

# Prefazione

---

Il presente manuale fornisce un'introduzione alla Politica Economica per studenti di un corso di laurea triennale che abbiano già seguito degli insegnamenti introduttivi alla microeconomia e alla macroeconomia. Il termine *Politica Economica* è qui inteso in senso più ampio di quanto solitamente avviene all'interno dei percorsi di studi di scienze economiche, dove si è soliti porre maggiore enfasi sulle politiche macroeconomiche.

Diverse sono le ragioni per questa interpretazione più ampia della politica economica. La prima è fondata sull'osservazione che gran parte delle decisioni politiche relative all'economia non rientrano nell'insieme delle politiche macroeconomiche (ossia, politica fiscale e monetaria), ma sono spesso attuate per far fronte a imperfezioni nel funzionamento dei mercati, e si presentano frequentemente sotto forma di *regolamentazione*. Se la nostra reale intenzione è quella di far capire agli studenti lo scopo e la natura degli interventi di governo nell'economia di mercato, allora non possiamo ignorare la diffusione e l'uso della regolamentazione e della tassazione come strumenti di politica economica. La seconda ragione per un'interpretazione più ampia della politica economica è che molti dei problemi economici urgenti e attualmente di maggior rilievo affondano le proprie radici in questioni di natura microeconomica - per esempio, ciò vale per il *global warming*, la disuguaglianza, la stabilità dei mercati finanziari, l'assicurazione e l'assistenza sanitaria, il sistema pensionistico e il potere di mercato. Omettere tali aspetti importanti dell'attuale situazione economica e del dibattito di politica economica sarebbe un errore (anche pedagogicamente). Ciò ci porta alla terza ragione, ossia dimostrare come quasi tutti gli aspetti della teoria economica comportano in ultima analisi questioni di politica economica (come dovrebbe essere il caso). Uno degli obiettivi di un corso di politica economica è esattamente quello di dimostrare agli studenti, che la scienza economica, microeconomia inclusa, non è una disciplina astratta dedicata allo studio di una situazione "idealizzata" di un mercato perfettamente concorrenziale, ma piuttosto essa ha come suo obiettivo ultimo e principale motivazione la comprensione di come affrontare importanti problemi economici del mondo reale.

Se da una parte nel manuale abbiamo incluso un'ampia gamma di argomenti, dall'altra non è nostro obiettivo offrire un trattamento di carattere generale ed esaustivo dei diversi temi. La nostra attenzione è rivolta principalmente alle economie di mercato, che sono ormai divenute il modello prevalente dell'organizzazione dell'interazione economica. Minore attenzione è invece dedicata all'*Economia del benessere* e a ciò che è spesso indicata come *Political economy*, o meglio, come *Scelte collettive*, dedicando a tali temi solo una breve introduzione nel capitolo finale. In particolare, l'economia del benessere meriterebbe maggiore attenzione di quanto gliene abbiamo dedicata, dato che essa costituisce, almeno teoricamente, la base normativa di una qualsiasi politica economica. Tuttavia, allo scopo di concentrarci sui problemi del mondo reale e limitare il numero di pagine di questo volume, abbiamo optato per riservarle uno spazio più ristretto.

Tenendo conto delle considerazioni fatte, il testo analizza i seguenti macro-temi: (i) le statistiche usate per valutare lo stato di un'economia; (ii) le proprietà dell'efficienza di un'economia di mercato idealizzata e come tali proprietà sono messe in discussione con l'introduzione di ipotesi più realistiche come: esternalità, beni pubblici, potere di mercato, asimmetria informativa (azzardo morale e selezione avversa) e tassazione; (iii) le politiche macroeconomiche e la crescita economica, basate su modelli che vanno oltre l'assetto standard di un corso introduttivo alla macroeconomia; (iv) il commercio internazionale e la mobilità dei fattori produttivi; (v) l'economia del benessere e le scelte collettive.

Il principio pedagogico di questo volume è di usare il modello formale più semplice possibile per spiegare di volta in volta il problema preso in considerazione. Dunque, se da un lato non è nostro obiettivo offrire un trattato generale per ogni argomento, dall'altro ci proponiamo di mostrare come un ragionamento economico formale conduca a importanti conclusioni circa le scelte di politica economica. Ciò non solo ci permette di dimostrare che le conclusioni non sono arbitrarie, ma va anche a beneficio della formazione degli studenti che potranno apprendere un metodo di analisi attraverso un solido ragionamento basato sull'uso di modelli teorici. Come accennato in precedenza, il presente volume usa come punto di partenza l'economia di mercato e successivamente procede col verificare, in diversi contesti, se quanto ottenuto senza alcun intervento di politica economica sia efficiente o più in generale desiderabile. Se la verifica dà risultato negativo, allora ci si chiede se sia possibile identificare una politica economica che sia in grado di migliorare la situazione.

Rivolgiamo qui un pensiero di gratitudine ai tanti colleghi che ci hanno incoraggiato a scrivere questo manuale. Rosario Crinò, Domenico Delli Gatti, Gianluca Femminis, Marco Grazi, Marco Lossani, Claudio Lucifora, Giuseppina Malerba, Maria Luisa Man-

cusi, Vito Moramarco, Piero Tedeschi e Giovanni Ursino con entusiasmo hanno accolto le prime bozze di questo manuale e siamo loro grati per essersi resi disponibili a suggerirci miglioramenti al testo. In particolare ringraziamo Gianluca Femminis e Marco Lossani, che con encomiabile tempestività ci hanno fornito alcuni preziosi commenti e suggerito correzioni. Un sentito grazie va ad Angiola Contini e Ginevra Gallassi che con occhio critico e preciso hanno svolto un eccezionale lavoro di revisione editoriale. Si ringraziano gli studenti del corso di Politica Economica (gr. Le-Po) dell'anno accademico 2018/2019 presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano che hanno studiato sulle prime bozze di alcuni capitoli di questo manuale. I loro riscontri sono stati fondamentali per la redazione finale del testo. In particolare siamo molto grati alle studentesse Valentina Anna Mandelli, Marta Mazzullo e Monica Oldrini per i loro suggerimenti. Un ringraziamento è dovuto alla casa editrice Giappichelli e in particolare a Francesca Tozzi che con convinzione e tenacia ha creduto in questo progetto. Con particolare gratitudine ricordiamo i nostri maestri, che ci hanno trasmesso la passione per lo studio delle scienze economiche: Kenneth J. Arrow, Luigi Campiglio, Kenneth Judd e Mordecai Kurz.

Infine ringraziamo le nostre mogli, Sarah e Walljung che ci hanno sempre sostenuto, creando intorno a noi le condizioni ottimali affinché potessimo dedicarci al meglio alla realizzazione di questo progetto.

*Maurizio Motolese*

*Carsten Krabbe Nielsen*

Milano, gennaio 2020



# Introduzione

---

Le *Scienze Economiche* studiano l'organizzazione della produzione e dello scambio dei beni dal punto di vista della società. Esse studiano alcuni aspetti della società (piuttosto che aspetti del mondo naturale) e per questo sono annoverate tra le Scienze Sociali. Diversamente da quanto accade nelle Scienze Naturali, lo "scienziato sociale" è parte egli stesso dell'oggetto del proprio studio (la società) e il suo compito di scienziato è in certo senso svolto per conto della collettività. Pertanto, le scienze economiche, come altre scienze sociali, studiano aspetti della società determinati dalla società stessa. Esiste dunque una certa auto-referenzialità nelle scienze economiche (e altre scienze sociali), che non esiste nelle scienze naturali, dove l'oggetto di studio è distinto e separato da chi intraprende lo studio.

Il più importante obiettivo delle scienze economiche è quello di comprendere se e come sia possibile migliorare la suddetta organizzazione della produzione e dello scambio dei beni. Questo è l'oggetto di studio della "Politica Economica" (sebbene la parola "politica" viene talvolta intesa in senso più limitato) e pertanto il contenuto di questo volume è rilevante per qualsiasi insegnamento di economia.

Può essere utile fare un paragone con l'insegnamento di economia aziendale. L'insegnamento di tale materia porta gli studenti ad apprendere molti aspetti importanti circa l'organizzazione del mercato (per esempio come i prezzi delle attività sono determinati nel mercato, come le attività sono scambiate, ecc.), l'organizzazione dell'impresa e così via. Ma alla fine le conoscenze acquisite sono impiegate per comprendere come un'impresa possa al meglio raggiungere un dato insieme di obiettivi (tipicamente la massimizzazione del profitto) all'interno di una data struttura di mercato. Il primo aspetto di tale insegnamento è tipicamente definito "positivo" perché si preoccupa di comprendere quale sia lo stato delle cose, mentre il secondo aspetto è definito "normativo" in quanto ha a che fare col comprendere come certi obiettivi possano essere raggiunti. Allo stesso modo nelle scienze economiche si cerca di comprendere sia come funzionano le

istituzioni economiche sia gli effetti delle loro politiche sugli individui. Ulteriore compito della Politica Economica è quello di interrogarsi sulle effettive possibilità di migliorare le istituzioni economiche e il loro funzionamento. Al fine di comprendere gli effetti di un cambiamento di politica economica, si rende necessario definire il concetto di "benessere collettivo" (che in ultima analisi è una questione normativa) in quanto il miglioramento delle condizioni di alcuni individui può implicare il peggioramento di quelle di altri. In relazione a ciò, complicando ulteriormente il quadro, esiste la possibilità che una data politica economica aumenti il benessere collettivo (correttamente misurato) e allo stesso tempo riduca il livello di efficienza. Tale possibilità è spesso presentata nella forma di un trade-off tra efficienza ed equità - un tema centrale nelle scienze economiche che presenteremo formalmente e che incontreremo in diverse forme nelle pagine di questo volume.

Il volume è organizzato in cinque ampie sezioni tematiche:

- (1) Introduzione ai concetti di base della Politica Economica: obiettivi, statistiche, concetti fondamentali e proprietà dei mercati. Capitoli 2-6.
- (2) Fallimenti del mercato e trade-off: potere di mercato, esternalità, beni pubblici, risorse comuni, incertezza e asimmetria informativa, tassazione ed efficienza. Capitoli 7-13.
- (3) Il quadro macroeconomico: mercato del lavoro, politiche macroeconomiche, politica monetaria e indipendenza della Banca Centrale, sostenibilità del debito pubblico e crescita economica. Capitoli 14-18.
- (4) Aspetti internazionali della Politica Economica: tassi di cambio e politiche macroeconomiche, commercio internazionale, mobilità del capitale e migrazione. Capitoli 19-20.
- (5) Economia del benessere e scelte collettive. Capitolo 21.

Nel corso di questo libro il punto di partenza dell'analisi è l'economia di mercato, nella quale l'equilibrio tra domanda e offerta di molti beni e servizi è determinato attraverso il meccanismo dei prezzi. Dimostriamo, almeno teoricamente, che le interazioni tra individui in un'economia di mercato implicano un'importante e auspicabile proprietà, ossia l'efficienza (primo teorema dell'economia del benessere). Tale proprietà, che si verifica solo sotto ipotesi molto forti, fornisce una difesa teorica dell'economia di mercato e può anche essere utilizzata per spiegare il prevalere del mercato come strumento per le

interazioni economiche. Tale risultato mette in luce anche il ruolo dei prezzi, che sono in grado di coordinare la domanda e l'offerta di diversi beni tra individui.

Il resto del volume è dedicato a cercare di comprendere le molte diverse ragioni per cui, nella realtà, non si verifica la proprietà teorica dell'efficienza dei mercati e all'analisi delle politiche economiche che potrebbero essere usate per affrontare il problema. È importante sottolineare che, in un'economia di mercato, spesso le politiche economiche sono utilizzate per regolamentare e correggere le inefficienze del mercato, non per sostituirsi ai mercati. La motivazione è dettata dal desiderio di mantenere, quanto più possibile, il coordinamento tra individui raggiunto per mezzo dei prezzi. Esistono, tuttavia, diversi importanti casi in cui i mercati sono soppiantati da altre forme per determinare la fornitura e lo scambio di beni, per esempio all'interno della famiglia o quando il governo direttamente fornisce beni e servizi ai propri cittadini (le forze dell'ordine, la difesa e, molto spesso, l'assistenza sanitaria).

La procedura che utilizzeremo è la seguente: per prima cosa ci chiediamo se un dato mercato funziona bene senza alcun intervento di politica economica. Se la risposta è positiva, non esiste alcuna ragione per considerare un possibile intervento di politica economica. Tuttavia, se la risposta è negativa, il passo successivo è quello di chiedersi se un intervento di politica economica possa migliorare la situazione. A volte la risposta è negativa e c'è molto poco che il governo possa fare, ma altre volte la risposta è positiva e sono disponibili una o più politiche che possono rendere i mercati più efficienti. In tal caso, si vorrebbe poi scegliere, in qualche modo, la migliore tra di esse.

Nella maggior parte del testo useremo semplici e rigorosi modelli astratti per presentare e spiegare i nostri punti di vista. Il vantaggio di tale approccio è almeno duplice. In primo luogo, è importante usare concetti chiaramente definiti nell'affrontare un'analisi (e discussione) circa i pregi di una particolare politica, e questo è il ruolo che i modelli cercano di svolgere. Se, per esempio, in una discussione i partecipanti hanno in mente contenuti diversi in riferimento a un particolare concetto o termine (economico), c'è poco da sperare che la discussione sia proficua. In secondo luogo, quando si usa un ragionamento formale, il rischio di fare errori di logica nel passare da premesse ben definite alle conclusioni è minore. Se si fa il paragone con le tante discussioni farraginose che spesso si riscontrano nei dibattiti politici o sui giornali, i vantaggi di una trattazione rigorosa e precisa delle questioni economiche risultano evidenti. Tuttavia, occorre sottolineare che un approccio matematico formale ha anche i suoi costi. L'applicazione di un ragionamento matematico richiede radicali semplificazioni della realtà che osserviamo e spesso si ha l'impressione che qualcosa di importante venga tralasciato. Ciò significa anche che le conclusioni di un modello non dovrebbero mai essere considerate come l'ultima

parola, ma solo come base per ulteriori riflessioni e discussioni<sup>1</sup> o come una guida per le decisioni di politica economica.

I modelli utilizzati in questo volume richiedono un certo livello di preparazione da parte degli studenti. Si presuppone che lo studente abbia completato un corso di introduzione alla microeconomia. Le conoscenze richieste includono, tra l'altro, il vincolo di bilancio di un consumatore, il problema di massimizzazione dell'utilità, la funzione di produzione dell'impresa e il suo problema di massimizzazione del profitto. Sono anche richieste le conoscenze base di un corso di introduzione alla macroeconomia. Si presuppone, inoltre, che lo studente abbia conoscenze di base di statistica e dimestichezza con elementi base di analisi matematica, come la differenziazione del primo e del secondo ordine, l'ottimizzazione con due variabili (condizioni di primo e secondo ordine) e il teorema delle funzioni implicite di due variabili.

Il materiale del corso contenuto in questo testo dunque richiede una buona preparazione e un bel po' di lavoro. Diversi sono i vantaggi che un corso basato su questo volume può offrire. Il primo è una più profonda comprensione di molte delle importanti questioni economiche e politiche che stiamo affrontando all'inizio del XXI secolo. Ciò significa comprendere, tra l'altro, le fondamentali forze economiche in gioco. Sarà anche chiaro che problemi apparentemente disparati, come fornire al meglio assistenza sanitaria alle persone e come evitare che i mercati finanziari diventino fonte di crisi economiche, affondano le loro radici, almeno in parte, nello stesso problema: l'asimmetria informativa (selezione avversa e azzardo morale). Tali sorprendenti connessioni aiutano l'economista (e lo studente) a vedere "il quadro complessivo", comprendendo che dietro le miriadi di sfide, che stiamo affrontando, c'è un numero limitato di questioni e forze economiche. Se da una parte questo libro aiuta lo studente a scoprire le forze in gioco alla base di diversi importanti fenomeni, come l'inquinamento (*global warming*), il potere monopolistico, l'assicurazione sanitaria, la regolamentazione dei mercati finanziari, i mercati del lavoro, le politiche monetarie e finanziarie, la sostenibilità del debito pubblico, le politiche di cambio e il commercio internazionale, consente anche allo studente di accedere al quadro complessivo dandogli gli strumenti per capirne le dinamiche. Dunque, con tali strumenti, lo studente dovrebbe non solo essere in grado di approfondire un particolare argomento di suo interesse, ma anche di usare il ragionamento e i modelli economici per analizzare i tanti argomenti non trattati in questo volume.

---

<sup>1</sup>Nelle scienze economiche ciò spesso avviene per mezzo di modelli "migliori" alternativi, che cercano di includere ipotesi più realistiche altrove trascurate.

# Politica Economica: alcuni aspetti fondamentali

---

La questione fondamentale per la politica economica è quella di come raggiungere alcuni obiettivi economici stabiliti per la società. In linea di principio tale questione potrebbe essere studiata senza considerare se tali obiettivi siano ragionevoli o meno. Tuttavia, nell'ambito degli studi di politica economica, spesso, una parte del dibattito è dedicato a definire cosa si intende per "obiettivi ragionevoli". Un obiettivo condiviso da tutti gli economisti è quello dell'**efficienza**, intesa come impegno a evitare lo spreco di risorse. Come vedremo, i requisiti di efficienza sono una prerogativa che fundamentalmente appartiene a tutte le analisi di politica economica.

Un altro obiettivo spesso preso in considerazione dagli economisti è quello dell'**equità** che ha come scopo quello di evitare forti disuguaglianze nella distribuzione del reddito, della ricchezza o delle opportunità di consumo. A questi primi due obiettivi se ne aggiunge un terzo, la **libertà economica** volta a garantire che gli individui abbiano maggiori scelte economiche anziché meno.

In pratica è spesso difficile stabilire se i fondamentali obiettivi di efficienza, equità e libertà economica siano stati raggiunti. Di conseguenza, gli economisti propongono alcuni obiettivi intermedi che dovrebbero contribuire al raggiungimento di quelli fondamentali. Tra questi troviamo:

- (a) Un buon funzionamento dei mercati.
- (b) Crescita economica.
- (c) Stabilità economica.
- (d) Bassi livelli di disoccupazione.
- (e) Un elevato reddito (in media o per tutti o quasi tutti gli individui nell'economia).

- (f) Una distribuzione del reddito che non sia iniqua.
- (g) Un ambiente naturale sano.
- (h) Un'adeguata disponibilità di assistenza sanitaria.
- (i) Adeguate opportunità di istruzione.

Tale lista è incompleta ed economisti, politici ed elettori potrebbero non essere d'accordo su cosa dovrebbe includere come anche sulla relativa importanza delle diverse voci. Nelle pagine dei capitoli seguenti considereremo anche altri obiettivi intermedi.

Un'ulteriore complicazione nella formulazione delle politiche economiche è spesso rappresentata da un forte disaccordo su come raggiungere determinati obiettivi. Infatti, spesso molti dei dibattiti che hanno come tema la politica economica sono centrati su come meglio raggiungere gli obiettivi concordati per l'economia. Tali dibattiti avvengono sia tra economisti che tra politici che spesso si avvalgono della consulenza di diversi economisti. Per quanto riguarda i capitoli di questo volume, il punto è che esistono grosse divergenze tra economisti e ci sono poche, se non nessuna, affermazioni importanti riguardo all'economia condivise da tutti.

## 2.1. Economia Positiva, Normativa e *Political Economy*

Gli economisti spesso fanno distinzione tra tre diverse linee di ricerca: l'Economia Positiva, l'Economia Normativa e la *Political Economy*.

### 2.1.1. Economia Positiva

Questa linea di ricerca studia il funzionamento dell'economia da un punto di vista (presumibilmente) oggettivo e cerca di capire come cambiamenti introdotti nel sistema economico, che siano puramente esogeni (come un terremoto) o concettualmente esogeni, come una guerra, un aumento dei prezzi energetici, una innovazione tecnologia o l'introduzione di una tassa governativa, influenzeranno il sistema (per esempio in termini di efficienza, prezzi, disoccupazione, ecc.).

### 2.1.2. Economia Normativa

In questa linea di ricerca gli economisti individuano alcuni principi riguardo a ciò che dovrebbe essere conseguito dal sistema economico e studiano l'interazione tra di essi.

Abbiamo già indicato i principi di efficienza ed equità e alcuni obiettivi intermedi. Per buona parte dei capitoli di questo volume considereremo alcuni principi normativi come dati, ipotizzando che siano stati stabiliti dal governo o da altri organi rappresentativi della popolazione.

### 2.1.3. *Political Economy*

Questo campo di ricerca nelle scienze economiche è relativamente nuovo e si occupa dello studio del processo di decisione politica. Il presupposto è che politici e partiti non possono essere considerati puramente come difensori benevolenti degli interessi dei propri elettori, ma piuttosto che sono anche interessati a promuovere il proprio tornaconto (per esempio, essere rieletti oppure sostenere gli interessi di particolari gruppi che li finanziano). L'idea fondamentale è quella che per stabilire una corrispondenza tra gli obiettivi della società e le reali decisioni prese dai politici, devono essere presenti adeguati incentivi.

Ad eccezione del Capitolo 21, non prenderemo molto in considerazione le questioni di *Political Economy* nelle nostre lezioni. Il nostro approccio sarà soprattutto quello dell'economia positiva e dell'economia normativa, ma applicati in modo specifico a problemi economici ben definiti: come possiamo raggiungere al meglio un certo obiettivo, dati i vincoli identificati dai nostri studi di economia positiva.

## 2.2. Sistema Economico, Istituzioni e Politica Economica

Sul piano concettuale può essere utile pensare alla politica economica facendo distinzione tra, sistema economico, istituzioni economiche e politiche economiche in senso stretto.

### 2.2.1. Sistema Economico

Un sistema economico è formato da un insieme di istituzioni economiche e politiche spesso caratterizzate da una giustificazione ideologica (che può essere più o meno autentica). Un sistema economico può essere sostenuto da una *Costituzione*, che detta diritti e obblighi dei cittadini. Come esempi abbiamo: un sistema economico comunista (un'economia pianificata), un sistema economico fascista (spesso anche con una certa pianificazione) e una economia di mercato democratica, spesso indicata come sistema capitalistico. Una fondamentale legge sottostante l'economia di mercato è il diritto di proprietà. Un recente esempio di un sistema economico misto è il cosiddetto capitalismo di stato, come per esempio in Cina, dove un governo non eletto è profondamente

coinvolto nella pianificazione dell'economia, ma dove anche il mercato gioca un ruolo importante. Tale sistema fu adottato in Corea del Sud e Taiwan nelle fasi iniziali del loro sviluppo dopo le rispettive guerre civili. I sistemi economici spesso cambiano nel tempo, ma tali cambiamenti si verificano raramente e prendono la forma di rivoluzioni o almeno di crisi dei consueti processi decisionali.

### 2.2.2. Istituzioni

Un'istituzione economica si sviluppa nel contesto di un particolare sistema economico e ha carattere più permanente rispetto a quello di una politica economica in senso stretto. Secondo Douglass C. North (vedi North, 1990, Cap. 1):

Le istituzioni sono le regole del gioco di una società o, più formalmente, i vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti.

[...]

Che le istituzioni influiscano sull'evoluzione delle attività economiche è difficilmente negabile, così come non si può negare che anche le differenze di risultati economici nel tempo dipendano dagli assetti istituzionali.

[...]

Le istituzioni riducono il tasso di incertezza creando delle regolarità nella vita di tutti i giorni.

Un'istituzione economica può nascere in modo più o meno spontaneo, il più ovvio esempio è quello del mercato, che è costruito sul principio di libero scambio e che usa i prezzi come mezzi per regolare tale scambio. Un altro esempio è l'organizzazione del mercato del lavoro, dove in molti paesi i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori negoziano i termini del contratto di lavoro. In molti paesi il governo impone un salario minimo. La mera esistenza del salario minimo può essere considerata come un'istituzione sotto l'etichetta "mercato del lavoro". La determinazione del livello di salario minimo è parte di una particolare politica economica. Le istituzioni economiche sono spesso regolamentate o codificate in leggi. Un esempio sono le leggi, esistenti in molti paesi, che garantiscono ai lavoratori il diritto di organizzarsi in sindacati. Un altro esempio è la legge che stabilisce l'esistenza di una banca centrale con certi diritti e obblighi. Le istituzioni economiche cambiano nel tempo, ma tali cambiamenti o riforme sono spesso ritenute radicali e possono essere realizzate solo dopo un notevole supporto da parte dei responsabili politici o degli elettori. Dal momento che le istituzioni economiche a volte

nascono e si evolvono spontaneamente, esse possono anche cambiare e scomparire in modo spontaneo. Internet, che non solo influenza molti aspetti della vita degli individui, ma anche come interagiscono dal punto di vista economico, è un processo che sta ancora facendo il suo corso.

### 2.2.3. Politiche Economiche

Le politiche economiche in senso stretto agiscono nell'ambito dei vincoli imposti dalle istituzioni economiche. Per esempio, abbiamo già menzionato l'istituzione del salario minimo. Altri esempi sono la regolamentazione dei monopoli, il prelievo fiscale e la scelta dei tassi di interesse di riferimento da parte della Banca Centrale.

## 2.3. Economia di Mercato

Nei capitoli che seguono studieremo quasi esclusivamente economie di mercato, ovvero escluderemo gli altri sistemi economici come, per esempio, l'economia pianificata. Inoltre, considereremo le politiche economiche in senso stretto anche se occorre notare che la linea di demarcazione tra politiche e istituzioni economiche non è così ovvia.

Per economia di mercato si intende un sistema economico come quello vigente nell'Unione Europea e nelle altre economie occidentali. Tipicamente, in tali sistemi il governo è diviso in tre ruoli (o rami) concettualmente distinti: legislativo, esecutivo e giudiziario. Il primo stabilisce le leggi (politiche economiche incluse) e solitamente ciò avviene in un parlamento eletto. Il ruolo del ramo esecutivo è di applicare tali leggi e decisioni. Infine, il ramo giudiziario del governo ha il ruolo di interpretare le leggi di un paese, in particolare nell'ambito delle dispute legali; inoltre, esso stabilisce se le leggi emanate dal ramo legislativo sono compatibili con i fondamenti costituzionali del paese.

Quanto segue è una breve descrizione di come una tipica economia di mercato funziona:

- (1) Si basa su una costituzione democratica.
- (2) Ha leggi che tutelano la proprietà privata.
- (3) Ha istituzioni legali che garantiscono la validità dei contratti e istituzioni esecutive che fanno rispettare le leggi se necessario.
- (4) Ha mercati per lo scambio di beni, in parte regolamentati dal governo. I prezzi sui mercati sono stabiliti dall'interazione di domanda e offerta, sebbene possono essere oggetto di intervento governativo.

- (5) Lo stato impone le tasse, fornisce trasferimenti e alcuni dei beni richiesti dai consumatori.

Un principio fondamentale di politica economica in un'economia di mercato è che ci dovrebbe essere l'intervento del governo solo qualora i mercati non dovessero funzionare in maniera soddisfacente senza alcun intervento. Quest'idea potrebbe essere formulata con "i mercati è meglio lasciarli a sé stessi". Idealmente ci sono due fasi necessarie per stabilire se ci sia bisogno di intervento:

- (1) Il mercato che stiamo studiando è in grado di raggiungere da solo gli obiettivi prefissati?
- (2) Quali sono le politiche disponibili, se esistono, che possono aiutare il mercato in questione a raggiungere gli obiettivi prefissati? Se esistono più politiche disponibili, quali tra queste funziona meglio per gli obiettivi prefissati?

Nel corso dei seguenti capitoli studieremo e verificheremo come una "idealizzata" economia di mercato raggiunge certi obiettivi prefissati e come il governo può intervenire o regolamentare per limitare le carenze del mercato.



## Da sapere

In sintesi, questo è quanto c'è da sapere di questo capitolo:

- (1) La differenza tra economia positiva, economia normativa e *political economy*.
- (2) Gli obiettivi fondamentali ed intermedi fissati dai governi.
- (3) Cosa sono le istituzioni e il loro scopo.
- (4) La differenza tra sistema economico, istituzioni economiche e politiche economiche in senso stretto.
- (5) Le caratteristiche di un'economia di mercato.
- (6) Come è determinata l'opportunità di intervento del governo in un'economia di mercato.

# La Situazione Economica

---

In questo capitolo prenderemo brevemente in considerazione alcune statistiche dell'economia, che aiutano a comprendere lo scopo delle politiche economiche. Tali statistiche sono poi comparate con quelle di altri paesi allo scopo di determinare la situazione relativa di un paese, e dunque la possibilità di miglioramenti, e di capire quali politiche economiche e istituzioni sono efficaci o meno.

## 3.1. Il Prodotto Interno Lordo

Il PIL (Prodotto Interno Lordo) di un paese misura il valore di mercato di tutti i beni e servizi prodotti entro i confini del paese in un determinato anno meno il valore di tutti gli input intermedi, mentre il RNL (Reddito Nazionale Lordo) misura il valore dei pagamenti a tutti i fattori produttivi impiegati dai cittadini di un paese in un determinato anno. Nel caso di un'economia *chiusa*, non c'è distinzione tra PIL e RNL e in ogni caso queste misure sono molto spesso simili (come vedremo in seguito). RNL e PIL costituiscono un modo per valutare il benessere materiale generale di un paese. Quando queste misure vengono divise per il numero di abitanti, esse diventano misure "pro capite" (ovvero, il PIL pro capite o il RNL pro capite) e in questo modo misurano il benessere economico (materiale) medio degli individui in un paese.

Per capire perché, nel misurare il PIL, sottraiamo il valore dei prodotti intermedi, consideriamo il seguente esempio. Se la FIAT produce auto e usa, come input, le gomme della Pirelli, il valore dell'auto include non solo le parti prodotte all'interno di FIAT ma anche le gomme fornite da Pirelli. Se in aggiunta al valore dell'auto FIAT, includessimo il valore delle gomme prodotte da Pirelli quando calcoliamo il PIL dell'Italia, il valore delle gomme sarebbe contabilizzato due volte nel PIL. Per questa ragione non consideriamo i prodotti intermedi nel calcolo del PIL.

### 3.1.1. Un esempio: il calcolo del PIL

Ci sono tre individui,  $A$ ,  $B$  e  $C$  residenti nello stesso paese.  $A$  possiede la terra del paese e dirige l'attività di produzione di riso.  $B$  possiede un trattore che affitta e  $C$  è un lavoratore agricolo.

$A$  paga a  $B$  un canone annuo di affitto di €2.500 per l'uso del trattore e un salario annuo di €15.000 per il lavoro di  $C$  nella sua azienda. Il valore di mercato del riso prodotto in un anno è di €40.000. Questo è l'unico bene finale prodotto nel paese e dunque il suo valore di mercato è anche il PIL (o RNL) del paese (i servizi del trattore e il lavoro sono input, che quindi non sono contabilizzati nel PIL). Il profitto annuale ottenuto da  $A$  è pari a  $€40.000 - €2.500 - €15.000 = €22.500$ . Vediamo dunque che il PIL è anche misurato come la somma dei pagamenti a tutti i fattori della produzione (ossia ad  $A$  per la gestione dell'attività di produzione e l'uso della terra, a  $B$  per l'affitto del trattore e a  $C$  per la fornitura di manodopera).

Dal momento che, in questo esempio, l'unico prodotto finale è il riso e dato che, per il momento, consideriamo un'economia chiusa (ovvero un'economia senza importazioni né esportazioni da e per altri paesi), il valore dei consumi in questo paese è anche il valore del PIL. Questo spiega che, per un'economia chiusa, il PIL annuale può essere misurato in tre diversi modi:

- (1) Il valore di tutti i beni e servizi finali prodotti nel paese in un anno.
- (2) La somma dei pagamenti a tutti i fattori della produzione (nel nostro esempio, la terra, il trattore - ciò che chiamiamo capitale - e il lavoro) residenti in un dato paese.
- (3) Il valore di tutte le spese (consumo più investimenti) che hanno avuto luogo in un anno nel paese (si noti che nel nostro esempio non ci sono investimenti nell'anno in questione).

#### Continuazione dell'esempio: gli investimenti

Continuiamo il nostro esempio inserendo gli investimenti. Supponiamo che ci sia un altro individuo nel paese,  $D$  che fabbrica trattori. Nell'anno in considerazione costruisce un trattore e lo vende a  $B$  per €10.000.  $B$  finanzia l'acquisto del trattore in parte con il proprio risparmio e in parte prendendo a prestito €4.000 ciascuno da  $A$  e  $C$ . Ciò vuol dire che il risparmio totale nel paese è di  $€4.000 + €4.000 + €2.000 = €10.000$  (dove gli ultimi €2.000 sono i risparmi di  $B$ ). Il livello totale del risparmio,  $S$ , è uguale al livello degli investimenti nel paese. Si noti che in questo caso  $A$  e  $C$  sono divenuti

indirettamente comproprietari del capitale (ossia il trattore) nel paese. Il PIL ora è pari a €50.000, il valore del bene di consumo prodotto, il riso, più il valore del bene di investimento prodotto, il trattore (ovvero, il valore di tutti i beni finali). Come prima il PIL è anche uguale al valore totale della spesa per consumi e investimenti:  $Y = C + I$ , dove  $Y$  indica il PIL,  $C$  i consumi e  $I$  gli investimenti privati, con questi ultimi che sono uguali al risparmio,  $I = S$ .

### Continuazione dell'esempio: la spesa pubblica

Sinora nel nostro esempio abbiamo solo considerato la spesa privata, il consumo di riso, e gli investimenti privati (l'investimento nel trattore), ma nessuna spesa pubblica. Supponiamo che nel paese ci sia un esercito, che consiste in un individuo  $E$  che è pagato con razioni di riso. Il governo tassa i suoi cittadini, diciamo che ciascuno deve pagare €1.000 in tasse per un totale di €5.000 che viene poi usato per pagare l'esercito di un solo uomo. Questo viene contabilizzato come spesa pubblica. Indicando con  $G$  la spesa pubblica avremo che  $Y = C + G + I$  con un PIL che adesso è pari a €55.000. Si noti, che come in precedenza,  $Y$  è anche uguale al valore della produzione (la produzione pubblica - il servizio di difesa - ha un valore pari a €5.000) e al valore della retribuzione dei fattori della produzione (incluso il salario del soldato  $E$ ).

In termini generali, la spesa pubblica è data dall'acquisto di beni e servizi, che sono usati come input per la produzione di un bene, consumato dalla popolazione (per esempio, la difesa) o per investimenti (per esempio, una strada pubblica). D'altra parte, i trasferimenti monetari ovvero trasferimenti a favore di imprese e famiglie (come il sussidio di disoccupazione) non sono considerati parte della spesa pubblica. In fine, si noti che sinora abbiamo ipotizzato che la spesa pubblica sia interamente finanziata dal prelievo fiscale. Non necessariamente deve essere così. Se il prelievo fiscale ammontasse a €4.000, il governo dovrebbe prendere in prestito €1.000 dalla popolazione, ovvero il bilancio pubblico avrebbe un deficit che potrebbe essere finanziato dai cittadini, per esempio attraverso l'acquisto di titoli di stato.

### Ammortamenti

Prendiamo ora in considerazione un'altra importante misura della contabilità nazionale, quella del PIN (Prodotto Interno Netto). Si giunge alla definizione del PIN sottraendo al PIL gli ammortamenti (ovvero il deprezzamento dello stock di capitale fisico). Nel nostro esempio, con l'uso il valore del trattore diminuirà nel tempo. Se, per esempio, il valore del trattore diminuisce da €1.000 a €0 nell'anno (che può essere il motivo per

cui  $B$  decide di investire in un nuovo trattore), allora il PIN sarà uguale a  $PIL - €1.000$ , ovvero  $€55.000 - €1.000 = €54.000$ . Il RNN (Reddito Nazionale Netto) è calcolato allo stesso modo nel nostro esempio, dove non essendoci differenza tra PIL e RNL, non c'è differenza tra PIN e RNN.

### Continuazione dell'esempio: economia aperta

Sinora abbiamo considerato un'economia chiusa, ovvero senza scambi con il resto del mondo. Supponiamo che  $A$  importi, al costo di €4.000, fertilizzanti da usare nella propria fattoria. Dal momento che i fertilizzanti sono un input, per ottenere il nuovo PIL dobbiamo sottrarre il loro valore e otteniamo un PIL pari a €51.000 (realisticamente i fertilizzanti dovrebbero aumentare la produzione di riso, ma per il momento ignoriamo questo dato). Dal punto di vista del paese che importa la spesa per fertilizzanti potrebbe essere finanziata vendendo riso all'estero, ma anche (totalmente o parzialmente) indebitandosi con l'estero. Consideriamo quest'ultima possibilità. Supponiamo che l'acquisto del trattore di  $B$  sia interamente finanziato con il debito, ovvero prende in prestito €4.000 da  $A$ , €4.000 da  $C$  e €2.000 dall'estero. Allo stesso tempo  $A$  vende €2.000 di riso all'estero attraverso attività di esportazione. In Tabella 3.1 è illustrata la sintesi della situazione del nostro esempio.

	Reddito	Consumi Privati	Risparmio Netto	Investimenti	Tasse = Spesa Pubblica
$A$	18.500	13.500	4.000	0	1.000
$B$	2.500	1.500	-10.000	10.000	1.000
$C$	15.000	10.000	4.000	0	1.000
$D$	10.000	9.000	0	0	1.000
$E$	5.000	4.000	0	0	1.000
	51.000	38.000	-2.000	10.000	5.000

**Tabella 3.1:** Il PIL e le sue componenti nell'esempio considerato

È evidente che le esportazioni nette  $X$  sono uguali al risparmio netto nel paese (risparmio - investimenti) e dalla Tabella 3.1 otteniamo la formula fondamentale per un'economia aperta:

$$Y = C + I + G + X$$

Le esportazioni nette  $X$  (che rappresentano il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti) sono date dalla differenza tra esportazioni  $EX$  ed importazioni  $IM$ :  $X = EX - IM$  (nel nostro caso  $X = €2.000 - €4.000 = -€2.000$ ).

Sin qui non c'è stata alcuna distinzione tra PIL e RNL, ma arricchiamo il nostro esempio per illustrare la differenza. Ricordiamoci che  $B$  prende in prestito €10.000

per finanziare l'acquisto del trattore. Parte del prestito (€8.000) è coperto da risorse interne al paese, mentre il resto è finanziato dall'estero.  $B$  dovrà pagare gli interessi sul prestito, supponiamo il tasso di interesse sia del 5% annuo. Ciò vuol dire che sia  $A$  che  $C$  avranno anche un reddito da interessi, come anche i residenti all'estero che hanno prestato €2.000 a  $B$ . Se (nell'anno successivo) sottraiamo dal PIL il pagamento degli interessi pagati da  $B$  (€100) ai residenti all'estero otteniamo il RNL. Il RNL dunque misura il valore dei beni e servizi finali prodotti dai residenti di un dato paese (ovvero, il reddito totale dei residenti), mentre il PIL misura il valore della produzione di beni e servizi finali avvenuta sul territorio nazionale, sia da parte di cittadini residenti che non-residenti. Se vogliamo misurare il benessere dei residenti di un paese la misura RNL sarebbe più pertinente. Nonostante ciò la misura del PIL è più frequentemente usata come indicatore della posizione economica di un paese. Dal momento che, per la maggior parte dei paesi, la differenza tra i due è minima, ciò non è un problema.

Torniamo ora all'equazione fondamentale del PIL

$$Y = C + I + G + (EX - IM)$$

Il risparmio di un paese può essere scritto come  $S = Y - C - G$  (ovvero reddito meno consumi pubblici e privati), pertanto

$$S = I + (EX - IM)$$

che implica anche che il risparmio netto sia uguale alle esportazioni nette (o saldo delle partite correnti) come indicato in precedenza,  $S - I = X$ . Il risparmio privato  $S^P$  è anche uguale al reddito disponibile meno i consumi privati:

$$S^P = Y^d - C$$

dove il reddito disponibile è dato da  $Y^d = Y - T$ , ovvero il PIL meno le tasse  $T$  pagate al governo. Il risparmio pubblico invece è dato dalle tasse meno la spesa pubblica:

$$S^G = T - G$$

Di conseguenza

$$S = S^P + S^G = (Y - T - C) + (T - G) = Y - C - G = I + (EX - IM)$$

Considerando il caso di un deficit di bilancio finanziato attraverso l'emissione di titoli di stato abbiamo che  $B^G = -S^G$ , dunque

$$S^P = I + (EX - IM) + B^G \quad (3.1)$$

Ovvero, il risparmio privato può essere impiegato per finanziare gli investimenti privati interni,  $I$ , per concedere prestiti all'estero,  $(EX - IM)$ , o per concedere prestiti al governo,  $B^G$ . La condizione (3.1) può anche essere riscritta come segue

$$(EX - IM) = S^P - I - B^G$$

pertanto, se il risparmio privato,  $S^P$ , non fosse sufficiente a finanziare gli investimenti privati interni,  $I$ , e il deficit di bilancio,  $B^G$ , avremmo che  $S^P < I + B^G = I + (G - T)$  e di conseguenza  $(EX - IM) < 0$  e il paese si deve indebitare con il resto del mondo.

### 3.1.2. Il tasso di crescita del PIL

Le statistiche di ogni variabile aggregata presentano delle difficoltà e qui di seguito ne prenderemo in considerazione alcune relative al PIL. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, il calcolo del PIL non considera il deprezzamento (ammortamento) dello stock di capitale. Inoltre non tiene neanche conto dell'esaurimento delle risorse naturali (un aspetto dell'attività economica che ultimamente ha ricevuto maggiore attenzione dato l'emergere di problemi ambientali). Inoltre, il calcolo del PIL che abbiamo descritto

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Cina</b>	13.957,94	15.331,82	16.788,03	18.336,44	19.814,26	21.411,54	23.300,78
<b>USA</b>	15.542,58	16.197,01	16.784,85	17.521,75	18.219,30	18.707,20	19.485,39
<b>India</b>	5.782,04	6.209,85	6.713,11	7.339,97	8.024,59	8.705,01	9.460,76
<b>Giappone</b>	4.573,19	4.746,70	4.967,05	4.986,57	5.136,02	5.221,77	5.319,80
<b>Germania</b>	3.427,14	3.503,68	3.647,78	3.821,63	3.919,28	4.110,95	4.345,63
<b>Indonesia</b>	2.171,52	2.344,88	2.515,16	2.688,49	2.850,16	3.031,81	3.242,77
<b>Brasile</b>	2.974,96	3.088,32	3.232,67	3.307,41	3.224,60	3.156,49	3.237,51
<b>UK</b>	2.329,21	2.414,96	2.533,41	2.640,58	2.738,21	2.819,12	2.965,80
<b>Francia</b>	2.446,47	2.474,01	2.608,52	2.662,03	2.719,22	2.804,27	2.954,84
<b>Italia</b>	2.158,29	2.157,55	2.176,32	2.192,71	2.237,10	2.367,10	2.477,39

**Tabella 3.2:** I primi 10 paesi con il PIL nominale più elevato nel 2017. PIL in miliardi di dollari USA a prezzi e PPA correnti. (Fonte: OECD)

considera il valore nominale espresso nella valuta locale o in altra valuta usando il tasso di cambio (vedi Tabella 3.2). Tale valore nominale però non ci dice molto circa l'ammontare di consumo disponibile per i cittadini di un paese, che è ciò che in ultima analisi conta. Se, per esempio, tutti i prezzi dovessero raddoppiare nel nostro esempio, il PIL sarebbe  $€2 \times 51.000 = €102.000$  invece che  $€51.000$  ma il consumo di riso rimarrebbe invariato. In teoria si potrebbe misurare il PIL in termini di un bene (nel nostro esempio, sarebbe naturale misurare il PIL in chilogrammi di riso), tuttavia ciò implicherebbe una certa