

INTERVENTO DELLO STATO IN ECONOMIA

Economia mista

Nel sistema dell'economia mista, il soggetto economico Pubblica Amministrazione e, in particolare, il suo soggetto principale, lo Stato assume un ruolo di grande rilievo. Lo Stato divenne un operatore economico di primo piano in seguito alla crisi economica mondiale degli anni 1929 – 1933, della quale le teorie neoclassiche non erano in grado di fornire una spiegazione esauriente, e alla pubblicazione (1936) del libro di Keynes, che auspicava un deciso intervento dei pubblici poteri per sostenere la domanda aggregata in seguito alla flessione di consumi e investimenti privati.

Anche se, in precedenza, non erano mancati interventi degli stati in campo economico, questi avevano finito per assumere un carattere episodico e spesso incerto. A partire dagli anni Trenta, invece, l'intervento dello Stato in economia, divenuto una costante (finanza funzionale), ha riguardato il problema del livello del reddito nazionale e del volume dell'occupazione e ha definito anche appositi strumenti operativi quali la programmazione economica e l'impresa pubblica.

La presenza dello Stato in economia è avvenuta attraverso più fasi, ciascuna delle quali con caratteristiche specifiche e potenzialità diverse. Inizialmente, l'intervento aveva carattere anticiclico, al fine di attenuare la durata e l'intensità delle fluttuazioni economiche, mentre in seguito ha assunto un carattere sistematico anche per effetto della funzione redistributiva assegnata alla finanza pubblica. In questa seconda accezione, lo Stato viene visto come il soggetto idoneo a guidare stabilmente la vita economica del paese.

Nell'economia mista coesistono proprietà privata e proprietà pubblica degli strumenti di produzione e la libertà di scelta dei soggetti privati in tema di produzione e distribuzione dei beni è condizionata dalla presenza di norme di legge limitative, sia di carattere programmatico sia di carattere specifico, nonché dalla presenza di interventi diretti e indiretti dello Stato nell'attività economica, mentre i prezzi di certi beni, servizi e fattori possono essere fissati dallo Stato o da altri organi della P.A. (nell'esperienza italiana CIP e CPP)..

L'economia mista, che caratterizza in prevalenza i sistemi economici avanzati, dove trovano crescente applicazione i ritrovati della scienza e della tecnica a tutta la gamma delle diverse attività economiche attraverso l'adozione di procedimenti più raffinati e tecnologicamente più complessi, comprende i seguenti settori funzionali denominati operatori.

- 1) Operatore famiglie
- 2) Operatore imprese
- 3) Operatore sindacati dei lavoratori
- 4) Operatore sindacati dei datori di lavoro
- 5) Operatore pubblica amministrazione
- 6) Operatore istituto di emissione
- 7) Operatore resto del mondo.

Obiettivi di breve e lungo periodo dell'economia mista

Sono obiettivi di breve periodo la massimizzazione del reddito nazionale, il raggiungimento e il mantenimento di un certo livello di occupazione (piena occupazione). Sono obiettivi di lungo periodo la qualificazione della composizione del reddito nazionale, l'estensione della base territoriale dell'apparato produttivo, la riduzione dei divari nella distribuzione del reddito nazionale.

La coesistenza di più obiettivi implica un problema di compatibilità sia tra gli obiettivi con lo stesso orizzonte temporale sia tra gli obiettivi con diverso orizzonte temporale, il che può dar luogo a un problema di ricerca delle priorità, anche in relazione ai vincoli che il perseguimento degli obiettivi stessi comporta. In particolare esistono due vincoli e cioè il **vincolo della stabilità monetaria** e il **vincolo della bilancia dei pagamenti** talmente rilevanti che, in determinati momenti, essi stessi possono anche assurgere, sia pure nel breve periodo, a obiettivi.

Tipologia degli interventi

Gli interventi della P.A. in campo economico per il raggiungimento degli obiettivi di breve e lungo periodo comprendono:

- 1) L'emanazione di norme costituzionali, legislative ed amministrative per disciplinare l'esercizio delle attività economiche, condizionando, almeno in una certa misura, sia la libertà di scelta dei soggetti privati in materia di produzione e distribuzione delle risorse sia il processo di formazione dei prezzi di beni, servizi e fattori produttivi.
- 2) Il ricorso a strumenti volti ad orientare in una determinata direzione le variabili economiche e, quindi, ad influenzare il comportamento degli altri operatori.
- 3) La gestione di attività economiche mediante l'istituzione di amministrazioni autonome, di aziende municipalizzate, provincializzate, regionalizzate e nazionalizzate o in compartecipazione con i privati, di istituti di diritto pubblico, il che implica la proprietà pubblica di parte degli strumenti di produzione.

Circa il punto 1), lo Stato stabilisce le "regole del gioco", cioè le norme giuridiche che disciplinano l'esercizio dell'attività economica. In Italia, ad esempio, la Costituzione sancisce la libertà di iniziativa economica (*L'iniziativa economica privata è libera*, art. 41, 1° comma) fissando un bilanciamento tra l'iniziativa economica privata e l'interesse collettivo (*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*, art. 41, 2° comma) e prevedendo controlli sulle iniziative private (*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*, art. 41, 3° comma).

A livello legislativo, lo Stato disciplina, ad esempio, il *diritto di proprietà*, fissandone contenuto, estensione nel caso della proprietà immobiliare, vincoli di diritto pubblico, limiti nell'interesse privato, modi di acquisto, azioni a difesa della proprietà (artt. 832 – 951 cc.) e il *contratto di compravendita*, precisandone caratteri fondamentali, elementi, oggetto, obblighi del venditore e del compratore, garanzie, adempimento e inadempimento, forme speciali di vendita (artt. 1470 – 1530 cc.).

A livello amministrativo, lo Stato fissa le norme che disciplinano, ad esempio, per motivi di interesse generale il regime amministrativo della proprietà privata che comporta l'**espropriazione**, cioè il trasferimento della proprietà privata di beni immobili allo Stato, alle Regioni ordinarie e a statuto speciale, alle Province di Trento e Bolzano e, con alcune limitazioni, ai Comuni; la **confisca** che sopprime il diritto di proprietà; la **requisizione** che trasferisce coattivamente il diritto di proprietà di beni mobili.

Gli strumenti volti ad orientare in una determinata direzione le variabili economiche (consumo, investimenti, ecc.) e, quindi, ad influenzare il comportamento degli altri operatori sono quelli forniti dalla:

- *Politica monetaria* (manovra del tasso o saggio di sconto, manovra del tasso o saggio delle anticipazioni contro pegno di titoli, manovra del contingente di sconto, manovra del contingente delle anticipazioni contro pegno di titoli, operazioni di mercato aperto (*quantitative easing*), manovra delle riserve obbligatorie (o legali), controllo qualitativo del credito).
- *Politica fiscale* (aumento o diminuzione di imposte e tasse su famiglie e imprese).
- *Politica di bilancio* (aumento o diminuzione degli investimenti pubblici, aumento o diminuzione dei trasferimenti unilaterali come i sussidi alle famiglie per pensioni, assegni familiari, ecc. e i contributi alle imprese a sostegno della produzione, per l'abbattimento dei tassi sui crediti agevolati, ecc.

Gestione di attività economiche

A partire dalla prima metà del Novecento, ha finito per assumere particolare rilievo l'intervento pubblico diretto nell'economia di cui al precedente punto 3) presente, peraltro, sia pure con modalità ed intensità diverse, nei secoli precedenti pressoché in tutte le organizzazioni politiche. In questo caso, l'intervento pubblico si realizza mediante:

- a) La **gestione di servizi pubblici** forniti direttamente dagli enti della P.A. oppure da organismi più o meno autonomi emanazione degli stessi enti della P.A.

- b) La **gestione e il controllo di attività economiche** che, in un dato momento storico, il Governo considera strategiche per il paese, in quanto relative a risorse minerarie ed energetiche, a produzioni ad alto tasso di tecnologia e di innovazione, ecc.
In concreto, l'intervento dello Stato nell'economia può avvenire avviene tramite:

- 1) Amministrazioni e Aziende Autonome
- 2) Istituti di diritto pubblico
- 3) Enti pubblici economici.

Per quanto attiene al punto a), la gestione dei servizi pubblici può essere di competenza dell'Amministrazione dello Stato in senso stretto come nel caso dei servizi pubblici indivisibili (difesa giustizia, ecc.) oppure di organizzazioni di persone e di beni variamente denominate a seconda della natura giuridica che le caratterizza. In Italia, queste organizzazioni a partire dagli anni immediatamente successivi all'Unità, sono state le amministrazioni autonome, le aziende autonome, gli istituti di diritto pubblico, gli enti pubblici economici.

A dispetto del nome, le **Amministrazioni** e le **Aziende Autonome** avevano margini di autonomia piuttosto limitati. Erano rette da un consiglio di amministrazione presieduto dal ministro o da un sottosegretario del ministero al quale afferivano coadiuvati da un direttore generale. disponevano di un fondo di dotazione conferito dallo Stato e avevano un bilancio autonomo allegato in appendice allo stato di previsione della spesa del ministero di riferimento. Ne erano esempi l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, l'Azienda Monopoli banane, l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, l'Azienda Autonoma delle Poste e Telegrafi, l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali. ecc.

Avevano compiti diversi, ad esempio la fornitura di servizi pubblici alla generalità dei cittadini come l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, la conservazione di un'importante risorsa nazionale come l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali, la provvista di un gettito all'Erario come l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, l'erogazione di somme a favore del clero e del culto come il Fondo per il Culto. In Italia, le Amministrazioni e le Aziende Autonome costituirono la prima forma di organizzazione di gestione di servizi pubblici o di attività economiche presente già nella seconda metà dell'Ottocento.

Una particolare categoria di aziende autonome era costituita dalle **Aziende patrimoniali dello Stato**, che gestivano alcuni beni patrimoniali dello Stato ed esercitavano prevalentemente lo sfruttamento di fonti termali (di Acqui, di Agnano, di Montecatini, di Salsomaggiore, ecc.). In seguito alla costituzione dell'Ente Autonomo di Gestione per le Aziende Termali (E.A.G.A.T.) nel 1960, venne disposta la trasformazione delle Aziende patrimoniali in società per azioni e il relativo pacchetto azionario venne trasferito al suddetto ente. disponevano di un'amministrazione e di un bilancio propri ma erano dipendenti da singoli ministeri o da enti territoriali locali. Le prime costituivano le aziende autonome dello Stato, le seconde le aziende municipalizzate, provincializzate, regionalizzate e consortili. In ogni caso, il bilancio delle aziende autonome era allegato allo stato di previsione della spesa del ministero o dell'ente locale di cui erano emanazione.

Tra '800 e '900, l'intervento dello Stato avvenne anche col ricorso alla forma giuridica dell'**istituto di diritto pubblico**, specie per quanto riguarda il settore creditizio. Ne furono esempi l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (I.C.I.P.U.), l'Istituto mobiliare italiano (I.M.I.), l'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito Centrale) costituiti rispettivamente nel 1924, nel 1931 e nel 1952 con un fondo di dotazione assegnato dallo Stato. Fece eccezione la Banca d'Italia costituita nel 1893 come società anonima (antenata della società per azioni), con un capitale sociale di 300 milioni di lire diviso in 300.000 azioni nominative da lire mille l'una che potevano appartenere solo a istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, casse di risparmio e monti di credito su pegno di 1^a categoria, enti previdenziali e assicurativi.

La forma giuridica dell'istituto di diritto pubblico fu scelta anche per le organizzazioni economiche incaricate della gestione di servizi pubblici. Rientrano tra questi l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (I.N.P.S.) e l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.A.I.L.), che gestiscono rispettivamente le assicurazioni sociali e l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Sono dotati di personalità giuridica e gestione autonoma. Ad un terzo istituto, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le Malattie (I.N.A.M.) era affidata la gestione dell'assicurazione obbligatoria per garantire, in caso di malattia, le cure mediche e ospedaliere. E' stato sciolto nel 1977 in seguito alla nascita del Servizio sanitario nazionale

L'esercizio di attività economiche venne affidato a enti pubblici economici tra i quali avevano particolare rilievo l'IRI, l'ENI e l'EFIM. L'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), sorto nel 1933 e divenuto nel corso degli anni una holding industriale e finanziaria, al quale erano affidati la gestione e il controllo, anche attraverso sub holding, di numerose società attive nei settori creditizio, telefonico, armatoriale, siderurgico, meccanico, cantieristico, radiofonico, chimico e minerario, delle comunicazioni terrestri ed aeree e varie (Montedison, Maccaresse, ecc.). Holding e sub holding potevano creare nuove imprese (*sviluppo per gemmazione*) oppure acquisire il controllo di imprese già esistenti (*sviluppo per acquisizione*).

Natura analoga aveva l'E.N.E.L. (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica), costituito nel 1962, nel quale confluirono quasi tutte le imprese di produzione, trasporto, trasformazione ecc. dell'energia elettrica allora esistenti ed il cui patrimonio era costituito dalla somma dei patrimoni delle imprese nazionalizzate alle quali l'Ente doveva provvedere a pagare l'indennità di esproprio attraverso l'emissione di prestiti obbligazionari.

Aveva natura giuridica di ente pubblico economico anche l'Ente Nazionale Idrocarburi (E.N.I.), holding del settore degli idrocarburi e dei vapori naturali, costituito nel 1953 con un fondo di dotazione. Poteva emettere prestiti obbligazionari ed operava attraverso società capogruppo come l'Azienda Generali Italiana Petroli (AGIP), AGIP Nucleare, Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili (ANIC), Società Nazionale Metanodotti (SNAM), Società Finanziamento Idrocarburi (S.O.F.I.D). Deteneva, inoltre, numerose partecipazioni azionarie in società petrolifere, petrochimiche, meccaniche, tessili ed editoriali.

Anche l'Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere (EFIM), costituito nel 1962, era un ente pubblico economico, che deteneva partecipazioni in imprese del settore metalmeccanico quasi sempre in cattive condizioni e rilevate da privati. Controllava cinque sub holding finanziarie: Breda (armamenti), Breda ferroviaria (materie rotabile, elicotteri, ecc.), M.C.S., già Carbosarda (alluminio, cartiere, vetro, ecc.), Sopal (settore ittico) e Insud (attività meccaniche, turistiche, ecc.),

Spesa pubblica

La spesa pubblica comprende il complesso delle erogazioni di denaro programmate dagli organi della P.A. per l'acquisizione di beni e servizi di uso immediato, per il pagamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici (*consumo pubblico*), per l'erogazione di sussidi in denaro e in natura a famiglie e imprese quali pensione obbligatoria; pensione sociale, contributi alle imprese e aiuti per l'assistenza e la disoccupazione (*spesa per trasferimenti*).

La quota di spesa pubblica destinata all'acquisizione di beni strumentali di nuova produzione dà origine all'*investimento pubblico*, che nei bilanci degli enti pubblici rientra nell'ambito delle spese in conto capitale.

La spesa pubblica di consumo e di investimento sono due componenti interne della domanda aggregata, che determina il livello del reddito nazionale. Di qui l'importanza dei due tipi di spesa pubblica, specie nelle fasi in cui consumo e, investimento privato sono in flessione.

Consumo e investimento pubblico

Le misure volte a sostenere la componente pubblica della domanda aggregata sono rivolte a stimolare il consumo e l'investimento pubblico che, unitamente al consumo e all'investimento privato, costituiscono il consumo e l'investimento globale (o aggregato).

In Italia, nel 2023, i consumi finali nazionali hanno rappresentato il 77,70% del PIL. Alla formazione di questa percentuale hanno concorso per circa il 76,64% il consumo privato e per 23,36 per cento il consumo pubblico. Nel nostro Paese, dunque, il consumo pubblico rappresenta poco meno di un quarto del consumo globale.

Il consumo pubblico fa parte della spesa corrente e comprende le spese per gli organi costituzionali dello stato, le retribuzioni del personale in servizio ed in quiescenza, l'acquisto di beni e servizi, gli ammortamenti. Misura, in mancanza di un più idoneo sistema di rilevazione diretta, l'entità dei beni e servizi prodotti dallo Stato e destinati al consumo.

Con riferimento alle funzioni di spesa, il consumo pubblico comprende le spese per servizi generali, difesa, ordine pubblico e sicurezza, istruzione, protezione sociale, attività ricreative, culturali e di culto, sanità, abitazioni e assetto del territorio, protezione ambiente, affari economici.

Tabella 1

CONSUMO PUBBLICO PER FUNZIONI DI SPESA
(Dati percentuali)

Funzioni di spesa	Percentuale
Servizi generali	20,0
Difesa	4,3
Ordine pubblico e sicurezza	13,8
Istruzione	6,9
Protezione sociale	8,7
Attività ricreative, culturali e di culto	6,7
Sanità	1,4
Abitazioni e assetto del territorio	2,2
Protezione ambiente	33,8
Affari economici	2,2
Totale	100,0

Fonte, Istat, Roma, 2024

Gli investimenti pubblici corrispondono alle spese in conto capitale che Stato, Regioni, enti locali e altre Amministrazioni pubbliche sostengono al fine di incrementare lo stock di capitale fisico o tecnologico a disposizione del territorio e del sistema produttivo. Nell'ambito di queste spese possiamo distinguere gli:

- **Investimenti fissi lordi** o investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche definiti come acquisizioni, al netto delle cessioni, di capitale fisso, consistente in beni materiali o immateriali.
- **Investimenti indiretti**, che costituiscono contributi agli investimenti a favore di altri soggetti (imprese, famiglie, estero, ecc.), erogati unilateralmente senza alcuna contropartita.
- **Investimenti finanziari** per l'acquisizione di partecipazioni e azioni, conferimenti di capitale e concessioni di crediti per finalità produttive.

Una delle principali destinazioni degli investimenti pubblici è rappresentata dalle opere pubbliche, cioè dalla promozione e realizzazione di infrastrutture (stradali, ferroviarie, sanitarie, scolastiche, ecc.) volte a creare o migliorare le condizioni di vita di vita per i cittadini e di esercizio delle attività produttive. La spesa di investimento finanzia la costruzione di tali opere realizzate da imprese private o pubbliche e sotto il profilo contabile rientrano nell'ambito delle spese in conto capitale. Anche enti esterni al settore pubblico (come Rete Ferroviaria Italiana – RFI) beneficiano di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato per la realizzazione di opere di pubblica utilità.

L'investimento pubblico può essere condizionato a vincoli di natura territoriale nel senso che, può essere prevista una "riserva" a favore di determinate aree del paese. In Italia, ad esempio, una quota del 40 per cento delle spese di investimento previste dalle PP.AA. deve essere destinata al Mezzogiorno.

L'investimento pubblico viene programmato mediante piani e progetti la cui esecuzione richiede lunghi periodi di tempo e produce, pertanto, vantaggi per la collettività con un ampio scarto temporale configurandosi come un tipico investimento a fecondità differita.

La natura di variabile dipendente dall'indirizzo politico – economico adottato dalla P.A. non consente di individuare, al pari del consumo pubblico, una funzione dell'investimento pubblico anche se l'investimento pubblico deve essere considerato un dato rientrante nella spesa pubblica.

A causa del marcato automatismo che caratterizza il consumo pubblico (cd rigidità della spesa pubblica), spesso l'investimento pubblico assume carattere residuale e costituisce una quota ridotta della spesa pubblica come risulta dai dati della contabilità nazionale. In Italia, ad esempio, nel 2021, gli investimenti fissi lordi delle Pubbliche Amministrazioni hanno rappresentato il 14 per cento circa della spesa pubblica e del totale degli investimenti fissi lordi.