessità di stabilità e sicurezza che devono essere assicurate alla gestione dei fondi. Un lavoratore, ad esempio, versa per tutta la vita i contributi per la pensione. Occorre, non solo, che alla fine della sua vita lavorativa i contributi siano disponibili, ma anche che, nel frattempo, essi siano stati fatti fruttare adeguatamente.

Le differenze fra le attività svolte nelle diverse forme organizzative del settore pubblico si riproducono, nella maggior parte dei casi, anche a livello del rapporto di lavoro che lega gli occupati agli enti. Le caratteristiche peculiari dell'impiego pubblico – inamovibilità, obbligo di rispettare alla lettera le procedure imposte dalla legge rispetto all'iniziativa individuale, ecc. – si ritrovano principalmente negli enti a carattere generale, soprattutto nei Ministeri, mentre nelle imprese pubbliche si riscontrano gli elementi caratteristici del contratto di lavoro privato.

Nell'Appendice a questo capitolo osserviamo i vari concetti di settore pubblico che sono utilizzati, soprattutto a fini statistici, per individuarne le dimensioni.

5. | Le funzioni fondamentali del settore pubblico

Secondo una distinzione tradizionale proposta da Richard Musgrave (1959), le funzioni del settore pubblico si possono distinguere in tre grandi categorie: a) stabilizzazione, b) allocazione, c) redistribuzione.

La funzione di stabilizzazione è collegata all'attenuazione delle fluttuazioni del reddito nazionale e può essere attuata – oltre che con gli strumenti monetari – attraverso il bilancio pubblico, cioè attraverso manovre delle entrate e/o delle spese. In un mondo globalizzato, dove le economie sono molto aperte verso l'estero, le possibilità di stabilizzazione, soprattutto quelle rivolte a sostenere l'andamento dell'economia, da parte di singoli Stati nazionali si sono considerevolmente ridotte. Per fare un esempio, se l'Italia decidesse da sola in un momento di congiuntura debole di sostenere l'economia interna con una politica di espansione della spesa pubblica, essa otterrebbe risultati scarsissimi e a un costo molto elevato. Il nuovo potere d'acquisto immesso nel mercato con la spesa sarebbe in buona parte utilizzato per acquisti di prodotti e servizi esteri, con il risultato di sostenere, involontariamente, l'economia dei Paesi da cui importiamo, più che la nostra. Ciò non significa che non si debbano svolgere politiche di stabilizzazione, ma che esse vanno coordinate a livello internazionale per raggiungere una massa critica, come è stato effettuato con successo durante la crisi globale del 2008-2009.

Figura 4. L'articolazione territoriale del settore pubblico: un sistema di tipo regionale

