APPUNTI PER CORSO "POLITICA ECONOMICA"
A.A. 2008-2009 - GIAMPAOLO VITALI

Facoltà di Scienze Bancarie Finanziarie Assicurative
Corso di politica economica
anno accademico 2007-2008

Pippo Ranci

Nota introduttiva

Questa nota introduttiva fornisce un quadro d'insieme del programma del corso e fa rinvio alle letture punto per punto.
È necessaria la conoscenza del programma di Economia politica. Le nozioni principali di quel corso fanno parte del programma di questo e non possono essere ignorate o dimenticate.

1. Come amministrare l'economia nell'interesse generale

La comunità organizzata nello stato è anche un sistema economico: si parla di Italia e di sistema economico italiano. Un sistema economico serve al benessere dei suoi membri: così l'economia familiare (o domestica) serve al benessere dei suoi membri e viene governata dalla famiglia secondo regole, ben chiare anche se non scritte, come ad esempio quella di dosare le spese in relazione alle entrate e alla ricchezza, di provvedere per il futuro, di mantenere solidarietà tra i membri soprattutto se qualcuno di essi ha bisogni o esigenze particolari (ricordiamo che la parola "economia" nella sua origine greca significa "gestione della casa").
La gestione della comunità più grande è chiamata politica (dal greco: gestione della città). Chi ha la responsabilità di governo della comunità provvede a governare anche il sistema economico, e questa sua attività si definisce politica economica.
La storia ci mostra una grande varietà di modi di concepire e organizzare la politica economica. Delle varie esperienze storiche restano segni nell'organizzazione della politica economica di oggi.

a. Nelle monarchie assolute il sovrano godeva della proprietà di gran parte della terra oltre che del diritto di tassare i sudditi e non vi era una netta separazione tra l'interesse del sovrano e l'interesse del popolo. Il "tesoro" del sovrano era il patrimonio dello stato (di qui ancor oggi in molti stati il nome di "ministro del tesoro" attribuito al ministro dell'economia).
b. Nei comuni medioevali le "corporazioni" dei mestieri dettavano le norme per l'organizzazione dei mercati. Non si poteva esercitare l'attività se non entrando nella corporazione, e la corporazione stessa aveva il potere di impedire o regolare gli accessi. Si può dire che l'attività economica era governata dalle associazioni dei produttori. Qualche aspetto dell'organizzazione "corporativa" è sopravvissuto nelle economie moderne: ancora oggi alcune attività sono riservate a coloro che le esercitano e alle loro associazioni[1] . Sulle attività professionali vigilano gli "ordini professionali" come quelli dei notai, degli avvocati, dei commercialisti, degli ingegneri, che in genere definiscono tariffe, regole per la prestazione dei servizi, regole per l'accesso di nuovi operatori. Nel caso di alcune attività di servizio come quella dei taxisti sono molto forti gli ostacoli all'entrata: le autorizzazioni ad esercitare l'attività sono così poche che assumono un valore economico cospicuo e vengono scambiate contro un prezzo o lasciate in eredità. La materia è oggetto di discussione e polemica: da un lato l'autoregolamentazione di alcune categorie, come quella dei medici, è ritenuta necessaria perché la totale liberalizzazione lascerebbe i pazienti meno avvertiti in mano a presunti medici anche impreparati; per contro si osserva che ogni categoria tende a usare la regolamentazione per proteggere i propri membri più che i clienti, e limita l'accesso per poter mantenere tariffe più alte.
c. Il commercio è cresciuto fin dal medioevo e soprattutto dopo l'apertura delle grandi vie di navigazione (secolo 16°), andando ben oltre i confini degli stati. Quindi le sue regole sono state largamente dettate dai commercianti stessi. Si è gradualmente costituito e continua a svilupparsi un insieme di norme chiamato "lex mercatoria": norme non di legge (le leggi le fanno gli stati e non esiste uno stato mondiale) ma osservate e fatte osservare sulla base della convenienza reciproca. Le controversie vengono prevalentemente risolte non dai tribunali ma mediante arbitrati privati (un arbitro nominato dalle parti).

[1] In Italia il regime fascista (1921-1943/45) pretese di rifondare la politica economica resuscitando il modello delle corporazioni: fu così definita una "economia corporativa", in cui le scelte venivano operate sostanzialmente dai rappresentanti degli interessi produttivi e dal partito fascista, in un contesto di severa limitazione delle libertà, incluse quelle economiche. L'impostazione era anche fortemente protezionistica, cioè avversa alla libertà degli scambi e orientata ad accrescere la potenza nazionale e lo sviluppo delle imprese nazionali anche a scapito degli interessi dei consumatori.

Lo stato moderno si è formato, e ha definito la sua politica economica, gradualmente trasformando le norme e le pratiche che si erano formate nei secoli delle monarchie assolute. Lo stato moderno tende anche a prendere controllo dei regimi non statuali, come quelli corporativi, in modo che l'organizzazione e la regolamentazione dell'attività economica sia orientata non agli interessi di una categoria, ma in quanto possibile agli interessi generali della comunità. Le istituzioni dello stato hanno appunto il compito di promuovere gli interessi generali (si noti, tra l'altro, l'articolo 67 della Costituzione italiana "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato": significa che un gruppo di elettori non può, riversando i suoi voti su un candidato al Parlamento, conferirgli il mandato di operare nell'interesse del gruppo stesso).
Mancando uno stato mondiale, è più difficile incorporare nel diritto statuale la *lex mercatoria* che si riferisce agli scambi internazionali che sono in rapida crescita; ciò vale particolarmente nel caso delle transazioni finanziarie internazionali che crescono ancor più velocemente e assumono dimensioni superiori alle risorse finanziarie degli stati stessi.
Tuttavia si sono fatti grandi progressi. Si è sviluppata una rete di accordi tra gli stati e una rete di istituzioni internazionali (come le Nazioni Unite o ONU, l'organizzazione per il commercio mondiale o WTO) che agiscono mettendo d'accordo gli stati ma anche imponendo loro regole e comportamenti deliberati dall'istituzione stessa; riguardo ad alcune materie l'istituzione ha ricevuto dagli stati membri un potere di agire autonomamente, e quindi assume un livello superiore agli stati stessi nelle materie del suo mandato. In altre parole, le istituzioni internazionali possono sempre deliberare all'unanimità ma in certe materie possono deliberare a maggioranza, imponendo la decisione anche agli stati dissenzienti; si parla in questo caso di poteri sopranazionali. Così si cerca di approssimare anche a livello mondiale l'obiettivo di ordinare l'attività economica a obiettivi di interesse generale e non particolare, e di definire questi obiettivi generali sulla base di un processo politico (cioè che rifletta il modo in cui i paesi hanno deciso di governarsi) e non sulla base brutale della potenza (economica o militare). I risultati mostrano un successo solo parziale, e il tentativo continua.
A livello intermedio tra lo stato nazionale e il mondo intero si collocano i raggruppamenti regionali tra stati. Il caso che presenta la maggiore evidenza mondiale e un'importanza storica maggiore di qualsiasi precedente è quello dell'Unione europea. Ne riparleremo nel paragrafo 5.

2. Il paradigma dell'economia di mercato e l'allocazione

2.1 Economia di mercato o economia mista

I sistemi economici contemporanei sono caratterizzati dallo sviluppo dei mercati in un contesto di libertà di produrre e commerciare. I sistemi economici esistenti differiscono per vari aspetti, ma la grandissima parte di quelli che si sviluppano hanno in comune le caratteristiche fondamentali dell'economia di mercato.
La crescita economica degli ultimi due secoli non ha precedenti nella storia, la ricchezza dei paesi industrializzati (anche se mal distribuita, come vedremo) ha consentito a gran parte della popolazione di raggiungere livelli di vita inimmaginabili in precedenza. Nuovi paesi inseguono quelli benestanti, mostrando tassi di crescita elevati. Questa crescita è tipica delle economie di mercato. Modelli di organizzazione dell'economia radicalmente diversi e alternativi non offrono nulla di paragonabile: quelli fondati su tradizioni preindustriali vanno scomparendo, il grande esperimento delle economie socialiste imperniate sulla pianificazione centrale è considerato concluso e non imitabile a causa degli elevati costi umani e delle evidenti inefficienze che ha dimostrato ~~nell'arco del cinquant'anni di esistenza~~ (1917-1999).
Nella realtà ciascun sistema economico è quello che risulta dalla storia precedente del paese e dalle scelte che quotidianamente i cittadini compiono sia attraverso le istituzioni dello stato e le loro politiche, sia attraverso i comportamenti economici delle imprese e dei singoli; ed è soggetto anche ai condizionamenti provenienti dal resto del mondo. I sistemi si modificano continuamente e non sono mai identici, pur mantenendo in genere le caratteristiche dell'economia di mercato.
Nelle economie di mercato i compiti dello stato sono meno estesi che nelle monarchie assolute e certo meno estesi che nelle economie pianificate. Tuttavia in tutte le economie di mercato lo stato svolge compiti essenziali e la sua attività economica è estesa. Per questo si definiscono le economie contemporanee anche come "economie miste", cioè caratterizzate da ampia libertà dei mercati ed anche ampie funzioni delle istituzioni pubbliche. Spesso si usa la parola "stato" per brevità, a indicare il complesso delle istituzioni che include lo stato nazionale o federale, le amministrazioni locali, gli enti pubblici, le organizzazioni internazionali con compiti in campo economico.
In parallelo con l'evoluzione dei sistemi reali, lo studio dei sistemi economici, cioè la disciplina scientifica chiamata "economia" o "economia politica", si è orientato negli ultimi due secoli ad analizzare un modello astratto di sistema economico basato sulla libertà di scelta da parte del consumatore e risparmiatore, sulla libertà di produrre e concorrenza tra produttori, sul riconoscimento della proprietà privata come modalità ampiamente sviluppata anche se non esclusiva di controllo delle risorse. Un sistema economico con queste caratteristiche è preso a modello per interpretare i sistemi concretamente esistenti: nelle scienze un modello adottato come riferimento per l'interpretazione della realtà si definisce "paradigma". Il modello rappresenta imperfettamente, ma abbastanza utilmente, la varietà delle situazioni concrete, e quindi ad esso ci si riferisce nel corso dell'analisi. Gran

parte dell'analisi economica considera come normale un'economia basata su mercati liberi e concorrenza, e considera come eccezioni gli allontanamenti dal modello. Ma anche chi parla di economia di mercato considera normale anche che certe funzioni siano svolte dallo stato. Quindi il paradigma "economia di mercato" e il paradigma "economia mista" sono in realtà molto simili e vengono usati con differenze che sono solo di sfumatura. La scelta dipende in genere dal problema di cui si parla o dal concetto che si vuole illustrare.
~~[LEGGERE: Stiglitz cap. 1]~~

2.2 I vantaggi del mercato

Il paradigma si è formato nella seconda metà del XVIII secolo, quando si è sviluppata l'analisi economica dedicata a comprendere il rapido sviluppo caratterizzato dalla "rivoluzione industriale". L'analisi economica ha mostrato che in generale la libertà di scelta e di attività economica produce vantaggi per la comunità, anche se ciascuna scelta individuale è orientata all'interesse individuale.
Il problema è la clausola limitativa "in generale". Bisogna vedere quando l'affermazione vale e quando non vale, indicare come organizzare l'economia su basi di mercato in tutti i casi in cui l'affermazione vale, trovare la soluzione nei casi in cui non vale. Questo è il compito di chi studia politica economica oggi.
La superiorità del mercato rispetto a tipi diversi di organizzazione dell'economia è chiara quando si tratta di decisioni riguardanti che cosa produrre e come produrre. Un'economia di mercato assicura che le imprese producano ciò che i consumatori chiedono e quello che un burocrate decide, e la concorrenza assicura che si produca ciò che più facilmente si vende (e quindi ciò che i consumatori scelgono) e al costo minimo. Questo tipo di decisioni riguardano la "allocazione delle risorse".
Ma sappiamo bene che il mercato non riesce a far stare meglio chi è povero. Non sa superare le disuguaglianze. Non risolve i problemi di "distribuzione della ricchezza e del reddito".
~~[LEGGERE: Stiglitz cap. 2; sono sufficienti i paragrafi 2.1 e 2.2]~~

3. La concorrenza e le politiche per la concorrenza

3.1. la concorrenza

Il mercato fornisce risultati positivi a certe condizioni: ad esempio deve esserci sufficiente informazione e sufficiente concorrenza.
Condizioni concorrenziali non si determinano sempre naturalmente. A volte è necessario un intervento pubblico per garantirle.
La concorrenza perfetta di solito non si trova nella realtà. Innanzitutto occorre stabilire quale livello di concorrenza si considera sufficiente.

3.2. politiche per la concorrenza

Se la concorrenza è una condizione necessaria perché il mercato dia buoni risultati nei campi nei quali può darli (in generale nella allocazione delle risorse), lo stato che è il responsabile ultimo del benessere dei cittadini deve adoperarsi perché la condizione sia verificata. Questa è la funzione delle politiche per la concorrenza.
Non sarà possibile assicurare la concorrenza perfetta (quella situazione in cui nessun operatore è singolarmente in grado di influenzare il prezzo del mercato in cui opera), ma almeno condizioni nelle quali quantità e prezzi che risultano in esito alle contrattazioni di mercato siano abbastanza simili a quelli che si verificherebbe in caso di concorrenza perfetta.
~~[LEGGERE Motta e Polo, capitoli 1, 2, 3; si possono saltare i paragrafi segnati con l'asterisco; leggere anche almeno un caso tra quelli trattati nel cap. 8]~~

3.3. i monopoli naturali e la regolazione

Vi sono casi in cui la concorrenza non è proprio possibile e addirittura la soluzione più efficiente è quella del monopolio, come quelli della rete elettrica o di quella ferroviaria o stradale. Il monopolio "naturale" richiede una "regolazione" pubblica per la tutela dei consumatori e per assicurare condizioni di concorrenza ove possibile, ad esempio nel trasporto su strada che utilizza l'unica rete.
~~[LEGGERE: Stiglitz par. 7.1]~~

4. Quando il mercato non funziona a dovere

Ci sono circostanze nelle quali il mercato non può funzionare: ad esempio quando si tratta di beni e servizi che una volta prodotti sono necessariamente a disposizione di tutti e non possono materialmente essere fatti pagare a chi ne trae beneficio o comunque si ritiene che non debbano essere fatti pagare, come la sicurezza o l'aria pulita.
I casi in cui il mercato non funziona sono entrati nella trattazione degli economisti con il nome di "fallimenti del mercato". È un nome curioso perché ha una connotazione negativa. Un "fallimento" è una sconfitta, qualcosa che si sarebbe potuto evitare (ciò che non si può evitare, come la morte, non è considerato un fallimento, è considerato un dato di natura). Invece sembra ragionevole pensare che il mercato risolve bene alcuni problemi ma non tutti. Quelli che gli economisti si sono ormai abituati a chiamare "fallimenti del mercato" sono semplicemente i problemi di organizzazione del sistema economico che non possono essere risolti dal mercato. In particolare l'espressione si usa per i problemi di allocazione, cioè quelli per i quali una soluzione di mercato è immaginabile, sia pure con un

po' di fantasia. Ad esempio, si può pensare alla sicurezza delle abitazioni assicurata da corpi di polizia privata che svolgono il servizio a pagamento e non proteggono chi non si abbona. Invece problemi come la distribuzione della ricchezza, come la necessità (etica) di assicurare a ogni cittadino alcuni diritti fondamentali, questi il mercato proprio non li sa risolvere.
~~Così il capitolo 3 dello Stiglitz è intitolato "I fallimenti del mercato" e in realtà parla solo dei problemi~~ di ~~allocazione che il mercato non risolve. I problemi di distribuzione invece li tratterà nel successivo capitolo~~ 4.
[~~LEGGERE: Stiglitz cap.3~~]

5. La distribuzione della ricchezza e del reddito e l'equità come obiettivo

Qui si pongono allo stato compiti tremendi. La povertà e l'emarginazione sono attorno a noi e accanto ad esse l'accumulazione della ricchezza individuale può raggiungere livelli elevatissimi. Ancor più se guardiamo al mondo, oltre i confini del nostro paese.
Non c'è accordo su che cosa debba e possa fare la comunità, e in particolare lo stato. Ridurre le disuguaglianze? Fino a che punto? Assicurare comunque un minimo a tutti e non occuparsi di ciò che accade al di sopra del minimo? Dove fissare il minimo? Con quali mezzi operare ?
Di solito si pensa allo strumento fiscale: lo stato impone tasse ai ricchi e sussidia i poveri. Non è così semplice, ma lo strumento va studiato per vedere fin dove può arrivare.
Il dissenso non è solo sui fini, è anche sui meccanismi che determinano le disuguaglianze. Si potrebbe cercare di prevenirle anziché doverle correggere.
La società deve essere giusta, e il governo dell'economia deve anch'esso essere ispirato a criteri di giustizia o equità (consideriamo i termini come sinonimi; poi vedremo che ci sono diversi aspetti). Una distribuzione meno disuguale della ricchezza e del reddito è un aspetto importante di un'economia giusta ma ce ne sono altri.
Ci sono le "libertà civili" (di accedere all'informazione, di esprimere le proprie opinioni). Ci sono i "diritti di cittadinanza": quei diritti che una società decide di riconoscere a ciascun cittadino (di godere dell'istruzione di base e dell'assistenza sanitaria). È importante che ciascuno abbia la possibilità di scegliersi una professione anche se non è ricco.
Le libertà civili e i diritti di cittadinanza non possono essere solo riconosciuti da disposizioni di legge, devono essere concretamente assicurati e questo implica scelte anche relative all'economia.
[~~LEGGERE: Stiglitz cap. 4 e paragrafo 9.1~~]

6. Quando il mercato non funziona a dovere: beni pubblici

Tornando ai casi in cui il mercato non funziona a dovere nemmeno dal punto di vista dell'allocazione, il primo caso di "fallimento del mercato" è quello dei beni pubblici, quelli non rivali e non escludibili. La visione semplice del problema è: questi beni non vengono prodotti dai soggetti privati, quindi li produce lo stato. Ma non è così semplice. Spesso è questione di misura (ad esempio, la pesca nel mare presenta caratteri di non rivalità finché c'è abbondanza di pesce, diventa rivale quando si delinea scarsità). Ci sono categorie intermedie tra beni privati e pubblici. Il rimedio può essere la produzione pubblica (e allora va definita la quantità che lo stato intende produrre) o un sussidio all'attività privata o una regolamentazione della domanda. Lo stato può avere buone ragioni anche per produrre alcuni tipi di beni privati: queste ragioni devono essere analizzate.
[~~LEGGERE: Stiglitz cap.5~~]

7. Le esternalità e la politica ambientale

Il secondo caso è quello delle esternalità, nozione che trova l'applicazione più ampia e importante (non l'unica) in campo ambientale. L'analisi delle esternalità equivale di fatto ad un esame delle ragioni per avere una politica ambientale; ~~segue l'analisi degli obiettivi e degli strumenti di tale politica~~.
[~~LEGGERE: Stiglitz cap.8~~]

8. L'interesse del paese nell'economia globale: commercio internazionale, protezionismo, cooperazione

I sistemi economici sono sempre più interdipendenti. Mentre in un'economia chiusa lo stato sta al di sopra delle parti e tutela gli interessi dell'intera comunità, in un insieme di sistemi economici ciascuno stato è portato a tutelare gli interessi del suo paese e manca un'autorità che tuteli gli interessi veramente generali.
L'espressione "politica economica" in economia aperta può avere due significati: (a) politica di uno stato per intervenire negli scambi e in tutte le questioni internazionali a tutela dei suoi cittadini e anche a discapito degli interessi degli altri paesi, oppure (b) tutela degli interessi generali della comunità internazionale.
(a) L'interesse nazionale nel commercio internazionale è stato visto a lungo come interesse ad accumulare oro o valuta e quindi ad avere un saldo attivo; di qui le politiche "protezionistiche". Questa posizione, largamente condivisa nel XVIII secolo, fu dimostrata errata nel 1817 da David Ricardo che mostrò il vantaggio di due paesi a commerciare anche se uno dei due è in grado di produrre qualsiasi prodotto a condizioni più convenienti dell'altro. Nei due secoli successivi la libertà di commercio è stata generalmente ritenuta preferibile alle politiche che la limitano, ma la disputa è ancora aperta perché la soluzione ottima può essere diversa: (1) a seconda delle circostanze, dei settori e tipi di prodotti, (2) a seconda che all'interno di ciascun paese si consideri prevalentemente

l'interesse dei produttori o quello dei consumatori, (3) a seconda dell'orizzonte temporale, cioè se si considerano solo i vantaggi immediati o anche quelli futuri. La questione viene oggi discussa a fronte dell'intensissimo interscambio mondiale e del fatto che una stessa le imprese opera spesso su tutto il mercato mondiale (globalizzazione): si confrontano politiche per la liberalizzazione degli scambi e politiche per la loro limitazione, e si discute se le prime giovino a tutti o solo ai paesi ricchi.
(b) Siamo così scivolati nella seconda questione: chi si occupa degli interessi generali della comunità mondiale? Si ripropone qui il quesito da cui siamo partiti: possiamo far conto sulla liberalizzazione delle attività economiche e quindi anche del commercio internazionale, degli investimenti transnazionali, dei movimenti di capitali, per ottenere una migliore allocazione delle risorse a beneficio di tutti? O ci sono imperfezioni tali da rendere necessaria un'azione pubblica, sia per l'allocazione che per la distribuzione? Possiamo ritenere che basti togliere gli ostacoli al commercio internazionale e lo sviluppo economico impetuoso di alcuni paesi si diffonderà raggiungendo anche i paesi a livello di povertà e ad economia stagnante? Oppure occorre che qualcuno adotti politiche specifiche? E chi? È questa la domanda, ed è questo il compito, di fronte a cui si trovano organismi internazionali come le Nazioni Unite (ONU), l'organizzazione mondiale del commercio (WTO, World Trade Organization) e altre, e in relazione alle quali sono stati stipulati accordi internazionali come il protocollo di Kyoto per combattere il riscaldamento globale. Mancando un governo mondiale la politica economica è basata sulla coooperazione.
[~~LEGGERE: letture da Mankiw~~]

9. <u>I compiti dello stato nell'economia</u>
Alla fine del corso cercheremo di trarre qualche conclusione sul ruolo dello stato nell'economia. La divisione tra chi invoca una riduzione dell'attività statale e chi ne propugna un'estensione (la contrapposizione tra stato e mercato, o tra politiche stataliste e liberiste, o neoliberiste come ormai spesso si dice senza che sia chiaro il significato del termine), ha spesso natura ideologica, cioè esprime una frettolosa scorciatoia basata su poche nozioni o pregiudizi di carattere generalissimo, anziché esaminare con cura le questioni e giungere a conclusioni ben fondate, che possono essere meno semplici.
È essenziale, di fronte a qualsiasi affermazione, domandarci su quali basi venga costruita.
Spesso un'affermazione è basata su ipotesi implicite che sono date per scontate e che invece sono altamente incerte. Ad esempio, che i cittadini di un paese stanno meglio se quel paese esporta più di quanto importa. Oppure che il benessere della comunità diminuisce se un'impresa locale usa il proprio capitale per investire all'estero. Si tratta di affermazioni vere o false a seconda delle ipotesi che si fanno su come funzionano i mercati.

[~~LEGGERE: Stiglitz cap.7~~]