

1. Introduzione alla politica economica

SOMMARIO: Introduzione. – 1.1. Il ruolo dello Stato nell'economia. – 1.2. I protagonisti dell'intervento pubblico nell'economia. – 1.3. Pensare la politica economica: problemi, obiettivi, strumenti. – 1.4. I modelli di politica economica. – 1.5. Implementazione e valutazione – *Esercizi*. – *Domande di ri-passo*. – Riferimenti bibliografici.

Introduzione

La politica economica studia le forme dell'intervento pubblico nell'economia e i motivi che giustificano questo intervento. Fornisce indicazioni che servono come “guida all'azione” (*agenda*) o all'inazione (*non agenda*) per le autorità di governo e per gli altri soggetti coinvolti nella formulazione delle scelte pubbliche in campo economico.

“Definiamo politica economica quella disciplina che ricerca le regole di condotta tendenti a influire sui fenomeni economici in vista di orientarli in senso desiderato” [F. CAFFÈ cit. in CANDELA *et al.*, 2001, p. 4].

Nel formulare queste regole di condotta, la politica economica si serve dei modelli dell'economia politica, a cui è legata da un rapporto di reciproca influenza.

“Nelle scienze economiche esiste il terreno proprio dei teoremi e quello dei consigli; ma questi due terreni non sono separati e indipendenti l'uno dall'altro [...]. In verità tra teoremi e consigli si ha un legame strettissimo” [EINAUDI, 1943, p. 10].

L'esistenza di una pluralità di scuole, nell'ambito della storia del pensiero economico, implica la presenza di visioni diverse sul ruolo dello Stato nell'economia. In questo volume, ci soffermeremo sulla visione neoclassica, sulla visione keynesiana e su alcuni tentativi di sintesi tra queste due visioni¹.

¹ Per un'introduzione alla storia del pensiero economico cfr. RONCAGLIA (2016). Sulla differenza tra visione neoclassica e visione keynesiana della politica economica, con ampi riferimenti alla storia del pensiero, cfr. CAFFÈ (1966). Sui tentativi di sintesi in riferimento agli sviluppi più recenti del pensiero economico cfr. RONCAGLIA (2019).

La visione neoclassica, elaborata in forme diverse negli anni in cui si compiono la rivoluzione industriale capitalistica e la prima età della globalizzazione, tra la seconda metà del XIX secolo e i primi trent'anni del XX secolo, ruota intorno all'idea che il libero scambio e la concorrenza portino alla piena occupazione, all'efficienza e alla prosperità. Secondo questa visione, tutt'ora centrale nell'insegnamento dell'economia e nella prassi della politica economica, allo Stato spetta il compito di assicurare la difesa, la giustizia e le leggi. Lo Stato deve tutelare i diritti, personali e patrimoniali, la circolazione ordinata delle merci, della moneta e del credito, la libertà di scambio. La concorrenza premia la parsimonia, l'ingegno, la lungimiranza, la capacità innovativa. In quest'ottica, è compito dello Stato intervenire per correggere alcune situazioni particolari in cui la concorrenza, lasciata a sé stessa non porta a risultati ottimali. La pressione fiscale dev'essere moderata per non ridurre l'incentivo a produrre, a risparmiare e a investire. La moneta va regolata con l'obiettivo di preservarne il potere d'acquisto. In generale, È consigliabile che lo Stato limiti la sua interferenza nel campo delle scelte economiche, sulla base del presupposto che una collettività di individui razionali, liberi di perseguire autonomamente il proprio interesse, sia in grado di raggiungere da sé il massimo benessere collettivo.

Una visione diversa del ruolo dello Stato nell'economia emerge, tra gli anni '20 e i '40 del XX secolo, dalla riflessione dell'economista britannico J.M. Keynes (1883-1946). La visione keynesiana matura nel corso di un periodo estremamente turbolento. Venute meno le certezze del XIX secolo, l'economia mondiale è preda di shock reali e finanziari. La libertà di commercio tra le nazioni lascia il posto al protezionismo, la stabilità dei prezzi alla deflazione, il pieno impiego alla disoccupazione di massa, la crescita delle borse alla crisi finanziaria globale, con i drammatici effetti politici e sociali che ne derivano.

Osservando questa realtà, Keynes giunge alla conclusione che il libero scambio e la concorrenza non garantiscono necessariamente la piena occupazione, l'efficienza, la prosperità. Shock economici negativi possono spingere l'economia in una stagnazione semi-permanente, creando disoccupazione e incertezza. Quest'ultima si ripercuote negativamente sui valori finanziari, sui prezzi, sui consumi e sugli investimenti, aggravando il problema iniziale, al quale si aggiunge il problema della disuguaglianza².

“I difetti economici più evidenti della società in cui viviamo sono l'incapacità di assicurare la piena occupazione e la sua arbitraria e iniqua distribuzione della ricchezza e dei redditi” [KEYNES, 1936 (2019), p. 426].

Partendo dal riconoscimento di questi problemi, e da un'analisi dell'impatto negativo dell'incertezza sulle decisioni economiche, Keynes attribuisce allo Stato il

² Sul nesso tra pensiero keynesiano e analisi dell'instabilità del capitalismo cfr. fra i tanti VICARELLI (1989).

compito di stabilizzare l'economia in prossimità del livello di pieno impiego, utilizzando gli strumenti a sua disposizione (politica monetaria, politica di bilancio, regolamentazione dell'attività economica). Come scrive G. Lunghini

“Keynes pensa anche che non ci siano ‘leggi’ economiche, le quali determinano univocamente l’‘equilibrio’ capitalistico; le forze che determinano questo equilibrio sono difettose; i margini di intervento non sono però infiniti; si devono dunque inventare dei ‘*possibili miglioramenti nella tecnica del capitalismo moderno per mezzo dell’azione collettiva*’” [LUNGHINI in KEYNES, 1991, p. 15].

Tra la metà degli anni '40 e oggi, le teorie economiche si sono sviluppate in molte direzioni diverse. In questo contesto, che Roncaglia (2019) definisce l’*età della disgregazione*, numerosi sono stati i tentativi di sintesi tra la visione neoclassica e quella keynesiana, tra l’idea che la politica economica debba concentrarsi sulla tutela e la promozione del libero scambio, e l’idea che lo Stato debba intervenire anche nel campo della distribuzione e della stabilizzazione dell’economia.

Questi tentativi di sintesi sono stati influenzati dall’evoluzione dell’ambiente economico e sociale (progresso tecnologico, integrazione degli ex paesi coloniali nell’economia mondiale, avvento della società dei consumi, entrata delle donne nel mondo del lavoro salariato, aumento dell’aspettative di vita e della domanda di servizi pubblici), portando all’elaborazione di un gran numero di modelli di *policy*. L’insieme di questi modelli viene aggiornato costantemente, in relazione al sopraggiungere di nuovi problemi (migrazioni di massa, crisi finanziaria globale, emergenza sanitaria, aumento della disuguaglianza) e all’evoluzione del pensiero economico.

In questo volume, pensato per un corso universitario di primo livello, ci soffermeremo sui concetti e i modelli di base, utili per capire le forme dell’intervento pubblico nell’economia e la logica che guida questo intervento. Questi modelli si riferiscono a un’economia capitalistica all’interno della quale lo Stato svolge un ruolo importante nell’allocazione delle risorse, nella distribuzione del reddito e nella stabilizzazione dell’attività economica e dei prezzi. Questa descrizione si attaglia a tutte le economie avanzate e a un numero crescente di economie emergenti. Lasciando ai capitoli successivi il compito di approfondire i diversi ambiti dell’intervento pubblico nell’economia, questo capitolo propone alcune considerazioni generali sulla logica che guida il processo di formulazione e implementazione delle decisioni di politica economica.

Il paragrafo 1.1 traccia i confini dell’intervento dello Stato nell’economia. Il paragrafo 1.2 identifica i soggetti della politica economica. Il paragrafo 1.3, presenta uno schema generale per “pensare” la politica economica, prestando particolare attenzione al tema degli obiettivi e degli strumenti. Il paragrafo 1.4 introduce i modelli della politica economica. Il paragrafo 1.5 affronta il tema dell’implementazione e

della valutazione delle decisioni di politica economica. Il capitolo è corredato da una serie di esercizi che aiutano il lettore a fissare i concetti centrali presentati nel testo.

1.1. Il ruolo dello Stato nell'economia

L'efficacia delle attività economiche dipende dalla possibilità di esercitare liberamente i propri diritti all'interno di un contesto giuridico e sociale equo e ben ordinato. Spetta allo Stato, forte della sua capacità di coordinare l'azione dei singoli attraverso l'esercizio dell'autorità (leggi, sanzioni, premi e convenzioni) e la creazione di istituzioni pubbliche creare tale contesto, attraverso l'attribuzione dei diritti, l'amministrazione della giustizia, l'esercizio della difesa³.

In aggiunta a questi compiti, che definiscono il perimetro d'intervento del cosiddetto *Stato minimo*, seguiamo Musgrave (1959), nell'identificare i tre ambiti dell'intervento pubblico nell'economia: allocazione, redistribuzione, stabilizzazione (v. Figura 1). La classificazione di Musgrave riflette il compromesso, definito negli anni del secondo dopoguerra e tutt'ora valido, tra l'idea che lo Stato debba limitarsi a vigilare sul libero scambio e l'idea che debba assumere un ruolo più ampio di guida dell'economia. I tre ambiti sono strettamente legati tra loro e ampi sono i margini di sovrapposizione fra di essi.

Il primo ambito d'intervento (allocazione), riguarda situazioni in cui, il mercato e l'iniziativa privata, lasciati a sé stessi, portano a un'allocazione non efficiente delle risorse produttive⁴. L'esistenza di queste situazioni, genericamente definite col nome di fallimenti del mercato, è condizione necessaria per giustificare l'intervento dello Stato nell'economia. Appartengono ai fallimenti del mercato: le esternalità, i beni pubblici, il monopolio, l'informazione imperfetta/ asimmetrica, l'imperfetta mobilità dei fattori produttivi, i mercati incompleti (cap. 2)⁵. Come osserva l'economista statunitense J. Stiglitz

³ BALDUCCI *et al.* (2001) ricordano come in politica economica il termine istituzioni abbia un significato molto ampio abbracciando sia l'insieme di leggi, sanzioni e convenzioni di natura durevole atte a regolare i rapporti tra i diversi soggetti economici, sia le persone e i mezzi materiali attraverso i quali, quelle norme che regolano la vita sociale sono fatte valere. In generale le istituzioni servono a ridurre l'incertezza della vita economica e a creare regolarità. Per un approfondimento su questo, cfr. BALDUCCI *et al.* (2001), cap. 7.

⁴ Affronteremo la differenza tra efficienza in senso statico ed efficienza in senso dinamico e i possibili conflitti tra le due nozioni di efficienza nel cap. 2 e in parte nel cap. 5.

⁵ La riflessione sui fallimenti del mercato e sulla necessità di correggerli attraverso l'azione collettiva e l'intervento pubblico si delinea con particolare evidenza nell'ambito dell'economia neoclassica inglese (MARSHALL, SIDGWICK, PIGOU). Su questo cfr. CAFFÈ (1966), cap. 3 (pp. 71-85) e cap. 4.

“Mentre la letteratura tradizionale considera i fallimenti dell’economia di mercato come delle eccezioni alla regola generale che le economie decentralizzate portano a una allocazione efficiente delle risorse (...) è solo in circostanze eccezionali che il mercato è efficiente. Ciò rende molto più difficile l’analisi del ruolo appropriato per lo Stato, il problema diviene di identificare *ampi* fallimenti dell’economia di mercato dove ci sia spazio per interventi di miglioramento del benessere da parte dello Stato e non più di identificare fallimenti dell’economia di mercato, essendo questi endemici” [STIGLITZ, 1992, p. 58].

Figura 1. – *I tre ambiti dell’intervento dello Stato nell’economia*



Franzini (2017) chiarisce che sarebbe errato assumere che il verificarsi dei fallimenti del mercato sia “sufficiente a giustificare sempre e comunque l’intervento pubblico”. In certi casi, infatti, quell’intervento non produce gli esiti sperati e può addirittura peggiorare la situazione sia sul versante dell’efficienza che su quello dell’equità orizzontale (trattare allo stesso modo persone in posizione uguale) e verticale (trattare in maniera adeguatamente diversa persone in posizioni diverse). Quando ciò si verifica, ci troviamo in presenza di fallimenti del “non mercato” o “fallimenti dello Stato”, un tema che tratteremo brevemente alla fine del cap. 2.

Il secondo ambito d’intervento dello Stato nell’economia riguarda la redistribuzione dei redditi e della ricchezza. La disuguaglianza e l’esposizione di larghe fasce della popolazione a rischi economici (disoccupazione, povertà, ecc.) vanno contrastate per motivi di ordine etico, politico, sociale ed economico⁶. La disuguaglianza nega di fatto la libertà degli individui, “creati tutti uguali” e uguali di fronte alla legge, ostacola la mobilità sociale, danneggia la salute dei più deboli, determina forme di scoraggiamento e di abbandono, facilita la possibilità che i più “abbienti”

⁶Sul tema delle disuguaglianze oggi cfr. FRANZINI, PIANTA (2016).

esercitino un potere di influenza e di lobby sulle autorità politiche a proprio vantaggio. La disuguaglianza aumenta la possibilità che le famiglie meno abbienti s'indebitino per raggiungere un tenore di vita accettabile, esponendosi a rischi insostenibili. Per questi motivi, lo Stato interviene correggendo la distribuzione originaria del reddito e della ricchezza, ricorrendo alla tassazione, ai trasferimenti, alle politiche dello stato sociale, con l'obiettivo di ridurre la disuguaglianza (cap. 3).

Infine, il terzo ambito d'intervento dello Stato nell'economia riguarda l'adozione di misure volte a promuovere l'occupazione e la crescita, ad attenuare le oscillazioni dell'attività economica, a mantenere la stabilità della moneta e dei mercati finanziari.

L'instabilità dell'economia, aumenta l'incertezza, con effetti dannosi sui consumi e sull'accumulazione. Obbliga i singoli (in assenza delle tutele dello Stato sociale) ad adottare strategie costose per proteggersi dai rischi, che non sono alla portata di tutti. Questo tema acquista particolare importanza in relazione al problema della disoccupazione e della previdenza sociale (cap. 4). La politica di bilancio (cap. 5) e la politica monetaria (cap. 6), sono i due strumenti principali attraverso i quali le autorità intervengono per sostenere l'attività economica quando questi dia segni di cedimento e per frenarla nel caso opposto. Gli interventi di stabilizzazione si sovrappongono a quelli a favore della crescita e dello sviluppo economico.

La globalizzazione⁷ rende più difficile il compito delle autorità di politica economica, limitandone i gradi di libertà in materia di tassazione, regolamentazione delle attività economiche, gestione della moneta, ecc. Tratteremo alcune delle implicazioni derivanti da questo fenomeno nel cap. 7, dedicato alle politiche per il controllo della bilancia dei pagamenti, agli effetti delle politiche monetarie e fiscali in cambi fissi e flessibili, all'analisi del protezionismo e della competitività globale.

1.2. I protagonisti dell'intervento pubblico nell'economia

Il settore pubblico raggruppa le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. In Italia, il settore pubblico è suddiviso in tre sotto-settori principali: Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali

⁷ Termine utilizzato a partire dagli anni '90 per indicare la crescente integrazione economica, sociale e culturale tra aree diverse del mondo (STEGGER, 2017). Sul piano economico, la globalizzazione riguarda quattro aree in particolare: commercio internazionale, movimenti di capitale a breve e lungo termine, mobilità del lavoro (migrazioni) e integrazione dei processi produttivi a livello globale (*global supply chain*). Per una definizione più ampia cfr. <http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione>. Per un inquadramento del fenomeno in prospettiva storica cfr. OSTERHAMMEL, PETERSON (2009).

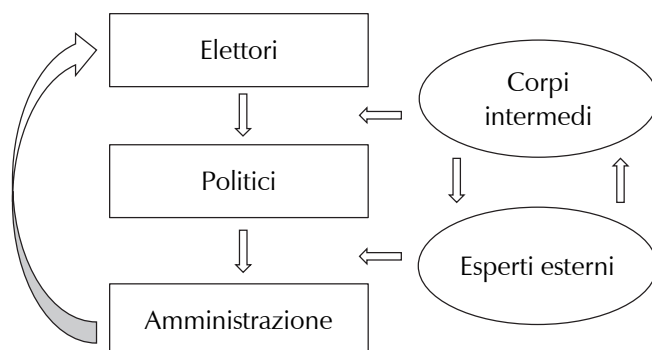
e gli Enti di previdenza⁸. Alle autorità nazionali si aggiungono, le autorità europee e quelle sovranazionali. Al primo gruppo appartengono: Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), Banca centrale europea (BCE), Corte dei conti europea, Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), Comitato economico e sociale europeo (CESE), Comitato europeo delle regioni (CdR), Banca europea per gli investimenti (BEI), Mediatore europeo, Garante europeo della protezione dei dati (GEPD), Organismi inter-istituzionali⁹. Al secondo gruppo appartengono istituzioni come Fondo Monetario Internazionale (IMF), Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization*) e altre (v. Appendice II, cap. 7).

I soggetti coinvolti nella formulazione e nell'implementazione delle decisioni di politica economica (*policy maker*), a livello locale e nazionale, operano su due piani distinti ma strettamente collegati fra loro: il piano politico e quello amministrativo (Figura 2).

⁸ Le Amministrazioni centrali comprendono: 1) Organi costituzionali e di rilievo costituzionale (Presidenza della Repubblica, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Corte costituzionale, CNEL). 2) Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri, 3) Agenzie fiscali (demanio, dogane e monopoli; entrate), 4) Enti di regolazione dell'attività economica: (es. AIFA, GSE S.p.a.); 5) Enti produttori di servizi economici (es. ICE, ANAS, Equitalia); 6) Autorità amministrative indipendenti (es. ANVUR, ANAC, Autorità garante della concorrenza e del mercato, AGCOM, Garante per la protezione dei dati personali); 7) Enti a struttura associativa (es. Associazione nazionale comuni italiani – ANCI; Conferenza dei rettori delle università italiane – CRUI, Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – Unioncamere); 8) Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (Accademia della Crusca, Associazione della Croce Rossa italiana – CRI; CONI; RAI – Radiotelevisione italiana S.p.a.; Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ENEA; Consiglio nazionale delle ricerche – CNR; Istituto nazionale di statistica – ISTAT; Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione – INVALSI). Le Amministrazioni locali comprendono: 1) Regioni e province autonome; 2) Province; 3) Comuni e città metropolitane, Comunità montane, unioni di comuni 4) Agenzie, enti e consorzi per il diritto allo studio universitario, Agenzie ed enti per il turismo, per il lavoro, per la formazione, la ricerca e l'ambiente; 5) Altre agenzie regionali; 6) Autorità portuali; 7) Aziende ospedaliere, aziende ospedaliere-universitarie, policlinici e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ASL; 8) Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e unioni regionali; 9) Parchi nazionali, consorzi ed enti gestori di parchi e aree naturali protette; 10) Università, istituti di istruzione universitaria pubblici, Consorzi interuniversitari di ricerca; 11) Enti regionali di sviluppo agricolo; 12) Fondazioni lirico-sinfoniche; 12) Teatri nazionali e di rilevante interesse culturale, 13) Altre amministrazioni locali. Gli Enti di previdenza, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi previdenziali comprendono casse di previdenza e assistenza per specifiche categorie (es. ingegneri, architetti, geometri, dottori commercialisti, ragionieri, periti commerciali, previdenza e assistenza forense) Enti nazionali di previdenza (es. biologi, psicologi, farmacisti, veterinari, professionisti infermieristiche, consulenti del lavoro, addetti e gli impiegati in agricoltura, medici e odontoiatri) e Istituti nazionali di previdenza tra cui il più importante è l'Istituto nazionale previdenza sociale INPS. Fonte: <http://www.gazzettaufficiale.it/atto/>.

⁹ Per informazioni su ciascuna di queste istituzioni cfr. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_it.

Figura 2. – I protagonisti dell'intervento pubblico nell'economia



In un sistema democratico, i cittadini eleggono i propri rappresentanti politici e questi prendono decisioni che si traducono in norme, provvedimenti e azioni amministrative. Il livello politico e quello amministrativo interagiscono con i corpi intermedi (es. partiti politici, sindacati, associazioni degli imprenditori e dei consumatori, grandi imprese) e si avvalgono del consiglio di esperti esterni, legati ai loro volta ai corpi intermedi. Su tutto vigilano i mezzi di comunicazione (giornali, radio, televisione) e i *social media*. L'azione amministrativa, definita nell'ambito delle indicazioni fornite dai politici, influenza la qualità dell'ambiente economico e la vita dei cittadini/elettori condizionandone le preferenze e le scelte.

Questa struttura, complessa di per sé a motivo della sua natura mutevole e dei molteplici condizionamenti interni ed esterni (ideologici, finanziari, geopolitici) che influenzano i diversi attori che ne fanno parte, è caratterizzata dalla presenza di relazioni del tipo principale-agente.

Come chiarisce Tosato (2012), la relazione principale-agente si determina quando l'esito di un accordo contrattuale per una parte dipende dal comportamento dell'altra. Agente (o mandatario) è il soggetto che agisce; principale (o mandante) è il soggetto su cui incide l'azione dell'agente. Le relazioni di agenzia sono ampiamente diffuse nel sistema economico: sono casi tipici quelle fra proprietari e manager di un'impresa, fra compagnie di assicurazione e assicurati, fra datori di lavoro e lavoratori, fra banche e affidati, fra governi e istituzioni finanziarie.

Nei casi menzionati si manifesta, successivamente alla stipula del contratto di agenzia, una situazione di asimmetria informativa, dato che l'esito dell'accordo dipende per il principale dall'impegno, in generale non direttamente osservabile, con cui l'agente esegue il contratto. Questa situazione è nota nella letteratura economica con il termine, di *azzardo morale* o comportamento sleale. L'analisi della relazione principale-agente si incentra sullo studio del tipo di contratto che il principale può proporre all'agente, in modo da incentivarne l'impegno in conformità con

gli obiettivi del principale stesso. Più complessa è la natura del contratto ottimale nell'ipotesi che l'impegno dell'agente non sia osservabile e che l'agente sfrutti questa situazione a proprio vantaggio, riducendo il proprio impegno al di sotto del livello ottimale dal punto di vista del principale.

Nel campo delle relazioni fra elettori, politici e amministrazione, l'impossibilità di stipulare dei contratti veri e propri, l'imperfezione dei meccanismi di controllo, le difficoltà nell'osservare l'effettivo impegno degli agenti da parte dei principali, aumentano la complessità dei processi decisionali e i rischi che quelle decisioni non portino agli esiti sperati. La dimensione strategica che guida le decisioni di politica economica e i problemi legati alla definizione delle regole che guidano le scelte collettive, formano oggetto di una branca dell'economia pubblica che per motivi di spazio non approfondiamo qui¹⁰.

1.3. Pensare la politica economica: problemi, obiettivi, strumenti

Un modo per avvicinarsi allo studio della logica che guida i processi decisionali alla base della formulazione e dell'implementazione della politica economica consiste nel distinguere sei fasi (Peters, 2015):

1. definizione del problema di politica economica;
2. traduzione del problema in un obiettivo;
3. identificazione degli strumenti adeguati a raggiungere l'obiettivo;
4. identificazione di un modello d'intervento;
5. implementazione delle misure utili a realizzare l'obiettivo;
6. valutazione dell'intervento.

Problemi di politica economica (policy problem)

Un problema di politica economica (*policy problem*) è una condizione che alcuni o tutti cittadini (e gli eletti che li rappresentano) trovano indesiderabile. I *policy problem* vanno da questioni relativamente semplici, come la sporcizia delle strade, a questioni molto complicate, come il sottosviluppo d'interregioni del mondo o gli effetti del cambiamento climatico. L'esistenza di problemi di politica economica è legata alla presenza dei fallimenti del mercato, alla disuguaglianza, all'instabilità e a fenomeni di natura socio-economica (es. abbandono scolastico, proliferazione del crimine, povertà, violenza domestica) senza dimenticare i fallimenti del "non mercato" (es. distorsione nell'uso delle risorse pubbliche, burocrazia, corruzione).

¹⁰ Per un approfondimento su questi temi cfr., fra i molti testi disponibili, BALDUCCI *et al.* (2001, capp. 2, 3 e 4).

Prima di definire le caratteristiche generali dei *policy problem*, ricordiamo che spesso lo stesso problema può presentarsi in maniera diversa a seconda delle circostanze contingenti e della capacità delle autorità d'influenzare l'opinione pubblica in una direzione o nell'altra.

Le sette caratteristiche che permettono di classificare i problemi di politica economica sono:

1. **Delimitazione:** identificazione dell'area funzionale e geografica a cui si riferisce il problema e dei soggetti preposti alla sua soluzione. Alcuni problemi si presentano su scala locale (inefficienza nello smaltimento dei rifiuti), altri su scala nazionale (squilibri di finanza pubblica), internazionale (evasione garantita dalla presenza dei paradisi fiscali) o globale (finanziamento del terrorismo).

2. **Divisibilità:** alcuni problemi si prestano a essere suddivisi in più parti, affidate a soggetti diversi che agiscono in maniera indipendente o coordinandosi (es. lotta all'inflazione affidata alla banca centrale e riduzione della disoccupazione affidata al governo). Altri problemi (es. assicurare la difesa nazionale) presentano le caratteristiche d'indivisibilità proprie dei beni pubblici (v. cap. 2).

3. **Scala operativa:** alcuni problemi richiedono interventi su larga scala, altri su scala ridotta. Gli interventi del primo tipo sono spesso innovativi, di rottura rispetto al passato e coinvolgono livelli di governo diversi (con annessi problemi di coordinamento). Gli interventi su scala ridotta, invece, sono di tipo incrementale e basati sulla trasformazione graduale di modelli decisionali e soluzioni già sperimentate in passato.

4. **Facilità di trovare una soluzione:** la possibilità di trovare una soluzione soddisfacente a un problema di *policy* dipende dalle dimensioni del problema, dal numero dei soggetti coinvolti, dal tipo di relazioni fra loro, dal numero di soluzioni disponibili e dalla facilità di confrontarne i pregi e i difetti, dalla disponibilità delle autorità di politica economica a sperimentare interventi innovativi, dalla distribuzione del potere di veto tra le diverse agenzie coinvolte nella soluzione del problema. In questo senso, alcuni problemi sono più complessi di altri e la complessità riguarda sia la dimensione tecnica che quella politica.

Tabella 1. – *Tipi di complessità dei policy problems*

	<i>Complessità tecnica alta</i>	<i>Complessità tecnica bassa</i>
Complessità politica alta	Politica ambientale	Politiche della formazione (politiche educative)
Complessità politica bassa	Promozione della ricerca scientifica	Politica pensionistica

La complessità tecnica dipende dalla natura dei processi causali alla base del problema e dal tipo di interazioni individuali e sociali che esso sottende.

La complessità politica riguarda la molteplicità degli interessi in campo e la possibilità che tra i portatori di questi interessi sorgano dei conflitti difficili da risolvere. L'interazione fra i due tipi di complessità, distinguendo per semplicità basso e alto in entrambi i casi, fornisce un criterio di classificazione come quello riportato in Tabella 1.

I problemi che presentano una bassa complessità sia tecnica che politica si trovano generalmente, all'interno di aree d'intervento nelle quali le autorità sono presenti da tempo. L'esperienza, l'accumulazione delle conoscenze, l'identificazione degli interessi in campo, la presenza di meccanismi rodati per gestire i conflitti tra essi facilitano la soluzione di questi problemi. Nella posizione opposta troviamo i problemi caratterizzati da elevata complessità sia tecnica che politica, intorno alla cui portata e possibili soluzioni c'è grande incertezza (si pensi al tema del riscaldamento globale, che alcuni negano e altri considerano una minaccia concreta e immediata), con molti interessi in campo, spesso non ben definiti. In posizione intermedia i problemi caratterizzati da un'elevata complessità di un tipo e una bassa complessità dell'altro. Tutti o quasi, sono favorevoli a promuovere la ricerca in campo medico, ma capire quale sia il modo più efficace di farlo e quante risorse sia giusto dedicare a questo obiettivo è tecnicamente molto difficile. In campo educativo, il problema si presenta in maniera opposta. È meglio concentrare le risorse disponibili per l'educazione, creando pochi poli di vera eccellenza, o garantire uno standard accettabile per tutti, magari a scapito dell'eccellenza?¹¹.

5. Certezza sull'efficacia degli interventi e rischi associati alle possibili soluzioni: nella soluzione di molti problemi i margini di incertezza sull'efficacia delle soluzioni alternative possono essere molto ampi, così come i rischi derivanti dall'adottare una soluzione invece di un'altra. Produrre energia elettrica utilizzando impianti nucleari può essere vantaggioso dal punto di vista dei costi e dell'efficienza, ma i rischi per l'ambiente e per l'incolumità dei cittadini, in caso d'incidente, sono difficili se non impossibili da quantificare.

6. Discriminazione: la soluzione di molti problemi di politica economica comporta dei vantaggi per alcuni e degli svantaggi per altri. Questo pone problemi di composizione/conciliazione tra interessi contrapposti che ricadono sulle autorità politiche.

7. Entità delle risorse necessarie a risolvere il problema: alcuni problemi di *policy* si risolvono avendo sufficienti risorse monetarie a disposizione. Erogare sussidi alla produzione e alle esportazioni, fornire istruzione gratuita dalle scuole elementari fino all'università, aumentare le pensioni, tutelare il diritto alla salute per tutti

¹¹ Su politica economica e complessità cfr. COLANDER, KUPERS (2014).

attraverso un sistema sanitario nazionale universale e gratuito sono esempi di problemi del genere. Risolvere questi problemi non è particolarmente difficile, a meno che lo Stato non sia gravato da un debito pubblico elevato che riduce i suoi margini di manovra.

In aggiunta alle caratteristiche appena delineate, la maggiore o minore facilità con cui si risolve un problema di politica economica dipende da fattori contingenti come: l'urgenza del problema, il tempo disponibile per trovare una soluzione, la reputazione/credibilità delle autorità coinvolte, la presenza di conflitti tra livelli diversi ai autorità (si pensi al caso di un'amministrazione municipale di un colore politico diverso da quello del governo nazionale), la stabilità del contesto socio-politico, la possibilità che alcuni dei soggetti cui spetta risolvere il problema siano parte del problema stesso (fallimenti dello Stato, v. cap. 2), la presenza di condizionamenti politici sul piano interno (es. imminenza delle elezioni politiche) e di condizionamenti geopolitici su quello internazionale.

Gli obiettivi della politica economica

Una volta identificato il problema, il passo successivo consiste nell'esprimere la soluzione in termini di un obiettivo. Gli obiettivi possono essere definiti in termini qualitativi (aumento dell'efficienza del sistema produttivo e della competitività internazionale, riduzione della disuguaglianza e della povertà, stabilità dei prezzi, pieno impiego) o quantitativi (obiettivo puntuale, intervallo, incremento/riduzione di un determinato indicatore) e riferirsi al breve, al medio o al lungo periodo.

La quantificazione degli obiettivi e dell'orizzonte temporale entro il quale le autorità di politica economica s'impegnano a realizzarli, svolge una duplice funzione: 1) Fornire gli agenti economici una base per formare le proprie aspettative e per valutare la capacità delle autorità di politica economica di darsi obiettivi credibili e di realizzarli, 2) fornire al *policy maker* un quadro di riferimento per impostare gli interventi correttivi e per valutare l'efficacia di quegli interventi¹².

Un elenco esemplificativo dei principali obiettivi della politica economica, che riprendiamo con gli opportuni adattamenti da Caffè (1990, pp. 74-76) è il seguente:

¹² Un esempio fra i tanti, su cui torneremo nel cap. 6 (Appendice II), è la Definizione Quantitativa di Stabilità dei Prezzi adottata dalla Banca Centrale Europea (BCE). La BCE definisce stabilità dei prezzi "un incremento anno su anno dell'Indice Armonizzato dei Prezzi al Consumo per l'intera area dell'euro, inferiore al 2% ma prossimo a questo valore, da realizzarsi nel medio termine". Questa definizione combina indicazioni precise (indice di prezzo, area geografica di riferimento, tasso d'inflazione annuo) con margini di flessibilità (inferiore al 2% ma vicino a questo valore, medio termine). Data questa definizione, è improbabile che la BCE resti inerte di fronte al profilarsi di un significativo scostamento del tasso d'inflazione europeo dal valore di riferimento del 2%, sia verso l'alto che verso il basso. Gli agenti economici ne sono consapevoli e adattano, di conseguenza, le proprie aspettative.

1. Pieno impiego: Cifra fissa (non più di x mila disoccupati entro il ...), percentuale (non più del $x\%$ della forza lavoro entro il ...), annullamento dello scarto tra reddito effettivo e reddito potenziale.

2. Stabilità dei prezzi: Livello del prezzo (Deflatore implicito del PIL pari a ... entro il ...), tasso d'inflazione (incremento % dell'indice dei prezzi al consumo pari a ... da realizzarsi entro ...), variazione percentuale costo della vita (obiettivo espresso in termini di variazione del salario reale).

3. Miglioramento della bilancia commerciale: mantenimento o accrescimento delle riserve valutarie ufficiali (cifra fissa, x miliardi di euro), pareggio della bilancia commerciale o pareggio del conto corrente nella bilancia dei pagamenti, miglioramento della competitività globale misurata secondo gli indicatori x, y, \dots , le riserve valutarie devono raggiungere 3 volte il valore delle importazioni medie mensili.

4. Incremento del reddito in termini reali (crescita): tasso di crescita obiettivo 2% annuo, incremento del reddito pro-capite (+ 1% annuo).

5. Miglioramento del bilancio pubblico: realizzazione di un avanzo primario pari all' $x\%$ del PIL, contenimento del deficit del bilancio pubblico entro il 3% del PIL, riduzione annua del rapporto debito pubblico/PIL di un ventesimo dello scarto tra il valore effettivo del rapporto e il 60%; riduzione della pressione fiscale al ... del PIL.

6. Miglioramento della concorrenza: per evitare pratiche restrittive sui mercati, un gruppo produttivo non può avere il controllo di più di 1/3 del mercato.

7. Miglioramento della divisione internazionale del lavoro: per permettere la liberalizzazione dei movimenti dei fattori produttivi e delle merci riduzione del livello medio dei dazi al $x\%$; fissazione delle entrate per dazi non superiore al 5% del valore delle importazioni.

8. Difesa: Sicurezza interna N . divisioni, squadre navali; spesa per la difesa pari all' $x\%$ del PIL, spesa per la difesa pari all' $x\%$ sul totale della spesa pubblica.

9. Istruzione pubblica: istruzione scolastica obbligatoria a 18 anni; spesa per l'istruzione pari all' $x\%$ del PIL, spesa per l'istruzione pari all' $x\%$ sul totale della spesa pubblica; N . laureati, N . diplomati.

10. Giustizia e sicurezza: spesa per la giustizia e per la sicurezza pari all' $x\%$ del PIL, spesa per la giustizia e per la sicurezza pari all' $x\%$ sul totale della spesa pubblica; N . di magistrati assunti ogni anno; N . di processi civili chiusi ogni anno (riduzione del debito giudiziario), N . di posti nelle carceri.

11. Salute pubblica: N . posti letto o N . posti letto/abitante; spesa per la sanità pari all' $x\%$ del PIL, spesa per la sanità pari all' $x\%$ sul totale della spesa pubblica; N . medici in rapporto alla popolazione.

12. Cooperazione internazionale: $x\%$ del PIL spesa a favore dei paesi in via di sviluppo.

13. Bisogni della Pubblica Amministrazione: N . impiegati pubblici in rapporto alla popolazione, gravame della spesa per personale sul PIL.

14. Reddito minimo: TOT euro per pensioni mensili, TOT euro al mese per sussidio di disoccupazione, reddito minimo pensile pari a TOT euro per lavoratore.

15. Redistribuzione dei redditi: reddito da lavoro pari all' $x\%$ del reddito globale, il reddito del decile superiore non può essere maggiore del $x\%$ del reddito del decile inferiore; gli assegni familiari devono essere di ... euro per persona a carico.

16. Protezione agricola: il reddito agricolo deve essere pari al 70% degli altri redditi, il valore aggiunto dell'agricoltura deve essere pari all' $x\%$ del valore aggiunto complessivo, gli occupati in agricoltura devono essere l' $x\%$ degli occupati totali.

17. Protezioni di regioni: il reddito del Sud deve aumentare del $x\%$ annuo; il reddito pro capite del Sud deve essere uguale a quello del Nord.

18. Limitazione dell'immigrazione: N. di permessi di soggiorno all'anno; spesa per la creazione di centri di accoglienza.

19. Struttura dei consumi: quantità minima di calorie per individuo; % spesa in salute e igiene; creazione di x nuovi posti in asili nidi all'anno.

20. Sicurezza degli approvvigionamenti: quantità minima di riserve strategiche (es. di petrolio) su mesi di produzione.

21. Riduzione della durata di lavoro: ore settimanali 35; giorni di ferie pagati all'anno 20.

In generale, gli obiettivi di politica economica si riferiscono a grandezze che le autorità di politica economica sono in grado d'influenzare e rispetto alle quali esprimono un certo grado di preferenza, come traguardo da raggiungere in un determinato lasso di tempo, con livelli diversi di priorità. A questo proposito è importante introdurre la distinzione, tra obiettivi fissi e obiettivi flessibili.

“La politica quantitativa può assumere due forme diverse a seconda che gli obiettivi siano fissi oppure flessibili: per obiettivi fissi intendiamo obiettivi il cui valore sia fissato numericamente, come ad esempio nel caso in cui il governo mirasse a un livello di ‘pieno’ impiego [...] Parleremo di obiettivi flessibili se l’obiettivo della politica economica corrisponde, ad esempio, al massimo reddito reale pro capite, lasciando alle circostanze il compito di determinare che cosa significhi numericamente questo massimo. Questo è chiaramente il tipo di obiettivo più generale, dal momento che si cerca sempre, in un certo senso, di raggiungere il massimo benessere, qualunque significato si attribuisca al termine” [J. TINBERGEN citato da CANDELA *et al.*, 2001, p. 7].

Gli strumenti della politica economica

Gli obiettivi della politica economica si raggiungono attraverso interventi di natura qualitativa e quantitativa collegati all'impiego degli strumenti di politica economica. La distinzione tra politica economica qualitativa e politica economica quantitativa, richiamata alla fine del paragrafo precedente chiama a sua volta in causa sia la

natura degli interventi attuati dalle autorità di politica economica, sia la rilevanza delle modificazioni strutturali prodotte da quegli interventi.

“La politica delle riforme, che è l’espressione più compiuta di politica economica qualitativa (la nazionalizzazione o la privatizzazione di un’industria; l’introduzione o l’abolizione di un sistema di sicurezza sociale, ecc.) determina ripercussioni profonde nel sistema economico, modificando a volte gli stessi modelli di comportamento degli agenti economici, a volte il quadro istituzionale in cui essi operano. Per questi motivi una valutazione accurata degli effetti di lungo periodo prodotti da questi interventi è problematica e va incontro a diverse forme di incertezza. Alcuni interventi di tipo qualitativo possono però essere modellati e i loro effetti sono quantificabili con sufficiente chiarezza, come ad esempio un accordo internazionale per mantenere fissi i tassi di cambio o per abolire i dazi doganali. [...] Tuttavia i governi utilizzano con più frequenza provvedimenti di *politica economica quantitativa*, che consistono nella modificazione dei valori degli strumenti abitualmente in funzione nel sistema economico, con l’intento di portare il sistema economico al movimento desiderato” [CANDELA *et al.*, 2001, p. 149].

Prima di fornire una classificazione dei principali strumenti della politica economica è utile premettere alcune considerazioni di ordine generale su di essi.

Primo, lo stesso strumento può incidere su più obiettivi in modi e tempi diversi (es. variazioni della spesa pubblica incidono simultaneamente sul livello del reddito, dell’occupazione, dei prezzi, del saldo della bilancia commerciale, ecc.). Spetta al *policy maker* assegnare lo strumento più efficace per il raggiungimento di ciascun obiettivo sulla base dell’esperienza, della prassi, degli studi economici disponibili in materia.

Secondo, la scelta degli strumenti da adottare e del valore da assegnare loro, in vista del raggiungimento degli obiettivi, è soggetta a molteplici vincoli di natura politica e amministrativa che mutano nel tempo. L’assegnazione degli strumenti agli obiettivi non è mai definitiva ma soggetta a rivalutazione periodica e comunque mutevole da un contesto istituzionale all’altro.

Terzo, il successo nella manovra di un determinato strumento richiede azioni conformi da parte della collettività a cui quello strumento è indirizzato, anche se si tratta di strumenti di tipo coercitivo.

Quarto, i diversi strumenti della politica economica devono essere manovrabili in maniera indipendente l’uno dall’altro. La manovra può essere automatica (es. stabilizzatori automatici, v. dopo cap. 5) o discrezionale (tassi ufficiali della politica monetaria, v. dopo cap. 6).

Quinto, gli strumenti di politica economica si dividono tra misure di controllo diretto e misure di controllo indiretto. Le prime impongono un determinato comportamento agli agenti economici (es. tassazione del reddito, coefficiente di riserva obbligatoria). Le seconde sono volte a influenzare le variabili che guidano