

ECONOMIA DELL'UNIONE EUROPEA

3. Tipologia delle politiche economiche

I fini di politica economica

Precedentemente abbiamo discusso gli obiettivi di politica economica (fissi o flessibili, intermedi o finali).

Per definire i fini ultimi usiamo la tripartizione di Musgrave, per cui la politica economica può avere tre finalità principali:

- allocare più efficientemente le risorse,
- stabilizzare il sistema macroeconomico,
- redistribuire reddito e ricchezza.

Dobbiamo individuare le politiche da impiegare per consentire di conseguire questi tre fini.

I fini di politica economica

Le politiche economiche possono essere divise in tre categorie:

1. Le politiche economiche strutturali o microeconomiche, anche dette politica dell'offerta, servono a risolvere i problemi nell'allocazione delle risorse e a favorire la crescita di lungo periodo.
2. Le politiche economiche di stabilizzazione di breve periodo, dette macroeconomiche, servono a controllare la domanda aggregata.
3. Le politiche redistributive invece modificano la distribuzione di ricchezza e reddito.

I fini di politica economica

- Le politiche del **tipo 1**, strutturali **microeconomiche**, mirano ad obiettivi di **efficienza** in aree specifiche: economia e politica industriale, regionale, politica del lavoro.
- Queste politiche incidono **anche sul sistema macroeconomico** e sono dette **politiche d'offerta**. Esse spostano la curva di offerta aggregata **AS** (la capacità **produttiva di un sistema economico**, la produzione dell'insieme delle aziende, dati la tecnologia e il capitale, nonché i mercati).
- Corrispondono ad uno **shock d'offerta positivo**, ovvero spostano la curva AS verso l'esterno (aumenta Y , diminuisce P).
- Le politiche dell'offerta fanno diminuire la disoccupazione **naturale** (u_n), accrescono il livello del prodotto **potenziale** o di pieno impiego (Y^*) ad esempio favorendo la concorrenza e innalzando il tasso di crescita del prodotto di lungo periodo (agendo sul progresso tecnico o sulle innovazioni).

I fini di politica economica

- Le politiche del **tipo 2**, quelle di stabilizzazione o di controllo della domanda aggregata, agiscono sulla curva AD (quelle espansive spostano la curva AD verso l'esterno).
- Queste politiche servono a ottenere la stabilità macroeconomica attorno al livello di Y^* di pieno impiego, anche se **non possono modificare il livello di Y^* stesso** (come invece fanno quelle del tipo 1).
- Esse servono per uscire da una fase recessiva o negativa del ciclo (e sono dette anticicliche).
- Questo accade quando $Y < Y^*$. Oltre al reddito Y , agiscono sul livello dei prezzi P e la loro stabilità.
- Le politiche del **tipo 3**, dette redistributive, hanno l'obiettivo di perseguire equità e giustizia sociale. Servono per una migliore redistribuzione del reddito, correggere situazioni inique e contrastare la povertà.

I fini di politica economica

Per quanto riguarda le politiche di stabilizzazione, il **tipo 2**, è necessario considerare il ruolo della politica fiscale e di quella monetaria.

- La politica **fiscale** controlla la domanda aggregata, quindi il reddito.
- Essa agisce su G e T e sul saldo $D = G - T$.
- Fa traslare la curva AD e influenza anche i prezzi.

- La politica **monetaria** ha come obiettivo la stabilità monetaria, controlla il livello dei prezzi (internamente) e controlla il tasso di cambio (esternamente). Essa contribuisce all'obiettivo della stabilizzazione del reddito.

Entrambe queste politiche influenzano il reddito e i prezzi, una sposta la curva IS e l'altra la LM.

I fini di politica economica

La politica **monetaria** è **solo di stabilizzazione macroeconomica**.

La politica **fiscale** è anche vista come **strumento**:

- sia delle politiche del **secondo tipo, stabilizzazione macroeconomica** (variazioni di G e T fanno spostare la curva IS e la curva AD);
- sia delle politiche allocative, quelle del **primo tipo**. Accade quando agisce dal lato **dell'offerta**, ad esempio incentivando specifici comportamenti degli agenti privati;
- inoltre sono uno strumento anche delle politiche redistributive (il **terzo tipo**). Gli strumenti di intervento sono **tassazione** e **trasferimenti**.

Le politiche redistributive

Le politiche che abbiamo indicato come **terzo tipo** hanno finalità **redistributive**.

Definiamo le concezioni di **distribuzione del reddito**:

- funzionale: tra i fattori della produzione, come capitale e lavoro,
- personale: tra individui, ad esempio la concentrazione dei redditi, l'indice di Gini,
- familiare: tra famiglie, influenzata dall'incidenza delle persone inattive come bambini o anziani,
- territoriale: sulle disparità regionali, all'interno dei paesi,
- sociale: riguarda le fasce deboli della popolazione come i poveri o le minoranze,
- intergenerazionale: tra generazioni successive, ad esempio influenzate dalla spesa pensionistica o quella per l'istruzione.

Le politiche redistributive

- **L'azione redistributiva** dello Stato avviene attraverso la politica fiscale, come la spesa per il welfare.
- In passato il *welfare state* era gestito (e di competenza) dalla sfera politica.
- Quando i livelli di sviluppo dei paesi occidentali sono stati ritenuti di livello soddisfacente, l'attenzione degli economisti si è rivolta alle finalità redistributive, anche per via della crescente disuguaglianza.
- Dagli anni '60 si considera il trade-off tra equità ed efficienza.
- Si pensava che un'economia messa nelle condizioni di operare in piena (o quasi) occupazione evitasse lo spreco di risorse, ma anche l'esclusione dal lavoro.
- Una politica espansiva faciliterebbe la soluzione dei problemi distributivi accrescendo i salari, consumi e benessere, ed anche i profitti, quindi l'accumulazione di capitale e la crescita economica.

Le politiche redistributive

Il *welfare state* riguarda: trasferimenti alle famiglie e sicurezza sociale, previdenza ed assistenza, sanità e istruzione.

L'obiettivo riguarda finalità redistributive oltre a giustificazioni extra economiche, come la dignità della persona e la solidarietà sociale.

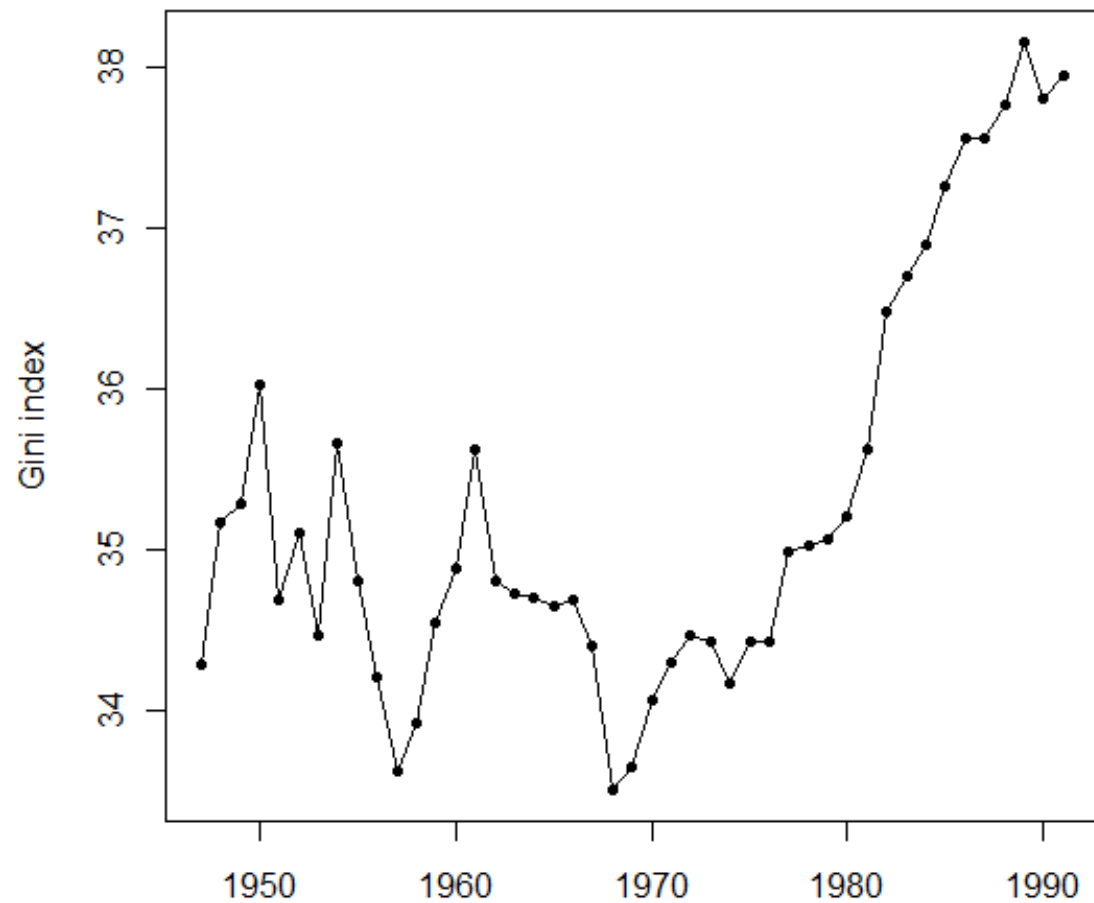
Dagli anni '90, con la crescente scarsità delle risorse disponibili, è aumentata l'analisi di efficienza del *welfare state*.

Le finalità redistributive del *welfare state* sono:

- lotta alla povertà (dopo aver definito la linea della povertà),
- stabilizzazione dei redditi individuali, ad esempio rispetto al ciclo di vita (quindi gli schemi pensionistici),
- riduzione delle ineguaglianze sia verticale (come per i redditi personali) sia orizzontale (in funzione di età, genere, localizzazione),
- miglioramento della distribuzione delle opportunità, inteso come grado di mobilità sociale.

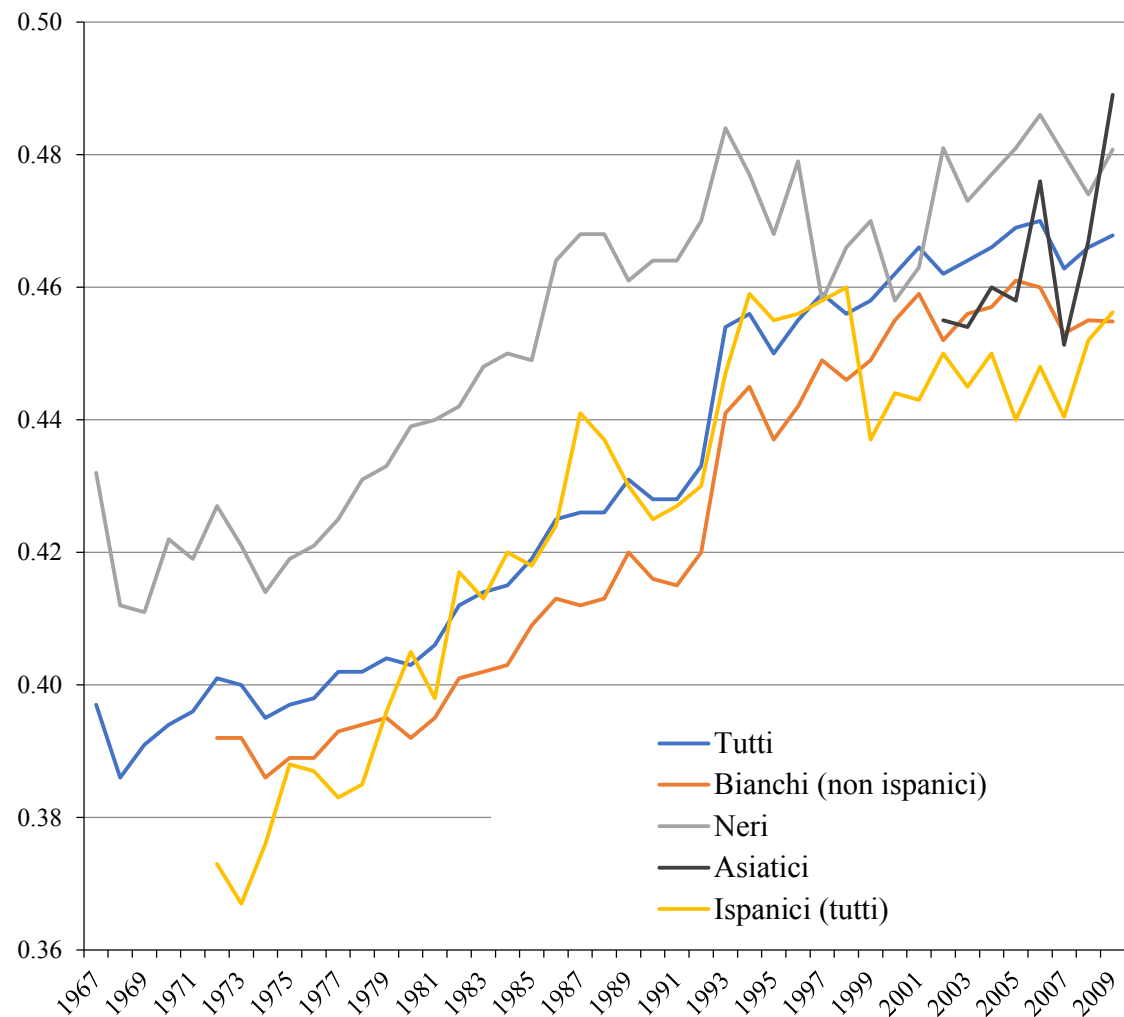
Le politiche redistributive – L'indice di Gini (1)

Indice di Gini calcolato a livello di reddito familiare (a lordo della tassazione) in USA (1947-1991) (nostre elaborazioni su dati US Census Bureau)



Le politiche redistributive – L'indice di Gini (2)

Indice di Gini a livello familiare,
per gruppo etnico e origine della
famiglia in USA (1967-2009)
(nostre elaborazioni su dati US
Census Bureau)



Le politiche redistributive

Gli strumenti di intervento sono:

- sussidi di prezzo, ad esempio prezzo dei farmaci o generi alimentari di prima necessità,
- regolamentazione, di quantità (come la sicurezza sociale obbligatoria) e di qualità (come le norme igieniche), o di prezzo (come i salari minimi),
- produzione pubblica diretta, es. scuole e ospedali.

Oltre alle **imposte progressive** e alla **spesa pubblica**, consideriamo i **trasferimenti** di reddito, come le pensioni sociali, gli assegni familiari e i sussidi di disoccupazione.

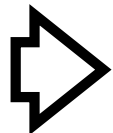
In molti paesi europei, nel dopoguerra, si è sviluppato un modello di 'welfare universale': esteso a tutti i cittadini con fini di solidarietà sociale e con un livello di spesa pari fino a circa il 25% del PIL.

Le politiche redistributive

Questa spesa ha fatto lievitare il peso del settore pubblico in molti paesi europei. Dagli anni '80 e '90 molti interventi assistenziali sono previsti NON dallo Stato ma da operatori che si trovano “nell'area compresa tra Stato e mercato”.

Ci riferiamo al terzo settore, o settore non profit, che ricomprende:

- le famiglie,
- le comunità locali,
- le organizzazioni non governative,
- il volontariato,
- l'associazionismo,
- le cooperative,
- gli enti senza fini di lucro.



Tali enti hanno acquisito importanza dalla presa d'atto dei limiti di intervento dello Stato e dalla presenza di fallimenti di mercato.

Le politiche redistributive

- Dagli anni '80 osserviamo una peggiore redistribuzione del reddito e diminuzione del welfare pubblico.
- Questo è dovuto alla **finanziarizzazione** dell'economia e alla maggior competizione nel sistema capitalistico globale.
- È peggiorata la quota del prodotto destinata al lavoro rispetto al capitale.
- Oltre al dualismo tradizionale 'lavoratori vs. capitalisti' è aumentata la disuguaglianza tra lavoratori (manager vs. operai ed impiegati)
- I lavoratori con scarsa formazione (*unskilled*) hanno visto peggiorare la propria condizione.

Le politiche strutturali

Le **politiche d'offerta**, quelle del **tipo 1**, sono definite politiche **microeconomiche**:

- politica industriale: mirata ai settori o ai fattori produttivi, ad esempio sostegno a ricerca & sviluppo e innovazione;
- politiche commerciali in economia aperta: protezionismo e sostegno delle esportazioni;
- politiche del lavoro: per il mercato del lavoro, transizione scuola-lavoro, mobilità sociale e territoriale;
- politica regionale: per il riequilibrio territoriale, trasporti e comunicazioni;
- politiche energetiche e per la salvaguardia ambientale, etc.

Le politiche strutturali

- L'obiettivo delle politiche strutturali è **l'allocazione efficiente delle risorse** quando ci sono fallimenti del mercato.
- Questi sono causati da agenti privati, posizioni monopolistiche o di rendita.
- Possono anche essere causate dall'operatore pubblico, quando impone vincoli non necessari.
- Parliamo rispettivamente di **liberalizzazione** e **deregolamentazione**.
- Una riforma strutturale implica numerosi strumenti quantitativi e qualitativi: pur essendo 'micro' hanno un impatto 'macro'.
- Spostano la curva di offerta aggregata e la curva di Phillips.

Le politiche strutturali

Queste politiche sono classificate in base agli strumenti e alle modalità di intervento in quattro tipi:

1

Politiche che fissano il quadro economico istituzionale e le regole generali di funzionamento dei mercati. Riguardano la Costituzione, derivanti dai trattati internazionali o da comunità sovranazionali, come l'Unione Europea. Altre norme riguardano, ad esempio, diritti di proprietà, contratti, attività dei sindacati. Esse riguardano anche la libera concorrenza.

2

Regolamentazione dell'iniziativa privata, per limitare le attività nocive, ad esempio quelle inquinanti: norme e restrizioni amministrative come autorizzazioni e licenze, forme pervasiva di disciplina della concorrenza, come controlli generalizzati di salari e prezzi, schemi di tipo programmatorio.

Le politiche strutturali

3

Interventi correttivi per limitati fallimenti del mercato tramite incentivi e disincentivi all'iniziativa privata: monetari (come **imposte e sussidi**, ad esempio tassazione agevolata per le aree territoriali meno sviluppate, **reali diretti** come le commesse pubbliche o il protezionismo, **reali indiretti** che agiscono attraverso le esternalità, come aiuti alla ricerca o alla formazione del capitale umano).

4

Intervento pubblico diretto nella produzione, soprattutto nei settori strategici. Intendiamo le imprese pubbliche in senso stretto e le imprese a partecipazione statale.

Note. Le politiche al tipo 1 non contrastano l'economia liberale di mercato ma definiscono le “regole del gioco” (per un miglior funzionamento del mercato), comprese le azioni di liberalizzazione dei mercati, di rigidità e limitazioni.

Intervento pubblico in economia

- Il **peso dell'intervento pubblico diretto** dipende dal sistema di incentivazione, disincentivazione e controllo, nonché dall'azione redistributiva dello Stato.
- Economia mista: accanto al libero mercato c'è l'azione massiccia dello Stato, come l'intervento diretto nella produzione.
- Alcuni esempi: paesi scandinavi negli anni '60 e '70 con la massima espansione delle politiche Keynesiane, con *welfare state* ampiamente diffuso.
- Italia (e in misura minore altri paesi europei) in cui c'era il “capitalismo di Stato”, con nazionalizzazione di imprese che producevano beni e servizi (talvolta anche le banche).
- In quest'ultimo tipo si includono le partecipazioni statali, imprese controllate, holding pubbliche (ad esempio Eni).
- I paesi con intervento pubblico maggiore adottavano schemi di programmazione economica di medio-lungo periodo.

Intervento pubblico in economia

- Dagli anni '80 il trend si è invertito, riducendo l'intervento pubblico in economia. Sono diminuiti i rapporti G/Y e T/Y .
- La riduzione è stata dovuta a nuovi problemi: shock di offerta, alta inflazione, elevato debito pubblico.
- Dopo la crisi economico-finanziaria del 2007 il trend si è invertito ancora.
- Essendo causato da eccessive liberalizzazioni, si è avuta una parziale *re-regulation* con massiccio intervento dello Stato.
- Ulteriori aumenti ci sono stati con la pandemia da COVID-19.
- Bisogna ricordare la necessità di regolamentazione dell'iniziativa privata viste le lacune passate, ad esempio nei mercati finanziari a livello internazionale.