



Il ruolo della politica economica

Limiti del capitalismo e limiti dello stato

Corso di Politica Economica – Prof.ssa Maria Alessandra Rossi
Dipartimento di Economia, Università di Chieti-Pescara

L'obiettivo di questa lezione

- Comprendere l'evoluzione nel tempo della visione del ruolo e della giustificazione dell'intervento pubblico nel mercato
- Comprendere i principali limiti dell'intervento pubblico («fallimenti del non-mercato»)
- Esplorare alcuni potenziali rimedi ai limiti dell'intervento pubblico

In generale, l'intervento pubblico è giustificato solo se è in grado di migliorare i risultati che possono essere ottenuti lasciando il mercato libero di operare. Nel tempo è cambiata la percezione di quali siano le **condizioni necessarie** e **sufficienti** a sostegno di tale giustificazione

Evoluzione dei sistemi economici

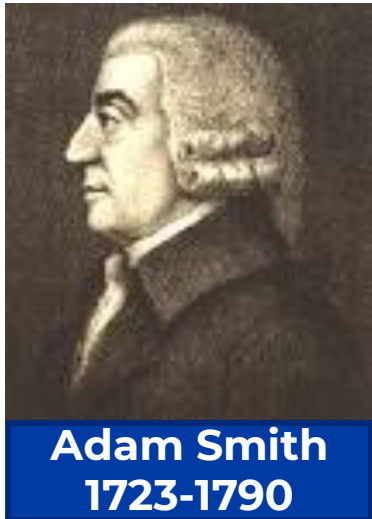
- Rivoluzione industriale, capitalismo, prima globalizzazione (XIX secolo, inizi XX secolo)
- Le guerre mondiali e la grande depressione degli anni '30
- I «trent'anni gloriosi» (1945 – 1973)
- Gli anni della globalizzazione (1980 – 2008)
- Dalla crisi finanziaria globale al Covid-19 e oltre

Evoluzione della percezione del ruolo dello stato nell'economia

- **Teoria neoclassica** (XIX secolo, inizi XX secolo) – preminenza del mercato/limiti dello stato
- **Teoria keynesiana** (1920 – 1936) – affermazione di un ruolo più attivo per la politica economica («momento d'oro della politica economica»)
- **Tentativi di sintesi** (dal 1937 in poi) – dal momento d'oro allo studio dei molti limiti dell'azione pubblica

L'evoluzione non è lineare: le due visioni «estreme» dell'intervento e del non-intervento sono sempre in dialogo

Alle origini del pensiero liberista: il mercato fornisce incentivi corretti (la «mano invisibile»)



“... chiunque impieghi il suo capitale per sostenere l’attività produttiva interna si sforza necessariamente di dirigere tale attività in modo tale che il suo prodotto sia il massimo possibile. [...] egli non intende, in genere, perseguire l’interesse pubblico, né è consapevole della misura in cui lo sta perseguendo. [...] egli mira solo al proprio guadagno ed è condotto da una mano invisibile a perseguire un fine che non rientra nelle sue intenzioni. Né il fatto che tale fine non rientri sempre nelle sue intenzioni è sempre un danno per la società. Perseguendo il suo interesse, egli spesso persegue l’interesse della società in modo molto più efficace di quando intende effettivamente perseguirlo. Io non ho mai saputo che sia stato fatto molto bene da coloro che affermano di operare per la felicità pubblica.”

(Adam Smith, *La Ricchezza delle Nazioni*, Libro IV, Cap.2)

Coerenza fra interesse egoistico individuale e benessere collettivo: le azioni indipendenti di individui autointeressati, attraverso lo scambio, permettono l’emergere di un **ordine spontaneo** difficilmente migliorabile – **l’intervento pubblico non trova giustificazione**

Una visione più recente della «mano invisibile»: il mercato fornisce e assicura la migliore circolazione delle informazioni



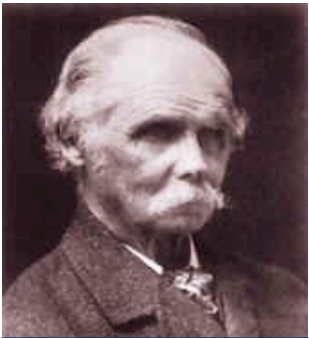
**Friedrich
August von
Hayek
(1899 – 1992)**

- Le informazioni rilevanti per massimizzare il benessere sociale sono disperse nell'economia (possedute dai singoli agenti economici)
- Lo scambio di mercato, attraverso la formazione dei prezzi, è l'unico sistema in grado di rivelare correttamente tali informazioni

"il meraviglioso sistema dei prezzi è un meccanismo perfetto per comunicare informazioni con la velocità del vento anche nelle regioni più remote"

- Un pianificatore centralizzato (anche se ben intenzionato) non disporrebbe mai di tutta l'informazione necessaria a massimizzare il benessere sociale
- Il ruolo dello stato dovrebbe essere limitato al mantenimento dello stato di diritto, con il minimo possibile intervento
- Diventato un'icona del conservatorismo (e di Margaret Thatcher e Ronald Reagan), non si dichiarava però conservatore (*Perché non sono un conservatore (Why I Am Not a Conservative)*, incluso in appendice al suo libro *The Constitution of Liberty*)

Sotto quali condizioni funziona la mano invisibile?



**Alfred
Marshall**
(1842 – 1924)

Tra la fine dell'800 e gli anni '20 e '30 del '900 vengono indagate le circostanze nelle quali il risultato dell'operare spontaneo delle forze del mercato può essere considerato migliorabile

L'esempio principale sono gli studi sulle esternalità di Pigou

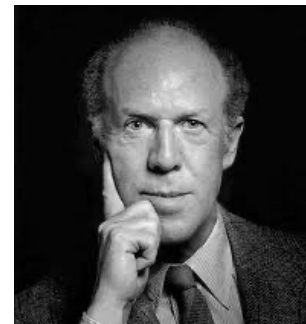


**Arthur C.
Pigou**
(1877 – 1956)



**Kenneth
Arrow**
(1921 – 2017)

Con la teoria dell'equilibrio economico generale (anni '50), le **condizioni necessarie** perché sia giustificato un intervento pubblico vengono sistematizzate e i cd. **«fallimenti di mercato»** vengono identificati



**Gérard
Debreu**
(1921 – 2004)

Allocazione di equilibrio economico generale (EEG): definizione

Un'allocazione di equilibrio economico generale è da intendersi come un **insieme di prezzi e di quantità domandate e offerte**, che soddisfano simultaneamente tutte le seguenti condizioni:

- a) ogni **consumatore**, caratterizzato da una struttura di preferenze e da un insieme di dotazioni date, fronteggia **prezzi** che assume come **dati** e domanda quantità dei beni in modo da rendere **massima la propria utilità, nel rispetto del vincolo di bilancio** → $\frac{S_{i,j}}{S_i} = \frac{p_j}{p_i} \forall i, j$
- b) ogni **impresa** produce beni utilizzando input secondo una **tecnologia data**; essa fronteggia **prezzi** che considera **dati**; essa esprime la domanda di fattori produttivi e la offerta di output in modo da **massimizzare i propri profitti, nel rispetto dei vincoli tecnologici** → $p_i = c'_i(q_i) \forall i$
- c) sul **mercato di ogni bene** si realizza l'**equilibrio**, cioè la somma delle quantità domandate (dati i prezzi) risulta uguale alla somma delle quantità offerte (dati i prezzi) → $D_i(p_i) = S_i(p_i) \forall i$

Allocazione di equilibrio economico generale (EEG): limiti

- non sempre esiste (problema dell'**esistenza** dell'equilibrio economico generale),
- non sempre è stabile (problema della **stabilità** dell'equilibrio economico generale),
- non sempre è unica (problema dell'**unicità**).

Il primo teorema fondamentale dell'economia del benessere

Ogni allocazione di equilibrio economico generale di perfetta concorrenza, se esiste, è un ottimo paretiano.

Una possibile interpretazione politica di questo teorema: difesa del meccanismo di libero mercato, capace, sotto determinate condizioni, di garantire il raggiungimento dell'efficienza paretiana (se tutti gli agenti massimizzano la propria funzione obiettivo, anche il benessere della società è massimo in senso paretiano)

La politica economica dovrebbe limitarsi a garantire il funzionamento del mercato

Condizioni di validità del primo teorema fondamentale dell'economia del benessere

- Ciascun soggetto non può, col proprio comportamento, modificare i prezzi prevalenti, ossia non possono esistere **mercati non concorrenziali**.
- L'utilità di ogni individuo deve dipendere unicamente dai livelli di consumo da egli effettuato, ossia non possono esistere **esternalità** propriamente dette e anche esternalità reciproche che danno luogo a situazioni di interdipendenza strategica.
- Debbono essere chiaramente definiti i diritti di proprietà dei beni, ossia non possono esistere **beni pubblici o quasi-pubblici**.
- Devono esistere i mercati per tutti i beni esistenti, ossia, ciascun bene può essere scambiato (ipotesi di “**completezza dei mercati**”).
- L'**informazione** deve essere **completa e simmetrica** (tutti gli elementi rilevanti devono essere noti a ogni individuo).

Altre interpretazioni «politiche» del teorema

- I «fallimenti di mercato» giustificano l'intervento di politica economica (condizione necessaria, ma non sufficiente)
- I «fallimenti di mercato» sono ubiqui nel sistema capitalistico – il teorema mostra la fragilità del meccanismo di mercato – l'intervento di politica economica ha piena legittimità

Il secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere

Ogni allocazione Pareto-efficiente - nella quale si consumano e producono quantità positive di tutti i beni, e in presenza di preferenze e tecnologie "ben conformate"- può essere raggiunta da un'economia di libero scambio, a patto di redistribuire appropriatamente le dotazioni iniziali.

La responsabilità dell'inequità distributiva non è imputabile al meccanismo istituzionale del libero scambio ma alla allocazione iniziale delle risorse – **efficienza ed equità sono separabili**

Il secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere – interpretazione ed applicazione

- Il 2° TFEB assicura che il mantenimento del libero mercato, corretto con un'appropriata redistribuzione iniziale delle risorse, consente di pervenire ad un'allocazione la quale – oltre che Pareto efficiente (in virtù del primo teorema) – è anche equa.
- Il contenuto "operativo" di tale teorema è però problematico:
 - bisognerebbe conoscere esattamente la struttura di preferenza di tutti i soggetti,
 - non si vede perché tale redistribuzione non possa portare direttamente sull'allocazione finale
- Il Teorema può essere interpretato come giustificazione della **necessità di interventi esogeni** (di politica economica) per perseguire obiettivi di equità
- NB: se si attribuisce importanza agli obiettivi di equità, ovviamente l'esistenza di fallimenti di mercato non è da considerarsi una condizione necessaria della giustificazione dell'intervento pubblico

Fallimenti di mercato in un'ottica di equilibrio parziale

- Il primo TFEB considera l'equilibrio dell'economia raggiunto simultaneamente su tutti i mercati che la compongono
- La nozione di «fallimento di mercato» utilizzata per giustificare l'intervento pubblico è normalmente riferita ad un singolo mercato (un contesto di equilibrio parziale), sotto l'ipotesi *ceteris paribus* (tutte le allocazioni sugli altri mercati sono date)
- Anche in questo caso si definisce fallimento di mercato un esito di mercato «migliorabile» nel senso che non corrisponde ad un ottimo paretiano
- L'intervento pubblico può servire ad aumentare l'efficienza allocativa (statica/dinamica)

Benessere ed efficienza su un singolo mercato/1

- Due categorie di soggetti: D, S
- Il benessere complessivo è dato dalla somma del benessere di queste due categorie

Benessere del consumatore

Surplus netto: misura monetaria dell'utilità che i consumatori traggono per il fatto che pagano un bene ad un prezzo che risulta inferiore a quello a cui sarebbero stati disposti a pagarlo

(a) **profitto d'impresa** (o somma dei profitti):

$$\pi = RIC - CT$$

(b) in perfetta concorrenza è definita la curva di offerta di mercato → può essere utilizzato il **surplus dei produttori**

Benessere ed efficienza su un singolo mercato/2

Benessere sociale: deve simultaneamente considerare il benessere di offerenti e domandanti, perciò, possiamo contare su due misure:

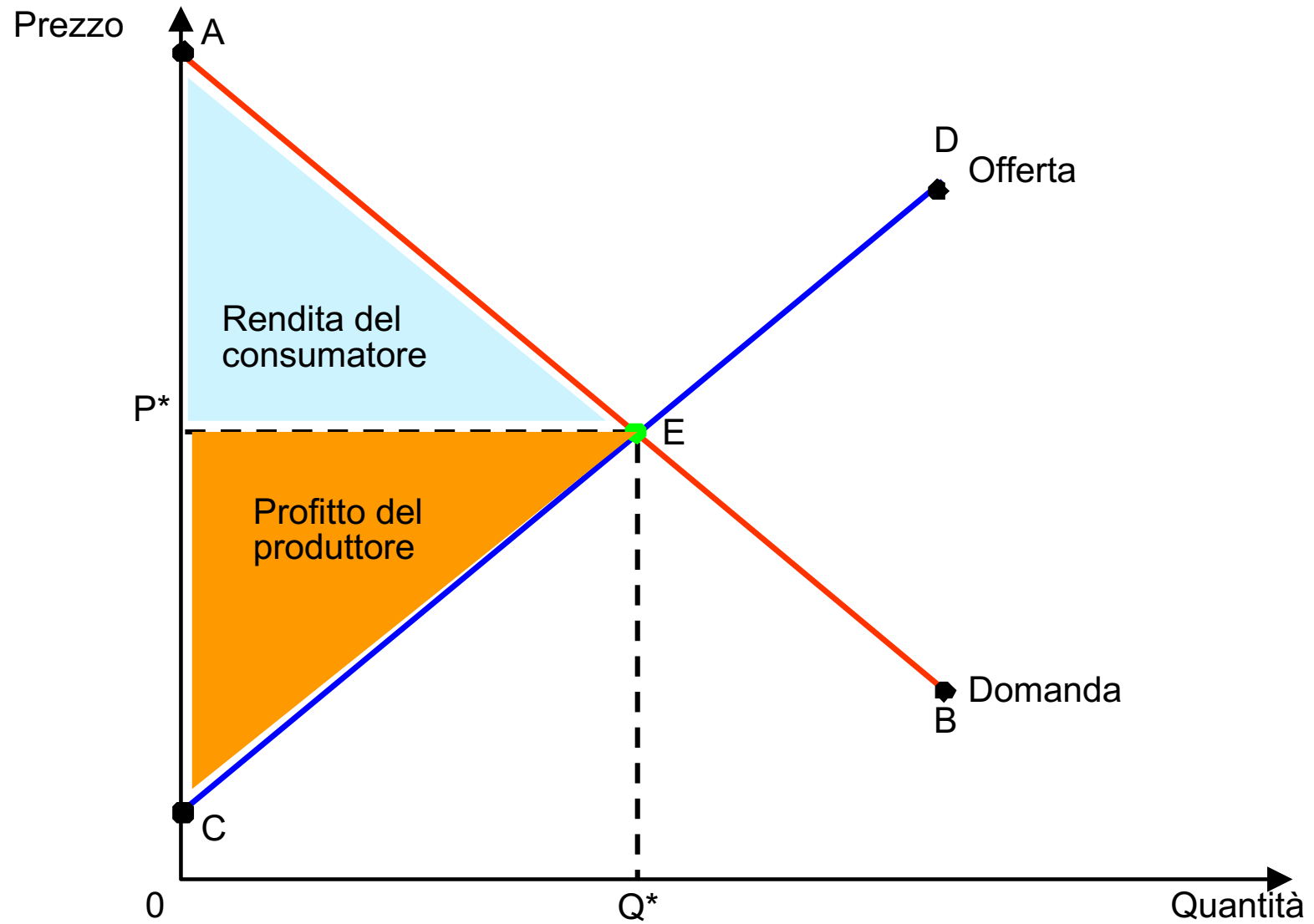
$$SW_1 = CS + \sum \pi_i$$

$$SW_2 = CS + FS$$

Definiamo efficiente in senso allocativo, la configurazione di mercato che rende massimo il benessere sociale.

L'allocazione che rende massimo il benessere sociale su un dato mercato è quella in corrispondenza della quale il **prezzo del bene eguaglia il suo costo marginale di produzione**; nel caso di un mercato di perfetta concorrenza questa condizione equivale all'eguaglianza tra prezzo di domanda e prezzo d'offerta, ossia al punto di equilibrio del mercato.

Rendita/surplus consumatore + profitto produttore = benessere complessivo



Applicazioni concrete del criterio di efficienza in equilibrio parziale nell'intervento pubblico

- Il surplus del consumatore è uno dei punti di riferimento principali nell'ambito delle [politiche per la concorrenza](#) (almeno in Europa), dove di norma si considera un singolo mercato alla volta
- Il surplus del consumatore è anche il criterio principale per valutare l'opportunità di impiegare risorse pubbliche in un progetto ([analisi costi-benefici](#))
 - Se la scelta è fra realizzare o non realizzare un progetto, il criterio è
Se $B > C$ (o anche $B/C > 1$), vale la pena realizzare il progetto
 - Se la scelta è fra diversi progetti
Si sceglie il progetto con il beneficio netto ($B - C$) maggiore

Efficienza statica vs. efficienza dinamica

- Il concetto di efficienza dinamica richiama l'attenzione sulla necessità di prendere in considerazione anche gli **effetti intertemporali** della politica pubblica perché
 - Allocations efficienti in senso statico potrebbero non esserlo in senso dinamico
 - Allocations non efficienti in senso statico potrebbero esserlo in senso dinamico
- **Efficienza dinamica in senso paretiano**: una situazione è efficiente se non è possibile migliorare il benessere di una generazione senza peggiorare quello di un'altra
- **Definizioni alternative** di efficienza dinamica:
 - Configurazione che massimizza il tasso di crescita di una variabile di interesse (es. PIL)
 - Capacità degli operatori economici (e, nell'aggregato, dei sistemi economici) di apprendere ed elaborare informazioni per adattarsi a problemi tecnici ed economici (es. innovazione di prodotto e di processo)

Efficienza dinamica e tasso di sconto

- Se si adotta un criterio di efficienza dinamica paretiana, è necessario prendere in considerazione il **flusso nel tempo delle utilità** associate ad una determinata configurazione
- Più specificamente, il criterio di valutazione degli effetti delle politiche è il valore attuale, al tasso ρ , del flusso di utilità

$$U_i = E_t \sum_{t=0}^{\infty} \frac{U_i^t}{(1+\rho)^t}$$

- Esempi di applicazione:
 - Politiche ambientali di riduzione delle emissioni inquinanti
 - Riforme strutturali
- La scelta del tasso ρ determina il peso attribuito al presente vs. il futuro:
 ρ elevato = molta importanza attribuita al presente

I limiti della politica economica e il superamento del «momento d'oro»

- A partire dagli anni '50 sono state approfondite le ragioni per le quali la presenza di fallimenti di mercato non è una condizione sufficiente a giustificare l'intervento (i «fallimenti dello stato» o «fallimenti del non-mercato»)
- L'esistenza di limiti all'azione pubblica non è tuttavia condizione sufficiente per giustificarne il totale abbandono (così come l'esistenza di «fallimenti di mercato» non giustifica l'abbandono del sistema capitalistico)
- I programmi di ricerca che hanno evidenziato i limiti dell'azione pubblica hanno anche avuto l'effetto di suggerire modi per migliorarla



“L’approccio tradizionale della politica economica tendeva a considerare il Principe come un dittatore onnipotente, onnisciente e benevolo. I lavori sull’ottimo di second best ci hanno fatto comprendere che non era onnipotente. L’economia dell’informazione imperfetta ci ha insegnato che non era onnisciente. La political economy ci dice, infine, che non sempre è benevolo. Non vi è motivo di disperare riguardo al bene pubblico o alla politica economica: solo ragioni per metterne in discussione l’ingenuità.”

—Avinash Dixit (1996)

I limiti della politica economica nei programmi di ricerca successivi al «momento d'oro»

1. **Limiti della capacità di perseguire l'obiettivo di efficienza**
2. **Limiti dei modelli** (teoria delle aspettative razionali)
 - Le informazioni estrapolate dal comportamento passato degli agenti economici non sono una buona guida per l'analisi dell'impatto delle politiche economiche attraverso i modelli macroeconomici
3. **Limiti della conoscenza** (economia dell'incertezza)
 - I parametri dei modelli sono incerti
 - L'esistenza di incertezza e irreversibilità influenza l'efficacia delle politiche e la valutazione sull'opportunità dell'intervento
4. **Limiti dell'informazione** (economia dell'informazione imperfetta)
5. **Limiti della benevolenza** (public choice e political economy)

Limiti della capacità di perseguire l'efficienza: il teorema del *second-best* di Lipsey-Lancaster (1956)

Teorema del Secondo Ottimo. Si consideri il caso in cui il sistema economico non è in condizioni di Pareto-efficienza poiché non vale su tutti i mercati l'uguaglianza tra prezzo del bene e suo costo marginale di produzione; in questa situazione, non è necessariamente vero che il benessere sociale è una funzione crescente del numero dei mercati sui quali è soddisfatta l'eguaglianza tra prezzo e costo marginale.

In altre parole, quando l'efficienza Paretiana non è garantita, il numero dei mercati che comunque mostrano efficienza allocativa non è un buon indicatore del benessere sociale complessivo.

Esempio: mercato del pane **concorrenziale**, mercato di un input (es. trasporto) **monopolistico** → violare la condizione $p = MC$ sul mercato del pane è più efficiente che rispettarla

Implicazioni: un intervento di PE che miri a correggere una di tali distorsioni (**piecemeal policy**) non assicura una maggiore efficienza al sistema nel suo complesso

Limiti dei modelli: la critica di Lucas e il rifiuto radicale dell'utilità della politica economica/1



Robert
Lucas
1976

Premio Nobel per l'economia nel 1995

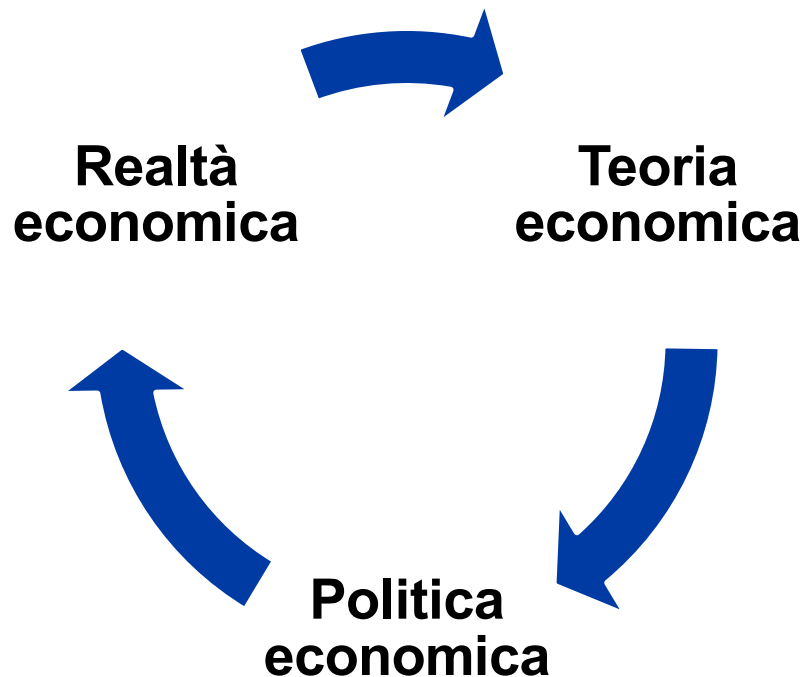
Contributo principale: **teoria delle aspettative razionali** – gli agenti sono in grado di formulare aspettative razionali, cioè usare le informazioni in modo efficiente, senza compiere errori sistematici nella formazione delle aspettative riguardanti le variabili economiche.

- Le politiche economiche sono inefficaci perché sono anticipate correttamente dagli agenti economici, che sono dunque in grado di neutralizzarne gli effetti se lo desiderano
- Inutilità/dannosità/imprevedibilità degli effetti delle politiche
- Il non-interventismo, invece, è prevedibile.

Limiti dei modelli: la critica di Lucas e il rifiuto radicale dell'utilità della politica economica/2

- Tecnicamente, data la struttura dell'economia $y = Ax$ catturata da un modello economico, la matrice A dei parametri non è invariante alle politiche economiche
- Le politiche economiche non solo fanno variare i comportamenti dei privati (ovvio!), ma fanno variare i parametri comportamentali, cioè la struttura (i vincoli)
- Imprevedibilità degli effetti delle politiche economiche → non è possibile usare modelli macroeconomici per stimare gli effetti di politiche economiche che hanno effetti sistematici sull'economia
 - I modelli macroeconomici cercano di dedurre le relazioni rilevanti da equazioni comportamentali che incorporano parametri stimati sulla base dei dati passati

La politica economica co-evolve con la teoria e la realtà



La Critica di Lucas ha avuto un impatto importante sulla politica economica, ma non ne ha decretato la fine

Come altre teorie economiche, ha contribuito al processo di co-evoluzione fra teoria, politiche e realtà

In particolare, la teoria delle aspettative razionali ha richiamato l'attenzione:

- sul fatto che i policy-maker devono prestare attenzione alla **credibilità degli interventi** e al loro **impatto sulle aspettative** – dalla teoria del controllo ottimo alla teoria dei giochi (interazione strategica)
- Sulla **necessità di effettuare anche valutazioni ex post**, oltre a simulazioni ex ante

Limiti dell'informazione (economia dell'informazione imperfetta): intuizione generale

- L'ipotesi implicita alla visione della politica economica basata sulla «teoria del controllo ottimo» e, più in generale, a qualsiasi intervento di politica economica di tipo «command&control» (il soggetto pubblico definisce le regole di comportamento e ne assicura l'applicazione) è che il soggetto pubblico detenga tutte le informazioni rilevanti (es. produzione pubblica di beni meritori)
- L'economia dell'informazione imperfetta ha mostrato le conseguenze del venir meno di questa ipotesi, studiando gli effetti per l'efficienza della presenza di costi di informazione e della distribuzione asimmetrica delle informazioni e le forme di opportunismo ad essa associate
- Esempi:
 - Trasferimenti a soggetti che non rispettano i requisiti stabiliti
 - Tasse pigouviane fissate ad un livello sbagliato

Limiti dell'informazione (economia dell'informazione imperfetta): rimedi per la politica economica

- Prestare maggiore attenzione alla **governance** delle politiche pubbliche
 - Quale decisore pubblico sia più adatto a perseguire un obiettivo dipende anche dalla sua capacità di ottenere ed utilizzare le informazioni rilevanti (es. quali soggetti sono meglio posizionati per attuare gli interventi del PNRR?)
 - Alcune forme organizzative dell'intervento pubblico possono permettere di ottenere informazioni dai privati meglio di altre (es. forme collaborative pubblico-privato come i Patti Territoriali)
- Gestire la **rivelazione strategica delle informazioni da parte dei privati**
 - es. regolamentazione dei prezzi all'ingrosso nelle tlc; contratti incentivanti per la concessione di un servizio pubblico
- Gestire **i flussi e la rivelazione strategica delle informazioni fra più decisori pubblici** a livello orizzontale o verticale (**multi-level governance**)

Limiti della benevolenza (public choice e political economy): intuizione generale

- Un'altra ipotesi implicita della politica economica fino alla teoria della public choice e alla political economy è la benevolenza del decisore pubblico (coincidenza fra interesse del decisore e obiettivo di benessere complessivo)
- La public choice ha evidenziato il **conflitto di interesse** come determinante delle scelte dei decisori
 - sia direttamente – obiettivo rielezione vs. interesse collettivo
 - sia indirettamente – pressione delle lobby/cattura del regolatore
- Si possono avere due principali «fallimenti del governo»
 - Mancato perseguimento degli obiettivi di benessere generale
 - Rent-seeking – spreco di risorse a fini redistributivi
- La political economy ha richiamato l'attenzione sui vincoli e i processi di decisione come determinanti delle misure di politica economica – **la reazione dei decisori pubblici è endogena/interazione strategica fra decisori pubblici e privati**

Limiti della benevolenza (public choice e political economy): rimedi per la politica economica

- Affidarsi, in alcuni casi, a **regole semplici e trasparenti** che limitano la discrezionalità (es. regole budgetarie europee come il Patto di Stabilità e di Crescita), tuttavia:
 - Queste regole funzionano bene se c'è un singolo obiettivo quantificabile
 - Regole mal disegnate e non flessibili possono avere effetti perversi
 - Anche se ben disegnate, regole non discrezionali possono limitare la capacità di adattarsi a cambiamenti della realtà
- Importanza delle **agenzie/autorità indipendenti** vs. governo/burocrazia (es. BCE, AGCOM, Antitrust)
- Adottare forme di **valutazione ex post** delle politiche pubbliche

Quindi, quando rinunciare all'intervento pubblico? La proposta di Tim Besley (2006)

Possibili esiti non desiderabili dell'intervento pubblico:

1. Intervento permette un miglioramento paretiano ma non assicura l'efficienza

Può essere giustificato se i costi dell'intervento sono inferiori ai benefici

2. Intervento migliora la posizione di qualcuno ma peggiora quella di altri

Può essere giustificato con valutazioni sul piano etico/dei giudizi di valore

3. Intervento non genera alcun beneficio

Non è giustificato