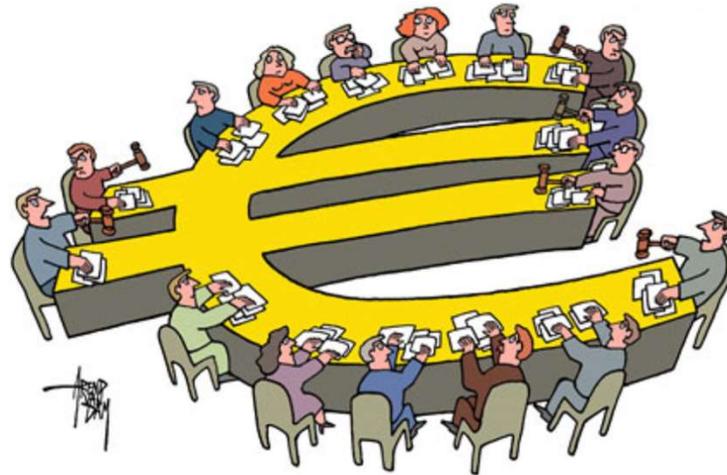


Politica Economica dell'Unione Europea



Michele Sabatino
(michele.sabatino@unibas.it)

A.A. 2021/2022

UniBas

Cos'è la politica economica?

Tradizionalmente la scienza economica è suddivisa in due rami:

- Economia politica è il ramo **positivo**
 - Si divide in micro- e macro-economia
- Politica economica è il ramo **normativo**
 - Studia come modificare una situazione ritenuta insoddisfacente dal *policy-maker*

Modelli ed economia politica

- L'economia politica elabora dei modelli per rappresentare in modo semplificato il funzionamento di un sistema economico
- I **modelli economici** sono spesso sistemi di equazioni che contengono relazioni tra variabili e vengono **validati** empiricamente
- Economia politica è una scienza **empirica** positiva, i cui ragionamenti devono godere di **coerenza interna** e devono sottostare al **controllo empirico**
- I modelli economici possono essere valutati a seconda del livello di **realismo** e di **capacità predittiva**

Modelli e politica economica

- *Policy-maker* definisce i propri **obiettivi** (ad es. diminuzione della disoccupazione), e decide quali **strumenti** manovrare (ad es. investimenti pubblici in infrastrutture o defiscalizzazione del lavoro)
- Per sapere **quali** strumenti manovrare e **come** manovrarli è indispensabile fare riferimento a teorie e modelli di economia politica

Quindi...

La teoria normativa della politica economica “ricerca le regole di condotta tendenti a influire sui fenomeni economici in vista di orientarli in un senso desiderato”. Essa studia quindi il tema di come il *policy-maker* dovrebbe agire.

Le questioni affrontate sono:

- Le autorità di politica economica devono **intervenire** nell'economia, oppure dovrebbero **limitare al minimo** i propri interventi e lasciare il mercato libero di agire?
- Qualora decidano di intervenire, quali sono gli **strumenti** più efficaci per raggiungere gli **obiettivi** che si sono prefissi?
- Esiste una politica economica **ottimale** ed in che modo può essere determinata ?

I fini di politica economica

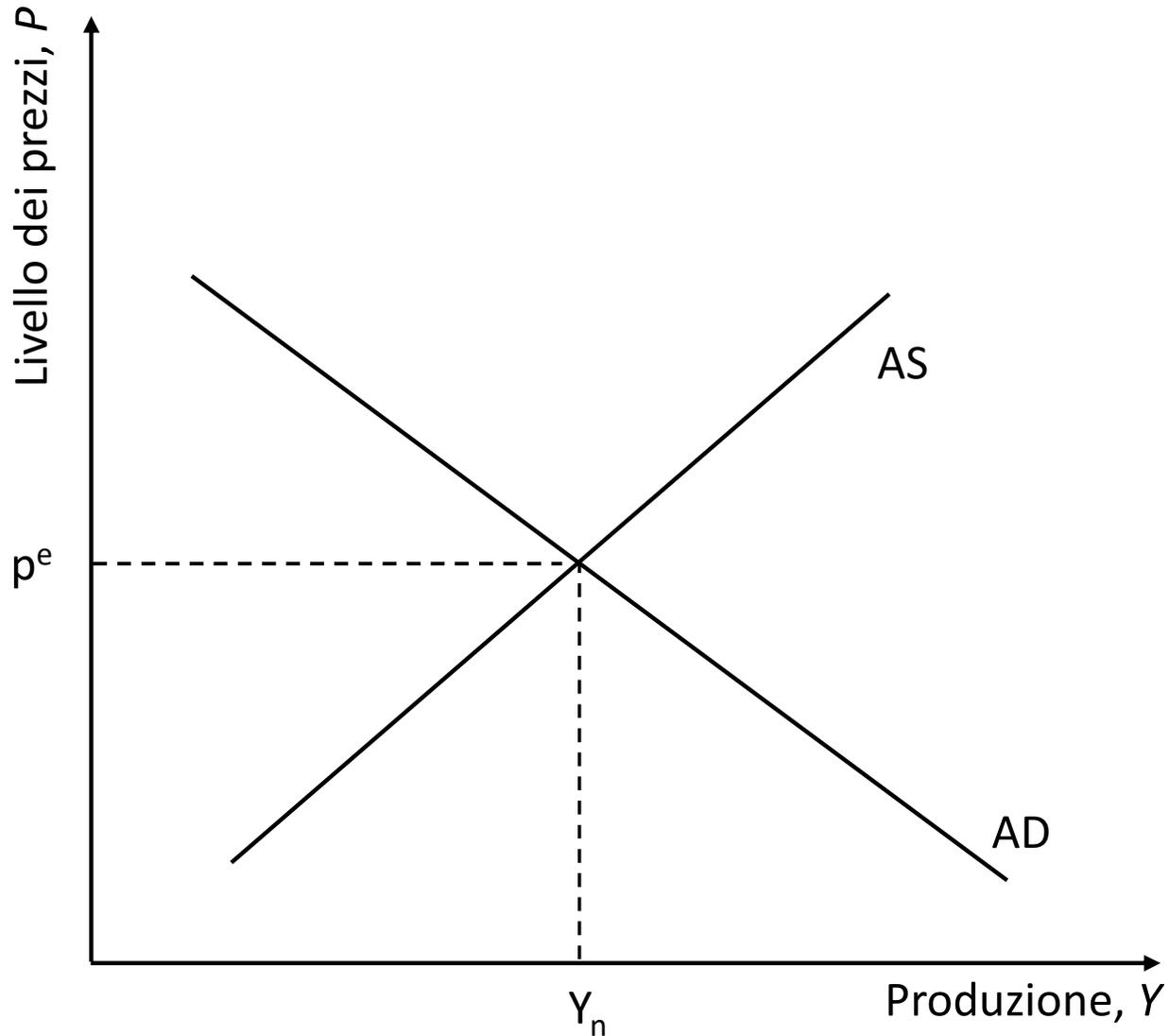
Secondo la nota **tripartizione di Musgrave**, si ritiene che la politica economica abbia tre finalità principali:

- 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 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.

Un equilibrio «naturale»



Effetti sugli equilibri macro-economici dei primi due tipi di politiche (1)

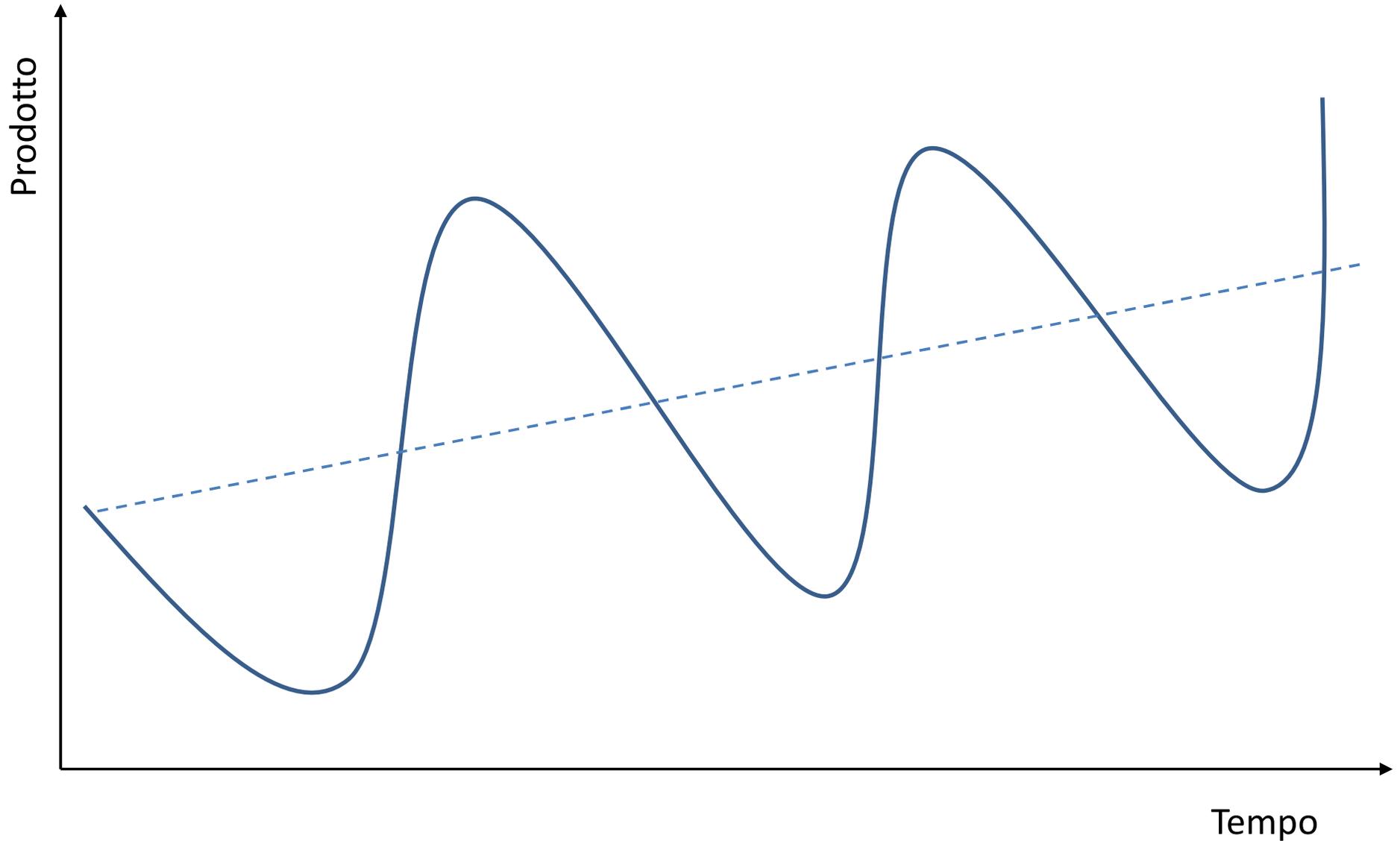
1. Le politiche di **stabilizzazione** o di controllo della **domanda aggregata** servono per contrastare una **recessione**, favorendo la convergenza verso Y_n (o per un breve periodo innalzare il livello del prodotto al di sopra di Y_n):
 - mirano quindi a ridurre la **disoccupazione ciclica**;
 - oltre al reddito o prodotto (Y), un altro obiettivo importante è la stabilità dei **prezzi** (P).

Effetti sugli equilibri macro-economici dei primi due tipi di politiche (2)

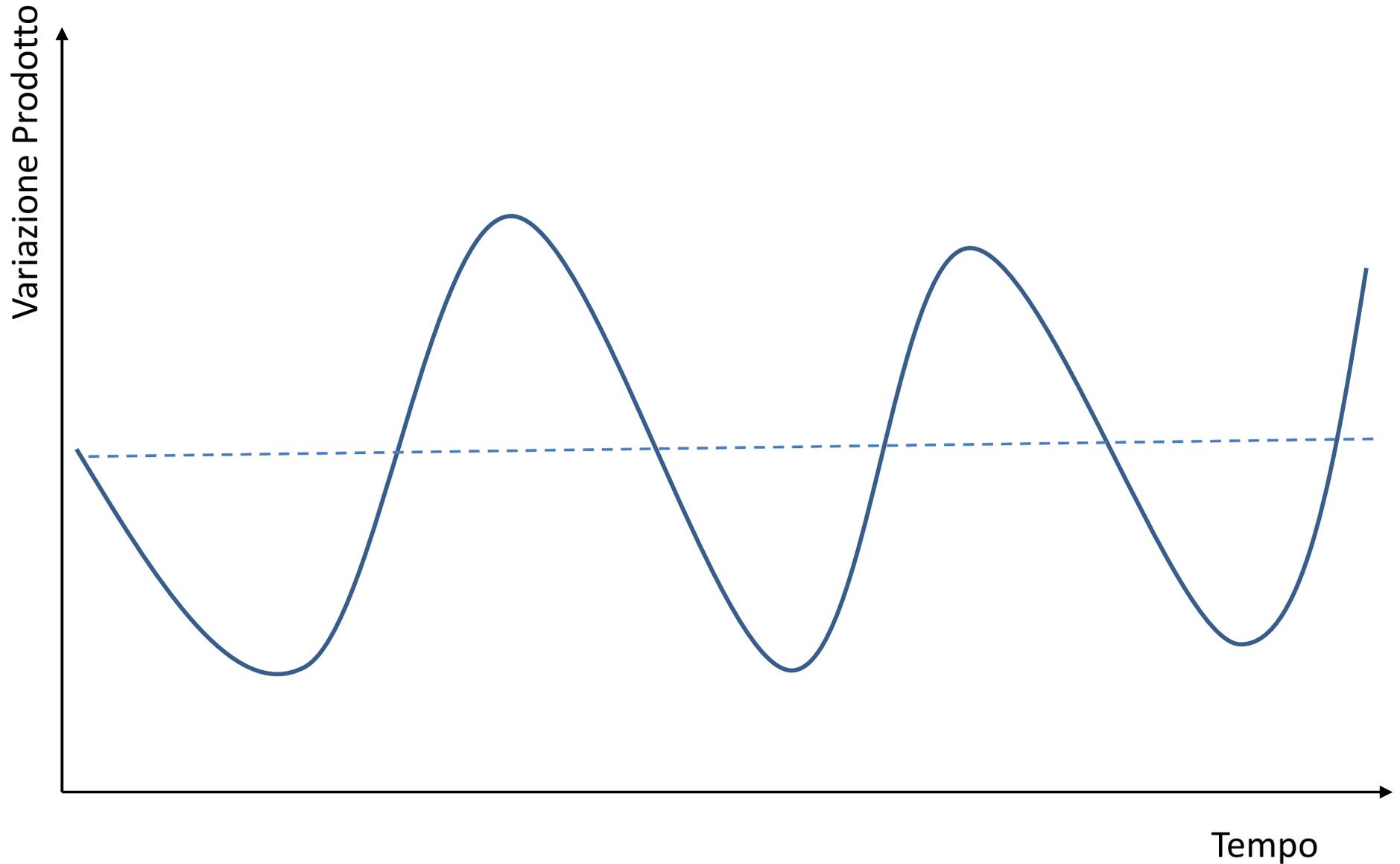
2. Le politiche **strutturali** o d'**offerta** (per lo più sono settoriali, ad es. pol. Industriali, del lavoro), pur agendo sul comportamento degli individui o sugli equilibri dei mercati, a livello aggregato riescono a spostare la curva AS. Le politiche strutturali possono quindi:

- 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).

Politiche e ciclo economico



Politiche e ciclo economico



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 e 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 finanziari

Le politiche redistributive

- Il loro fine ultimo è quello di perseguire l'**equità** e la **giustizia sociale**, strumento tipico è la **politica fiscale**.
 - 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 misure di contrasto alla **povertà**
 - Possibile **trade-off** tra **equità ed efficienza**: spesso politiche redistributive perseguono finalità extra-economiche, mentre economisti pre-keynesiani preferivano concentrarsi sugli obiettivi di stabilità ed efficienza (economia politica come «**scienza neutrale**» per L. Robbins);
- Diverse accezioni di **distribuzione del reddito**
 - **Funzionale**: tra capitale e lavoro;
 - **Personale**: tra individui e famiglie;
 - **Territoriale**: tra territori, ad esempio disp
 - **Sociale**: tra fasce della popolazione, ad es. fasce deboli, minoranze etc.
 - **Intergenerazionale**: tra generazioni, coinvolge ad es. la spesa pensionistica e la spesa per istruzione, nonché le conseguenze collegate ad un elevato debito pubblico

Il *Welfare State* (I)

- 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)
 - Il piano Beveridge fu elaborato durante la seconda guerra mondiale sulla base di tre principi:
 1. Sussidi all'infanzia
 2. Estesi servizi sanitari e di riabilitazione
 3. Mantenimento degli impieghi

Il *Welfare State* (II)

- 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 (ad es. schemi pensionistici)
 - La riduzione delle **inuguaglianze** 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**, cioè il passaggio di un individuo da un livello sociale all'altro (ad es. società divisa in caste non ha 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 alle esportazioni
 - Le politiche **del lavoro**: politiche passive e/o attive per il mercato del lavoro; per l'istruzione e la transizione dalla scuola o università al lavoro, per la mobilità sociale e territoriale
 - La politica **regionale** (di sviluppo o riequilibrio territoriale), per i trasporti e le comunicazioni
 - Le politiche **energetiche** per la salvaguardia dell'ambiente

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**:
 - Limiti alla concorrenza dovuti a **rendimenti crescenti di scala, monopoli naturali**, cartelli, mercati non contendibili, differenziazione dei prodotti
 - **Informazione incompleta** (o asimmetrica)
 - 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, etc.

Strumenti delle politiche strutturali

- Gli strumenti e le modalità di intervento dello Stato nell'economia per modificare l'allocazione delle risorse possono essere molteplici (e di natura sia **quantitativa** che **qualitativa**):
 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, tanto più sono utilizzate le quattro forme di intervento; in questo caso l'economia, pur rimanendo fondamentalmente di mercato, diviene **«economia mista»**

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», derivanti anche 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 (ad es. 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**

Regolazione dei mercati

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 e 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 di salari e prezzi;
- c) Schemi di programmazione economica

Un esempio è quello relativo alle emissioni degli autoveicoli: nel quadro delle direttive comunitarie vengono definiti degli standard di emissione (Euro0 Euro1 etc.) che diventano obbligatori anno dopo anno (nella produzione). Quindi vengono introdotti incentivi per rottamare vecchi autoveicoli e comprarne di nuovi e meno inquinanti

Politiche d'incentivazione

3. **Incentivi e disincentivi all'iniziativa privata:**
 - a) **Monetari** (imposte, sussidi, agevolazioni fiscali e creditizie, etc.)
 - b) **Reali diretti** (commesse pubbliche, sostegno alle esportazioni, protezionismo tariffario e non tariffario);
 - c) **Reali indiretti** che operano attraverso le esternalità ed il miglioramento dell'ambiente di mercato (sostegno a R&S, alla formazione di 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** è diffusa nei paesi in cui lo Stato si fa 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 (c.d. «capitalismo di Stato»)
 - In Italia, l'IRI, ad es. aveva partecipazioni in Finsider, Finmeccanica, Finmare, Fincantieri, Alitalia, Italstat, Autostrade, Stet, Rai, Banca Commerciale Italiana – Banco di Roma – Credito Italiano, Sme

Pianificazione e 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 questi paesi 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 schemi di **programmazione economica** (specie negli anni '60-'70) che avevano base indicativa invece che coercitiva:

- 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 e paesi in via di sviluppo (India, Brasile, etc.)

Espansione e contrazione del settore pubblico

L'**intervento pubblico** in economia è stato **importante** in diverse economie di mercato, soprattutto europee:

1. Nei paesi ad economia mista
2. Nei paesi (come quelli scandinavi) dove lo Stato assolveva a una importante funzione **redistributiva** attraverso il **welfare state**, che comportava una 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**, 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 del 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

La diffusione di politiche neoliberiste è iniziata dapprima in USA (cd. *reaganomics*, riduzioni del carico fiscale e *deregulation*) e in UK (privatizzazioni e dismissioni); poi in Germania, Francia e altri paesi europei (inclusa l'Italia dagli anni'90)

- **Privatizzazioni** per elevare l'efficienza nella produzione di beni e servizi (o quale fonte di entrata per il bilancio pubblico)
- **Liberalizzazioni** per rendere competitivi i settori protetti ed eliminare le rendite
- **Deregolamentazioni** per eliminare «lacci e laccioli» che frenano l'iniziativa privata e le numerose pastoie burocratiche

La crisi globale ha portato una **parziale inversione** con intervento degli Stati (ad es. nazionalizzazione di banche) e «riregolamentazione» (ad es. dei sistemi finanziari), oltre a politiche monetarie accomodanti e stimoli fiscali consistenti (ma poi «consolidamenti fiscali»)

Rimangono ancora oggi fondamentali le azioni di **regolazione dei mercati**, la tutela della concorrenza, **l'incentivazione** degli agenti privati

Occorre un **nuovo equilibrio** in cui Stato e mercato si sostengano a vicenda → in Europa si parla di «economia sociale di mercato», con una particolare attenzione ai problemi dell'**equità sociale**