

POLITICA ECONOMICA - 3:

Tipologia delle politiche economiche

LIBRO DI RIFERIMENTO:

ENRICO MARELLI E MARCELLO SIGNORELLI (2015), «POLITICA ECONOMICA. LE POLITICHE NEL NUOVO SCENARIO EUROPEO E GLOBALE», GIAPPICHELLI EDITORE, TORINO.

I fini di politica economica

- Secondo la nota **tripartizione di Musgrave**, si ritiene che la politica economica abbia tre finalità principali:
 1. **allocare** più efficientemente le risorse,
 2. **stabilizzare** il sistema macroeconomico,
 3. **redistribuire** il reddito e la ricchezza.
- A questi fini sono rivolte **differenti politiche**:
 - le politiche economiche **strutturali, microeconomiche** o d'**offerta** sono rivolte alle problematiche dell'**allocazione** delle risorse (e quindi all'efficienza), come pure a quelle della crescita economica,
 - le politiche **macroeconomiche**, di controllo della **domanda aggregata** mirano a stabilizzare il reddito e i prezzi (anticicliche o anti-congiunturali),
 - le politiche **redistributive**, volte a modificare la distribuzione del reddito e della ricchezza, hanno fini di equità e giustizia.

Effetti sugli equilibri macro-economici dei primi due tipi di politiche

1. Le politiche di **stabilizzazione** o di controllo della **domanda aggregata** servono per contrastare una **recessione**, favorendo la convergenza verso Y_n (o per un breve periodo innalzare il livello del prodotto al di sopra di Y_n):
 - mirano quindi a ridurre la **disoccupazione ciclica**;
 - oltre al reddito (Y), un altro obiettivo importante è la stabilità dei **prezzi** (P).
2. Le politiche **strutturali** o d'**offerta**, pur agendo sul comportamento degli individui o sugli equilibri dei mercati, a livello aggregato riescono a spostare la curva AS . Le politiche strutturali possono quindi:
 - far diminuire il **tasso di disoccupazione naturale** u_n (cfr. ad es. le politiche attive per il lavoro),
 - accrescere il **livello naturale del prodotto** Y_n (ad es. le politiche industriali ed a favore della concorrenza),
 - perfino innalzare il **tasso di crescita del prodotto** g_Y (agendo sul progresso tecnico, sulle innovazioni, sulla ricerca e sviluppo, sulla formazione del capitale umano).

Le politiche di stabilizzazione

- Nel corso di macroeconomia sono state analizzate le **due principali** politiche di stabilizzazione (sottostanti al modello IS-LM):
 - a) la **politica fiscale** (PF), che controlla la domanda aggregata e quindi il **reddito** (Y) attraverso variazioni di G, T
 - quindi del saldo $D (= G - T)$ del bilancio pubblico: per questo è chiamata anche “**politica di bilancio**”;
 - evidentemente essa influenza anche il **livello dei prezzi** (come si nota quando si sposta la curva AD);
 - b) la **politica monetaria** (PM) ha come obiettivo primario la stabilità monetaria; ulteriore obiettivo importante (per taluni secondario) è la stabilizzazione del reddito
 - Per stabilità monetaria, si intende di solito la stabilità del valore **interno** (livello dei prezzi e inflazione) ed **esterno** (controllo del tasso di cambio) della **moneta nazionale**.
 - Oggi è anche importante la complessiva stabilità dei sistemi creditizi e dei mercati finanziari.

Le politiche redistributive

- Il loro fine ultimo è quello di perseguire l'**equità** e la **giustizia sociale**.
 - Esse possono essere giustificate dall'esistenza di distribuzioni del reddito e della ricchezza ritenute intollerabili o indesiderabili poiché fortemente inique; più in particolare comprendono anche le politiche di contrasto alla **povertà**.
 - Possibile **trade-off tra equità ed efficienza** (cfr. A. Okun), mentre economisti pre-keynesiani preferivano concentrarsi sugli obiettivi di stabilità e di efficienza (economia politica come «**scienza neutrale**» per L. Robbins); dibattito successivo.
- Vi sono diverse accezioni di **distribuzione del reddito**:
 - **funzionale**: tra capitale e lavoro,
 - **personale**: tra individui o famiglie,
 - **territoriale**: riguarda ad esempio le disparità interregionali,
 - **sociale**: fasce deboli della popolazione, poveri, minoranze, ecc.,
 - **intergenerazionale**:
 - coinvolge interventi quali la spesa pensionistica piuttosto che quella per l'istruzione (oppure gli effetti duraturi di un elevato debito pubblico).
- Strumento tipico della politica redistributiva è la **politica fiscale**, che è quindi (diversamente dalla politica monetaria) uno strumento:
 - sia delle politiche di stabilizzazione macroeconomica,
 - sia di quelle redistributive,
 - sia infine di quelle allocative (vedi oltre).

Il Welfare State

- Al fine di correggere una distribuzione (del reddito e della ricchezza) ritenuta iniqua, vi è l'azione redistributiva dello Stato, che agisce attraverso la **politica fiscale**
 - Il **Welfare state** è nato in Inghilterra con il "piano Beveridge" (1942); ha avuto in seguito una notevole diffusione nei paesi nord-europei (in primo luogo nei paesi scandinavi).
- Le **finalità redistributive** (o equitative) possono riguardare:
 - la lotta alla **povertà**;
 - la stabilizzazione dei redditi individuali, sia nei confronti di **rischi** quali malattia e disoccupazione, sia rispetto alle oscillazioni durante il ciclo vitale (es. schemi pensionistici);
 - la riduzione delle **ineguaglianze** di reddito, sia di tipo verticale (distribuzione dei redditi personali e familiari), sia di tipo orizzontale (in funzione di età, sesso, dimensioni della famiglia, sua localizzazione, etc.);
 - il miglioramento della distribuzione delle **opportunità** (di investimento in istruzione, di lavoro e di reddito), anche per aumentare il grado di **"mobilità sociale"**.

Le politiche strutturali o d'offerta

- Le politiche **strutturali** (o d'offerta) agiscono direttamente sulle "**microfondamenta**" economiche; ne sono esempi:
 - la politica **industriale**, con interventi mirati ai settori, oppure ai fattori produttivi;
 - le politiche **commerciali in economia aperta**: protezionismo, sostegno delle esportazioni (*cfr. cap. 12*);
 - le politiche **del lavoro**: politiche passive e/o attive per il mercato del lavoro; per l'istruzione e la transizione da scuola o università al lavoro, per la mobilità sociale e territoriale (*cfr. cap. 21*);
 - la politica **regionale** (di sviluppo o riequilibrio territoriale), per i **trasporti** e le comunicazioni;
 - le politiche **energetiche** e per la salvaguardia **ambientale**.

Allocazione delle risorse e fallimenti del mercato

- Un'economia di mercato – in concorrenza perfetta – è di solito considerata lo strumento migliore per realizzare un'**allocazione ottimale delle risorse**, tale da massimizzare il benessere sociale.
- Vi possono però essere situazioni di **fallimento del mercato** (*market failure*):
 - limiti alla concorrenza dovuti a **rendimenti crescenti di scala, monopoli naturali**, cartelli, mercati non contendibili, differenziazione dei prodotti;
 - **informazione incompleta** (o asimmetrica), altre incompletezze od imperfezioni di mercato;
 - esistenza di **esternalità**; fornitura di **beni pubblici** (beni non rivali e non escludibili) e di **beni meritori**;
 - questi ultimi possono giustificare un atteggiamento **paternalistico** dello Stato nella fornitura di beni quali salute, sicurezza, istruzione, beni culturali, tutela dell'ambiente, ecc.

Strumenti delle politiche strutturali

- Gli strumenti e le modalità d'intervento dello Stato nell'economia, per modificare l'allocazione delle risorse, possono essere molteplici:
 1. **fissazione del quadro economico-istituzionale,**
 2. **regolamentazione** dell'iniziativa privata,
 3. **incentivi e disincentivi** all'iniziativa privata,
 4. **intervento pubblico** diretto nella produzione.
- Quanto più l'intervento pubblico è pervasivo, tutte e quattro le forme di intervento sono utilizzate; quindi l'economia, pur rimanendo fondamentalmente di mercato, diviene "**economia mista**".
 - Inoltre le **riforme strutturali** implicano una complessa manovra – più qualitativa che quantitativa – di numerosi strumenti.

L'assetto economico istituzionale

1. Il quadro economico-istituzionale si riferisce alle “**regole del gioco**”, ossia le regole generali di **funzionamento dei mercati**.
 - a) Queste norme includono le disposizioni della **Costituzione** e le norme generali “permanenti”, anche derivanti dai **Trattati internazionali** o da comunità sovranazionali come l’UE.
 - b) Vi sono poi le norme relative ai **diritti di proprietà**, ai **contratti**, al **diritto societario**, all’attività dei **sindacati**, alla disciplina dei **rapporti di lavoro**, ai poteri di specifiche istituzioni (incluse le *Authorities antitrust*) e delle altre autorità di politica economica (inclusa la banca centrale).
 - Queste norme generali includono quindi i provvedimenti **a difesa della libera concorrenza**: rimozione delle rigidità e delle imperfezioni di mercato, tutela della concorrenza, normativa antitrust, etc.
 - Le due principali “istituzioni” che si ritrovano in qualunque economia monetaria di mercato sono appunto la **moneta** ed il **mercato**.
 - Nei paesi occidentali si danno per acquisite queste norme. La transizione ad un’economia di mercato non è però un’operazione semplice, come mostra l’esperienza dei paesi dell’Est Europa negli anni ’90.

Regolazione dei mercati e politiche d'incentivazione

2. Regolamentazione dell'iniziativa privata

quando si vogliono vietare o contenere attività nocive (come le produzioni inquinanti), sostenere l'offerta di beni e servizi ritenuti importanti, garantire la qualità delle produzioni o dei processi produttivi; comprende:

- a) norme e restrizioni **amministrative**: autorizzazioni, licenze, brevetti, controlli all'entrata e di prezzo, norme tecniche e standard qualitativi, tutela dei consumatori, dei lavoratori ed ambientale, vincoli localizzativi;
- b) forme pervasive di disciplina della concorrenza o addirittura dell'organizzazione dei mercati, controlli generalizzati dei salari e dei prezzi;
- c) schemi di tipo programmatico.

3. Incentivi e disincentivi all'iniziativa privata:

- a) **monetari** (imposte, sussidi, agevolazioni fiscali e creditizie, ecc.);
- b) **reali diretti** (commesse pubbliche, sostegno alle esportazioni, protezionismo tariffario e non tariffario);
- c) **reali indiretti** (operano attraverso le esternalità ed il miglioramento dell'ambiente di mercato: sostegno della R&S, della formazione del capitale umano, investimenti in infrastrutture, trasporti, comunicazioni, servizi avanzati).

Intervento pubblico diretto («economia mista»)

-
4. **Intervento pubblico diretto** nella produzione (in aggiunta alla fornitura di beni e servizi pubblici), tramite:
- le **imprese pubbliche** in senso stretto (statali, locali, aziende autonome),
 - le **imprese a partecipazione statale** (ad esempio appartenenti alle ex *holding* pubbliche IRI ed ENI in Italia).
- L'**economia "mista"** era diffusa nei paesi dove lo **Stato** si faceva **imprenditore**,
- ossia accanto ad una componente di libero mercato (costituita da imprese private di produzione) vi era una significativa presenza dell'operatore pubblico, anche nella produzione diretta dei beni (il cosiddetto "capitalismo di Stato").
 - In Italia, l'IRI, ad es., aveva partecipazioni in Finsider (siderurgia), Finmeccanica (meccanica), Fincantieri (cantieristica), Finmare (trasporti via mare), Alitalia, Italstat (costruzioni), Autostrade, Stet (telecomunicazioni), Rai, Banca Commerciale Italiana- Banco di Roma- Credito Italiano (le tre «banche di interesse nazionale»), Sme (alimentare).

La programmazione economica

- Il massimo intervento pubblico nell'economia si era registrato nelle economie “**pianificate dal centro**” (ad es. nei paesi comunisti dell'ex blocco sovietico), dove il mercato era relegato ad attività minori
 - In essi vi era una “pianificazione centrale”, dove lo Stato si sostituiva al mercato quale meccanismo allocatore.
- Anche nei paesi ad economia di mercato (o ad economia mista) si utilizzavano (specie negli anni '60-70) schemi di **programmazione economica**, che comprendeva **piani indicativi** (invece che coercitivi), tipicamente quinquennali.
 - Si fornivano agli operatori privati **indicazioni** sugli scenari macroeconomici a medio termine (così da “indirizzare” le azioni degli investitori privati), talvolta vincolando il solo comportamento delle imprese pubbliche.
 - Adottati in Italia, Francia, Olanda; in diversi paesi in via di sviluppo (India, Brasile, ecc.)

Espansione e contrazione del settore pubblico

- L'**intervento pubblico** in economia è stato **importante** in diverse "economie di mercato", soprattutto europee; ad es.:
 - 1) dove era presente il fenomeno della «economia mista»;
 - 2) od anche nei Paesi (come quelli scandinavi) dove lo Stato assolveva anche una importante funzione **redistributiva**, attraverso il **Welfare state**, con un'elevata incidenza negli indicatori del **peso del settore pubblico** (G/Y, T/Y, dipendenti pubblici/ occupazione totale).
- Dopo l'**espansione secolare** del settore pubblico, dagli anni '80 si è riscontrata una sua **contrazione** (misurabile anche da $\downarrow G/Y$ o $\downarrow T/Y$), attuata in molti paesi attraverso la **privatizzazione** di imprese pubbliche ed accompagnata da azioni di **deregolamentazione**.
- Conseguenza della diffusione delle **ideologie neoliberiste** ("meno Stato e più mercato") e delle **nuove teorie economiche** (*Public Choice*, *Supply-Side Economics*, teorie del ciclo economico-politico),
- ma anche per il manifestarsi di nuovi problemi nelle economie reali
 - in particolare, **problemi di finanziamento della spesa pubblica**, anche in considerazione della crescente opposizione nei confronti di un'elevata **pressione fiscale**, con il conseguente ampliarsi dei **disavanzi pubblici**.

Stato e Mercato

- Diffusione delle **politiche neoliberiste**:
 - Dapprima negli **Stati Uniti** (con la *reaganomics*, riduzioni del carico fiscale e *deregulation*) e nel **Regno Unito** (dove si sono aggiunte privatizzazioni di imprese pubbliche e dismissioni di beni di proprietà pubblica); poi in Germania, Francia ed in altri paesi europei (inclusa l'Italia dagli anni '90).
- Azioni adottate:
 - **privatizzazioni**, per elevare l'efficienza della produzione di beni e servizi (o quale fonte di entrata per il bilancio pubblico);
 - **liberalizzazioni**, rendendo competitivi i settori protetti ed eliminando le rendite (ma occorre stare attenti a non sostituire monopoli privati a quelli pubblici);
 - **deregolamentazioni** per eliminare i "lacci e laccioli" che frenano (spesso inutilmente) l'iniziativa privata e le numerose pastoie burocratiche.
- Parziale **inversione dopo la crisi globale**:
 - intervento degli Stati (sostegno ai sistemi creditizi, nazionalizzazioni di banche) e «riregolamentazione» (ad es. dei sistemi finanziari, ecc.), oltre a politiche monetarie accomodanti e stimoli fiscali consistenti; ma poi «consolidamenti fiscali» (*cfr. cap. 19*).
- Rimangono ancor'oggi fondamentali le azioni, non solo a livello macroeconomico, ma anche per la **regolazione dei mercati**, la tutela della concorrenza, l'**incentivazione** (attraverso la leva fiscale) degli agenti privati.
- Occorre un **nuovo equilibrio** in cui **Stato e Mercato** si sostengano a vicenda.
 - In Europa, "**economia sociale di mercato**", con una particolare attenzione per i problemi dell'**equità sociale** (e con un ruolo importante assegnato alle parti sociali).