

La politica economica

EDUCAZIONE CIVICA

Scelte di consumo sostenibili

I diciassette obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU sono diretti alla promozione dello **sviluppo sostenibile** e, quindi, a combattere una delle maggiori esternalità negative: l'**inquinamento**. A tal fine la Commissione europea ha adottato nel 2021 uno specifico piano d'azione che si basa soprattutto su azioni di prevenzione sia nell'ambito della produzione sia in quello del consumo, in modo da consentire la transizione verso un'economia circolare e un ambiente sano. Ognuno di noi può dare in tal senso un prezioso contributo attraverso scelte e comportamenti responsabili.

1. Le imperfezioni del mercato e l'intervento pubblico

Perché lo Stato e gli altri enti pubblici intervengono nell'attività economica? In termini generali possiamo affermare che gli interventi pubblici in economia sono innanzitutto destinati a **superare i fallimenti del mercato**, riconoscibili in particolare nell'incapacità di soddisfare adeguatamente i bisogni della collettività e di garantire una valida allocazione delle risorse.

Le cause principali della presenza di fallimenti di mercato sono di solito individuate nei seguenti fenomeni:

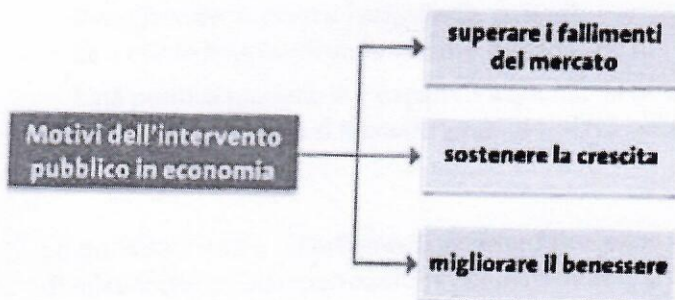
- l'incapacità di controllare in modo adeguato le **esternalità** provocate inevitabilmente dalle attività economiche. Ricordiamo che un'esternalità ha natura **negativa** quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza negativamente il benessere di altri (come accade, per esempio, in presenza di emissioni inquinanti legate a un'attività produttiva) senza determinare alcun costo per chi le produce. Ha invece natura **positiva** quando l'attività di produzione o di consumo influenza positivamente il benessere di altri (per esempio, l'istruzione produce benefici anche per chi non ha studiato) senza che ciò comporti alcun compenso per chi la produce;
- la presenza di **asimmetrie informative**, che possono incidere negativamente sulle relazioni economiche. Si realizza un'asimmetria informativa, come abbiamo già avuto modo di osservare, quando si riscontra una carenza o una totale assenza di informazioni da parte di un soggetto che entra in un rapporto contrattuale;
- la tendenza alla **formazione di monopoli**, con conseguenze negative che ricadono sui consumatori, in particolare per quanto riguarda la formazione dei prezzi (che tendono a essere elevati) e la qualità del prodotto (finisce per essere poco curata).

Oltre all'obiettivo di superare le inefficienze del mercato, si rendono necessari interventi di politica economica finalizzati a consentire una **crescita equilibrata del sistema economico**, proteggendolo dalle fasi di crisi e di depressione. Lo Stato è infatti in grado di attivare *meccanismi anticiclici*, tesi ad attenuare gli effetti di una congiuntura negativa.

ESEMPIO I provvedimenti anticiclici volti a conseguire la piena occupazione dei fattori produttivi sono di natura monetaria (riduzione dei tassi di interesse, incremento dell'offerta di moneta con operazioni di mercato aperto) e fiscale (riduzione della pressione fiscale, aumento della spesa pubblica).

L'intervento pubblico comporta tuttavia grandi difficoltà legate alla complessità e al dinamismo della realtà economica (pensiamo alla velocissima evoluzione delle tecnologie e all'interdipendenza dei mercati internazionali), per cui non sempre le decisioni adottate risultano adeguate ed efficaci.

Altro importante obiettivo, se non il più rilevante in assoluto, è quello di garantire il **benessere della popolazione**, in particolare con l'attivazione di interventi previdenziali e assistenziali a favore dei più deboli.



Fermiamoci a riflettere

1. Quali sono, a tuo parere, i difetti del libero mercato oltre quelli indicati nel testo?
2. Secondo te, perché gli enti pubblici possono operare meglio dei privati al fine di assicurare un'adeguata crescita del sistema economico?

2. Gli strumenti e gli obiettivi della politica economica

Gli interventi pubblici in economia sono finalizzati al raggiungimento di diversi obiettivi, in particolare la *crescita equilibrata del sistema produttivo*, l'*equa distribuzione della ricchezza*, la *stabilità monetaria*, la *lotta alla disoccupazione*.

Per raggiungere tali obiettivi lo Stato ricorre alla **politica economica**.

La **politica economica** corrisponde all'insieme degli interventi attuati dallo Stato al fine di indirizzare l'andamento dell'economia verso gli obiettivi che si è prefissato di raggiungere, attraverso l'utilizzo di specifici strumenti, tra i quali assumono particolare rilevanza la politica monetaria e la politica fiscale.

SOFT SKILLS

PROBLEM SOLVING

Indica come può efficacemente comportarsi lo Stato:

- a. per riequilibrare il rapporto privato-collettività nel caso di esternalità;
- b. per ovviare al problema delle asimmetrie informative;
- c. per contrastare la formazione di monopoli;
- d. per favorire il benessere sociale.

#inEnglish

Economic policy refers to the actions of the state aimed at influencing economic trends. The measures adopted may be monetary (an increase or decrease in the quantity of money in circulation), fiscal (an increase or decrease in the level of public spending and taxation), or industrial (tax and credit breaks, or loans and subsidies aimed at favouring companies). Income policy is also part of economic policy, relating to agreements between the government and social partners that aim to limit inflation.



La politica monetaria Gli interventi pubblici in materia di **politica monetaria** mirano a regolare la quantità di moneta in circolazione, ossia ad aumentarne o a diminuirne l'offerta. Gli obiettivi della politica monetaria sono principalmente quelli di *assicurare la stabilità dei prezzi, sostenere la produzione, aumentare l'occupazione, i consumi e gli investimenti*.

La politica monetaria ha natura **restrittiva** quando si pone l'obiettivo di limitare l'ammontare della moneta in circolazione per evitare un eccessivo aumento dei prezzi; è invece **espansiva**, se tende al contrario ad aumentare la quantità di moneta circolante, per incoraggiare le imprese a investire, con ricadute positive sul livello occupazionale e sui redditi delle famiglie.

Come sappiamo, per i diciannove Paesi dell'area euro è competente in materia di politica monetaria la **Banca centrale europea (BCE)**. I tre strumenti principali a disposizione della BCE, così come delle altre banche centrali, per variare la quantità di moneta in circolazione sono:

- le *operazioni di mercato aperto*, ossia la vendita o l'acquisto di titoli sui mercati finanziari;
- la *variazione del tasso ufficiale di riferimento*, ovvero del tasso di interesse applicato dalla BCE alle banche ordinarie;
- il *coefficiente di riserva obbligatoria*, pari alla percentuale di depositi bancari che le banche devono versare presso la BCE.

Una politica monetaria è **espansiva** quando la BCE acquista titoli, riduce il tasso di riferimento o il coefficiente di riserva obbligatoria; è **restrittiva** nelle ipotesi opposte.

La politica fiscale Parliamo di **politica fiscale** con riferimento all'insieme di misure che lo Stato può adottare per determinare la crescita della domanda globale, del reddito e dell'occupazione. All'interno della politica fiscale possiamo distinguere la *variazione*, in aumento oppure in diminuzione, *del livello della spesa pubblica* e la *variazione*, in aumento oppure in diminuzione, *dell'imposizione tributaria*. Una politica fiscale è **espansiva** quando si aumenta la spesa pubblica o si riduce il livello della tassazione; è **restrittiva** nelle ipotesi opposte. In base agli obiettivi da raggiungere, poi, lo Stato può utilizzare contemporaneamente misure di natura sia espansiva sia restrittiva.

ESEMPIO Se lo Stato persegue la finalità di attenuare le discriminazioni sociali ed economiche tra i cittadini, può aumentare gli oneri fiscali a carico delle categorie più abbienti, diminuendo quelli per le fasce intermedie e prevedendo esenzioni per i più poveri.

La politica dei redditi Allo scopo di prevenire l'inflazione può risultare efficace il ricorso alla **politica dei redditi** (o **politica della concertazione**). Essa corrisponde ad accordi che intercorrono tra il Governo e le parti sociali, rappresentate prevalentemente dai sindacati dei lavoratori e dalle associazioni di categoria degli imprenditori. Tali accordi prevedono essenzialmente che gli aumenti retributivi dei lavoratori siano collegati alla crescita della produttività del lavoro, in modo da non gettare le basi dell'inflazione.

La politica industriale Tra gli strumenti economici a disposizione dello Stato rientra anche la **politica industriale**. Essa comprende i provvedimenti adottati nei confronti delle imprese, che possono corrispondere ad agevolazioni fiscali e creditizie, a finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo, a sussidi volti a rafforzare la competitività, o ad altre tipologie di sovvenzioni.

Le politiche sociali Tra gli interventi dello Stato, una grande importanza spetta a quelli che si propongono di raggiungere obiettivi di natura sociale. Le **politiche sociali** corrispondono all'insieme delle azioni promosse dallo Stato, talvolta in collaborazione con altri soggetti (per esempio le organizzazioni private che agiscono nel Terzo settore), per tutelare e promuovere il benessere dei cittadini, in modo da garantire il rispetto dei diritti sociali.

Fermiamoci a riflettere

1. In base alle tue conoscenze sai dire se in questo periodo la BCE sta portando avanti una politica monetaria espansiva o restrittiva? Con quali obiettivi?
2. Indica alcune spese pubbliche sociali che ritieni particolarmente importanti, giustificando le ragioni della tua scelta.

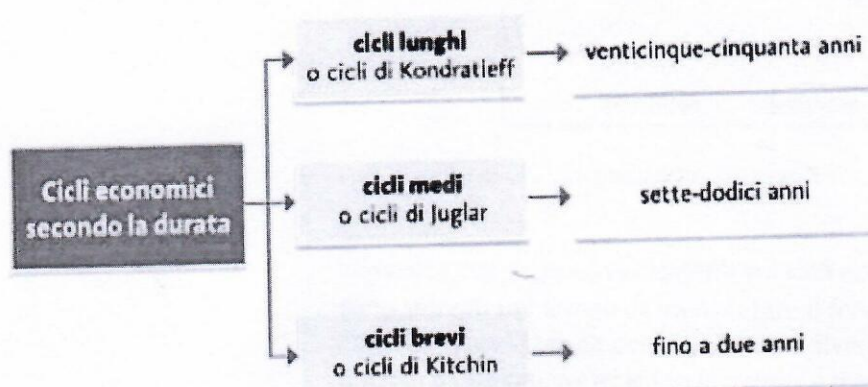
3. I cicli economici e le politiche anticicliche

L'andamento dell'economia non è costante, ma è soggetto a oscillazioni, all'alternarsi cioè di periodi di crisi e di andamento positivo che, si può dire da sempre, hanno contrassegnato l'attività umana. Le analisi empiriche condotte sul fenomeno hanno permesso di riconoscere il ripetersi nel tempo di *cicli economici*.

Un **#ciclo economico** è un periodo di tempo in cui può essere individuato un alternarsi di fasi economiche ascendenti e discendenti con carattere di ripetitività, sia pure scandita da diversi periodi di durata.

Le tipologie di cicli economici A seconda della durata si distinguono:

- i **cicli lunghi**, che hanno una durata di venticinque-cinquanta anni, denominati anche *cicli di Kondratieff* dal nome dell'economista sovietico che ne ha sostenuto l'esistenza;
- i **cicli medi**, o *cicli di Juglar*, dal nome dell'economista che li ha studiati, la cui durata va dai sette ai dodici anni;
- i **cicli brevi**, che durano al massimo due anni, e sono detti anche *cicli di Kitchin* dal nome dell'economista che li ha analizzati. Qualcuno li ha definiti *cicli delle scorte* poiché consistono, secondo alcuni, in un alternarsi di fasi dovute all'esaurimento e alla riproduzione delle scorte produttive.



#InEnglish

Economic cycle It is a period of time in which an alternation of ascending and descending economic phases with a repeatability character can be identified, even if marked by different periods of duration.



SOFT SKILLS

COMUNICAZIONE

«An economic recovery occurs when an economy strengthens after a period of recession. In an economic recovery, various indicators will turn higher, including Gross Domestic Product annualized growth and employment. In an economic recovery, businesses will see an uptick in demand and will start hiring. People will begin going back to work, confidence will start to increase and consumers will open their purses/wallets more.»

■ Traduci il brano e sintetizza-ne il contenuto in un breve testo scritto.

Le fasi di un ciclo economico Ogni ciclo economico si suddivide in quattro fasi: *espansione*, *crisi*, *depressione* e *ripresa*.

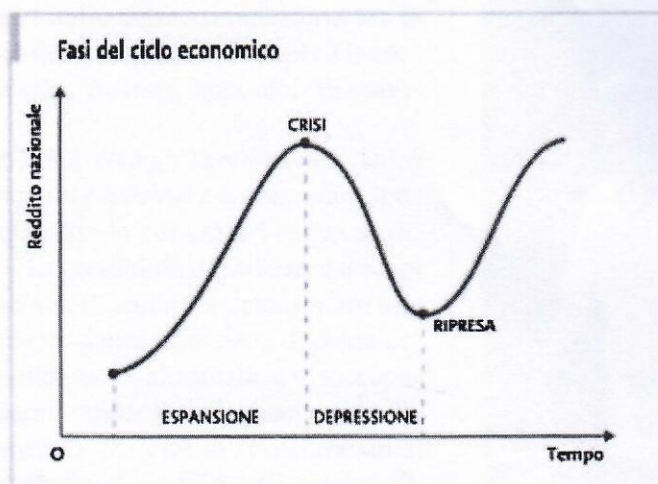
La **fase di espansione** si caratterizza per un notevole aumento degli investimenti, i quali determinano una crescita della produzione e del reddito nazionale. Il fenomeno di crescita riguarda anche l'occupazione, cui consegue un aumento della domanda globale e, da qui, l'ulteriore impulso delle imprese a effettuare investimenti. Finché le imprese sono in grado di fronteggiare gli aumenti di domanda incrementando la produzione, il processo di crescita prosegue. Arriva però un momento in cui, avendo realizzato la piena occupazione dei fattori produttivi e uno sfruttamento pieno degli impianti e dei macchinari, l'aumento di domanda si traduce non più in un incremento produttivo, bensì in un aumento dei prezzi, e quindi in inflazione.

Si assiste, allora, al punto di svolta superiore, o **fase di crisi**. Le autorità monetarie, di fronte a un'eccessiva circolazione di moneta, tendono a impostare una politica monetaria restrittiva, aumentando i tassi d'interesse. Di conseguenza diminuiscono gli investimenti delle imprese, l'occupazione e il ritmo produttivo.

Si entra pertanto nella **fase di depressione**. Le imprese più deboli sono costrette a uscire dal mercato, le altre incontrano comunque difficoltà legate al maggior costo del denaro e alla diminuzione della domanda globale: essendo infatti diminuita l'occupazione, ne è naturale conseguenza una riduzione dei consumi. Questa situazione di contrazione economica non può però proseguire all'infinito, soprattutto perché, di fronte al ristagno che ne consegue, le autorità monetarie cercheranno di ridare impulso al sistema allentando la stretta monetaria e riabbassando i tassi d'interesse.

Ecco allora il punto di svolta inferiore, o **fase di ripresa**, in cui si assiste a un aumento degli investimenti, alla diffusione di una maggiore fiducia tra gli imprenditori e all'instaurarsi di una spirale positiva di investimenti-occupazione-domanda che riporta in fase ascendente il sistema.

La specifica situazione economica che si attraversa in un determinato periodo di tempo prende il nome di **congiuntura**; si parla di *congiuntura alta* per le fasi di espansione, di *congiuntura bassa* per quelle di depressione.



Le teorie esogene ed endogene sui cicli economici Molti economisti si sono sforzati nel tempo di interpretare il fenomeno delle fluttuazioni cicliche, elaborando teorie personali molto diverse, ma sostanzialmente riconducibili a due categorie: le *teorie esogene* e quelle *endogene*.

Le **teorie esogene** imputavano le oscillazioni dell'attività economica a fattori esterni a essa. Queste teorie appartengono soprattutto alla scuola liberista, in cui dominava la convinzione che l'economia fosse di per sé, in base a leggi naturali, in sostanziale equilibrio. La presenza di situazioni disequilibrianti doveva perciò essere attribuita a cause extraeconomiche.

Tra queste teorie vale la pena citare quella di William Stanley Jevons (1835-1882), il quale sostenne che alla base delle fluttuazioni cicliche dovevano essere collocate le *macchie solari*, poiché causa di improvvise variazioni climatiche e del conseguente andamento alterno della produzione agricola.

Secondo John Stuart Mill (1806-1873), invece, l'alternanza di periodi espansivi ad altri recessivi andava imputata a *motivi psicologici*, a ondate di ottimismo e di pessimismo tra gli imprenditori che finivano con il condizionare il loro modo di operare e, di conseguenza, l'andamento dell'economia.

Le **teorie endogene** riconobbero invece nelle *disfunzioni proprie del sistema capitalistico* le cause delle fluttuazioni cicliche, pur non negando la presenza anche di cause esterne.

Le teorie moderne La maggior parte delle teorie moderne in materia di ciclicità economica è di tipo **endogeno-esogeno**, parte cioè dal presupposto che a determinare l'andamento fluttuante dell'economia siano prevalentemente cause interne al sistema, accompagnate anche da fattori esterni.

Secondo gli esponenti della scuola monetarista, di cui il massimo esponente è stato Milton Friedman (1912-2006), la responsabilità dei cicli economici va addossata alle *autorità monetarie*, che, con le loro restrizioni monetarie a volte improvvise, privano le imprese del necessario sostegno finanziario e aprono la strada a periodi di crisi. Essi sostengono pertanto l'opportunità di mantenere sostanzialmente fisso il tasso di crescita monetaria.

Un'altra teoria, sostenuta da Thomas Robert Malthus (1766-1834), e condivisa da altri economisti, quali Jean-Charles-Léonard Sismondi (1773-1842), John Allan Hobson (1858-1940) e Rosa Luxemburg (1871-1919), imputò la ciclicità economica al *sottoconsumo*: essendo l'accumulazione del profitto l'obiettivo principale degli imprenditori, si determinava un'iniqua distribuzione dei redditi tra i capitalisti e i lavoratori. Perciò il reddito nazionale, inteso come offerta, aumentava per effetto dell'accumulazione, ma la domanda dei beni e dei servizi era insufficiente ad assorbirlo per l'inadeguatezza dei salari, determinando una crisi, definita, appunto, "di sottoconsumo".

Il filosofo tedesco Karl Marx (1818-1883) collegò l'andamento ciclico dell'economia alla *distribuzione del reddito tra capitalisti e operai*. Marx ipotizzò un'iniziale situazione di disoccupazione in cui i salari erano estremamente bassi e i profitti molto elevati. La possibilità di utilizzare a scopi produttivi i profitti, procedendo a investimenti, andava a determinare una *fase espansiva* dell'economia, fino a giungere a una situazione di piena occupazione delle risorse lavorative. A questo punto, eliminata la disoccupazione, i salari tendevano a crescere, determinando di conseguenza una diminuzione dei profitti. In tal modo anche i processi di investimento si riducevano, facendo entrare il sistema nella *fase di crisi*. La crisi, acuendosi, determinava la *depressione*, che produceva le condizioni di disoccupazione, di diminuzione dei salari e incremento dei profitti, idonee a generare una situazione di *ripresa*. La teoria marxiana è senza dubbio vicina a quelle del sottoconsumo, ma se ne distingue per il *carattere marcatamente sociale* che assume nel concentrare la sua attenzione sullo sfruttamento dei lavoratori e sull'iniquità della distribuzione dei redditi.

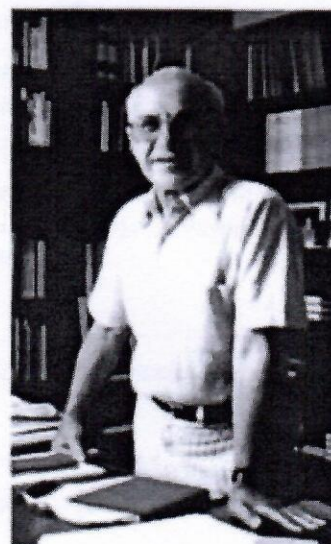
SOFT SKILLS

PENSIERO CRITICO

«Pensiamo a un cavallo a dondolo soggetto a spinte dal di fuori. Il cavallo dondola con una frequenza e ampiezza che dipende parzialmente dalla sua natura interna (sua dimensione e peso).»

Paul Samuelson (1915-2009), economista statunitense

■ Quale collegamento puoi individuare tra le teorie fondate sulle cause endogene/esogene del ciclo economico e l'affermazione sopra riportata?



Per Milton Friedman (1912-2006), premio Nobel per l'economia, le autorità monetarie internazionali sono le principali responsabili dei cicli economici.

SOFT SKILLS

COMPETENZA DIGITALE

■ Realizza una presentazione multimediale volta a spiegare la teoria sui cicli economici che ritieni più convincente.

#inEnglish

Trend It is the overall direction in which a nation's economy is moving. Most business managers need to be aware of the prevailing direction of the economic trend for the product markets and countries in which they operate in order to make more accurate and effective plans for their company.

Nel grafico la curva tratteggiata indica l'andamento spontaneo dell'economia, mentre quella continua mostra il risultato delle azioni correttive dello Stato.

Josef Alois Schumpeter (1883-1950) spiegò la ciclicità economica collegandola alle *innovazioni tecnologiche*: egli osservò che queste non si presentano con regolare frequenza nel sistema economico, ma tendono a concentrarsi in determinati periodi, che vengono a coincidere con le *fasi di espansione*. Nei periodi successivi le innovazioni si diffondono su larga scala e vengono adottate in tutte le realtà imprenditoriali: ecco allora che si esauriscono le possibilità di profitto e si generano le *fasi depressive*, fino a quando nuove innovazioni danno al ciclo un'impennata positiva.

Secondo l'economista Paul Anthony Samuelson (1915-2009), quando l'economia è caratterizzata da una situazione di *disoccupazione*, lo Stato (applicando la teoria di John Maynard Keynes) interviene attuando *investimenti per fare aumentare la domanda globale* e quindi il reddito nazionale. Di fronte all'incremento della domanda le imprese tendono ad aumentare la produzione, innescando pertanto la *fase espansiva* del ciclo. Quando, alla fine di questo meccanismo continuo, si raggiunge la piena occupazione, si registra un aumento dei salari con diminuzione conseguente dei profitti, che si riflette in una diminuzione degli investimenti, del reddito nazionale e dell'occupazione (*fase depressiva*). Al fine di attivare una nuova fase ascendente, occorre un nuovo intervento dello Stato volto a espandere la domanda globale, per mezzo di *investimenti pubblici*.

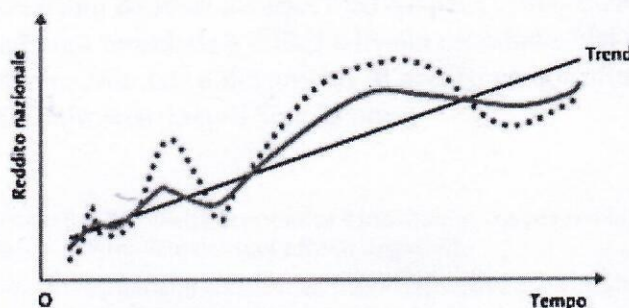
Le politiche anticicliche Le fasi di crisi e di depressione del sistema economico comportano elevati costi di natura economica e sociale. Sotto l'aspetto economico si assiste a periodi di sottoccupazione delle risorse con conseguente *diminuzione del prodotto nazionale*, cioè della ricchezza prodotta. Dal punto di vista sociale, lo svantaggio più pesante delle fasi depressive è la *disoccupazione*, che provoca situazioni di grave disagio per i disoccupati e le loro famiglie, cui poco sollievo portano gli interventi di solidarietà attivati dallo Stato sociale, quali i sussidi di disoccupazione.

Ciò spiega perché tra gli obiettivi prioritari dei governi vi sia quello di **mantenere sotto controllo l'andamento del ciclo economico**. A tal fine le pubbliche istituzioni si avvalgono di analisi e previsioni sulla evoluzione nel breve e nel medio-lungo periodo per definire le *politiche anticicliche*.

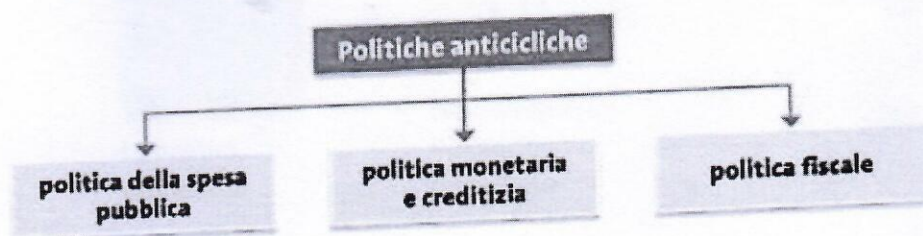
Le **politiche anticicliche** consistono in provvedimenti che si propongono di **attenuare le onde del ciclo economico**, avvicinandole per quanto possibile alla linea di tendenza generale (**# trend**).

Sono fondamentalmente tre le tipologie di intervento dello Stato per operare in senso anticiclico: la politica della *spesa pubblica*, la *politica monetaria e creditizia* e la *politica fiscale*.

Effetto delle politiche anticicliche sull'andamento del sistema economico



- **La politica della spesa pubblica.** Di fronte a situazioni di depressione, caratterizzate da ristagno economico, può risultare conveniente adottare la politica del **#deficit spending** proposta da Keynes. Il problema di molte economie che hanno applicato questo tipo di intervento, e in particolare di quella italiana, è quello di non essere più in grado di recuperare l'eccesso di spesa sostenuto, con la conseguenza di dover ricorrere fortemente all'indebitamento pubblico.
- **La politica monetaria e creditizia.** Le autorità monetarie possono operare in senso anticiclico utilizzando gli strumenti di politica monetaria, in senso restrittivo o espansivo in relazione a quanto richiede il mercato.
- **La politica fiscale.** Gli interventi di politica fiscale si propongono una gestione flessibile del bilancio pubblico in base all'andamento del ciclo economico. Nelle fasi depressive, come già visto, lo Stato può avere convenienza a favorire gli investimenti produttivi, contenendo il prelievo fiscale, per aumentare la domanda e l'occupazione. Nelle fasi espansive si devono attuare interventi di segno opposto, vale a dire contenimento della spesa pubblica e aumento del prelievo tributario, per frenare l'aumento eccessivo della domanda globale rispetto all'offerta.



Le previsioni congiunturali Per meglio contrastare gli effetti dei cicli economici è importante fare delle previsioni congiunturali.

L'analisi congiunturale corrisponde allo studio delle caratteristiche e dell'evoluzione di un sistema economico nel breve periodo.

Tra le variabili prese in esame rientra innanzitutto il PIL, l'indicatore più sintetico per misurare l'andamento dell'economia. Vengono poi considerate, nelle loro componenti, la domanda e l'offerta aggregata, in particolare la produzione industriale; occorre poi valutare le variabili monetarie, soprattutto l'inflazione, i tassi di interesse, il mercato dei titoli.

Attraverso le previsioni congiunturali le autorità monetarie, in primis la BCE, ottengono indicazioni su quali interventi adottare ed entro quali tempi; gli organi di Governo possono così verificare se sussistono o meno le condizioni per rispettare i criteri dei conti pubblici e agire di conseguenza.

I soggetti che si occupano delle previsioni congiunturali sono, in particolare, UBM, Prometeia, REF e CER, che a tal fine fanno ricorso a indicatori sia quantitativi sia qualitativi. Tali soggetti attingono i dati necessari per predisporre le loro previsioni da fonti diverse: l'ISTAT per l'Italia, EUROSTAT per l'Europa, la Banca mondiale e il FMI a livello mondiale. Nel nostro Paese rendono disponibili dati e documenti di analisi congiunturale anche il Centro Studi Confindustria e «Il Sole 24 ore».

Fermiamoci a riflettere

1. In che senso la ciclicità economica è inevitabile, ma prevedibile, e quindi contenibile nei suoi effetti negativi?
2. Pensi che le politiche anticicliche siano alternative l'una all'altra o possano essere combinate e integrate tra loro? Perché?