

7.5 La politica economica nell'era della globalizzazione

Nel paragrafo tratteremo della regolazione della politica economica in un'economia aperta e integrata su scala globale. Gli scenari operativi aperti dalla globalizzazione pongono nuove e complesse sfide alla gestione macroeconomica. La seguente trattazione è strutturata in tre parti distinte, finalizzate rispettivamente a delineare le cause della globalizzazione, le sue conseguenze e l'impatto sulla politica economica. Partiamo anzitutto dalla definizione del concetto di globalizzazione. La globalizzazione può essere considerata come il punto di arrivo di un secolare processo di espansione del capitalismo, e del suo meccanismo di accumulazione, a nuovi paesi periferici, precedentemente esclusi dagli scambi commerciali e finanziari (Braudel 1989). Per Joseph Stiglitz (2002, p. 9) la *globalizzazione* implica « una maggiore integrazione tra i paesi e i popoli del mondo, determinata dall'enorme riduzione dei costi di trasporti e comunicazioni e dall'abbattimento delle barriere artificiali alla circolazione internazionale di beni, servizi, capitali, conoscenza e (in misura minore) delle persone ».

Mercati integrati a livello globale concorrono ad assicurare un'allocazione più efficienti dei fattori produttivi e ad accrescere la produzione aggregata mondiale. Negli ultimi decenni, l'apertura dei mercati ha permesso a molti paesi, soprattutto nel Sud-Est asiatico, di intraprendere veloci processi di sviluppo economico, trainato soprattutto dall'*export*. Altri paesi sono invece stabilmente intrappolati in condizioni di sottosviluppo e povertà estrema. Non necessariamente, dunque, i benefici della globalizzazione si distribuiscono simmetricamente tra gli Stati coinvolti nel commercio mondiale.

Sul piano concettuale, il termine globalizzazione va distinto da quello di *internazionalizzazione*. Sebbene utilizzati talvolta come sinonimi, quest'ultimo termine indica la tendenziale dilatazione geografica delle attività economiche su una scala territoriale progressivamente più ampia (Dicken 1986). Un fenomeno, questo, tutt'altro che recente. Il concetto di globalizzazione, diversamente, designa una forma più complessa e avanzata d'internazionalizzazione. Partiamo anzitutto dall'identificazione fattori che hanno concorso all'intensificazione dell'integrazione economica su scala globale. Tra le molteplici determinanti, due assumono particolare rilievo:

- il *progresso tecnologico*, che ha concorso ad abbattere drasticamente i costi di comunicazione e di trasporto, accrescendo così la propensione alla delocalizzazione e alla mobilità globale delle aziende. Entrambe queste trasformazioni hanno attenuato i condizionamenti storicamente esercitati dalle distanze fisiche sui processi economici, rendendo possibile il coordinamento di cicli produttivi segmentati a livello transnazionale. La riduzione dei costi di trasporto, da un lato, ha accresciuto la specializzazione della produzione, l'agglomerazione e la mobilità dei fattori produttivi su scala internazionale; dall'altro ha fatto aumentare sia l'elasticità della domanda rispetto al prezzo, sia l'elasticità dell'offerta dei fattori produttivi e dei beni;
- le *scelte di politica commerciale*, in particolare quelle operate e promosse dai paesi avanzati, che hanno portato alla progressiva rimozione degli ostacoli alla libera circolazione di merci e capitali. Il mutamento del quadro delle regole che presiedono il commercio internazionale ha agevolato la circolazione di crescenti flussi di capitali e beni veicolati oltre i ristretti confini tracciati dalle frontiere nazionali.

La globalizzazione, essendo un processo (almeno parzialmente) generato da scelte consapevoli

degli Stati e degli organismi internazionali (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale) è, come tale, *reversibile*. Nella misura in cui risulta sorretta da un complesso di forze che la supporta, può ridimensionarsi o implodere del tutto qualora la positiva congiuntura che l'ha determinata venisse meno. Ciò è già avvenuto in passato: la globalizzazione, difatti, non rappresenta un fenomeno nuovo sul piano storico. Durante la *Belle Époque*, tra il 1870 e il 1914, l'economia mondiale risultava non meno integrata e interdipendente rispetto a quella attuale (Gilpin 2001). « Nel 1914 vi era solo qualche villaggio o città del mondo i cui prezzi non fossero influenzati da mercati stranieri lontani, le cui infrastrutture non fossero finanziate da capitale straniero, le cui capacità ingegneristiche non fossero importate dall'estero, o i cui mercati del lavoro non fossero influenzati dalla mancanza di coloro che erano emigrati o dalla presenza di stranieri immigrati » (O'Rourke e Williamson 1999, p. 2). Poi la Prima Guerra Mondiale, i nazionalismi e le politiche protezionistiche posero termine a questa esperienza di integrazione. Sotto questo profilo, il corrente processo di globalizzazione potrebbe essere interpretato come un semplice ritorno dell'economia mondiale sulla traiettoria di sviluppo delineata dalla *Belle Époque*. Dopo la parentesi dei due conflitti mondiali, e la chiusura delle economie sull'onda dei nazionalismi e delle crisi, l'economia ha ripreso a percorrere il sentiero dell'integrazione.

Roger Lafay (1998) ha descritto il processo di globalizzazione come una dinamica che induce una crescente *interdipendenza* tra tre macro-regioni economiche: Eurafrica, America e Asia-Oceania. I vettori dell'interdipendenza menzionati da Lafay sono fondamentalmente tre (ivi):

- la diffusione di *reti di imprese*, che incorporano sistemi flessibili di regolazione della produzione su scala transnazionale, al posto dei precedenti modelli di regolazione gerarchici e rigidi;
- espansione degli *investimenti esteri diretti*, orientati delle acquisizioni di aziende estere;
- crescita del *commercio internazionale*.

La globalizzazione economica può essere dunque empiricamente analizzata come un processo che implica un incremento *quantitativo* e *qualitativo* dell'interdipendenza su scala mondiale. E veniamo così alla trattazione degli effetti della globalizzazione. A tal riguardo si possono distinguere tre indicatori attraverso cui valutarne l'impatto: la dimensione assunta dai flussi transnazionali *a*) di merci, *b*) di capitali e *c*) di investimenti esteri diretti.

Globalizzazione o internazionalizzazione?

Secondo i globalisti, la prova più evidente del processo in atto è fornita dall'intensificazione dei flussi di capitali e beni che circolano nei circuiti dei mercati internazionali. Dagli anni Settanta in poi – e soprattutto dopo gli anni Novanta – il commercio internazionale è cresciuto più velocemente della produzione mondiale (WTO 2015). Tuttavia, è bene rimarcare che tuttora circa i 2/3 dell'interscambio globale di merci avviene tra paesi Ocse, e gran parte dei flussi di *export* dei paesi in via di sviluppo ha origine da un ristretto nucleo di paesi del Sud-Est asiatico. L'intensificazione dei movimenti transnazionali di merci riguarda dunque aree *limitate* dello spazio globale (Europa, Nord America, Sud-Est asiatico), mentre molte altre regioni sono sostanzialmente tagliate fuori dalle rotte e dalle principali direttrici commerciali (gran parte dell'Africa, le aree interne dell'Asia e del Sud America). Data la scala territoriale fondamentalmente circoscritta dei flussi di commerciali, molti teorici preferiscono parlare di *triadizzazione* dell'economia, o al più di internazionalizzazione, piuttosto che di globalizzazione economica vera e propria.

Sul fronte dell'*integrazione finanziaria*, la riduzione dei differenziali dei tassi di interesse tra le maggiori economie Ocse, a partire dagli anni Sessanta e ormai tornati sui livelli antecedenti al 1914, rappresenta una dimostrazione empirica del livello di apertura raggiunto dalle economie nazionali e del grado di mobilità corrente conseguito dai capitali (Obsfeld e Taylor 2004). Anche la correlazione tra risparmi e investimenti a livello nazionale, segnalando la persistenza di barriere alla libera circolazione dei capitali, costituisce una *proxy* del livello effettivo di integrazione dei mercati finanziari internazionali (Feldstein e Horioka 1980). In un'economia effettivamente integrata, la piena mobilità dei capitali determinerebbe una *bassa* correlazione tra risparmio e investimento nazionale. Studi recenti evidenziano un indebolimento della correlazione tra le due variabili (Giannone e Lenza 2008). Ma si è ancora distanti dalla piena integrazione dei mercati, almeno sulla base del *coefficiente di Feldstein-Horioka*, che misura appunto la correlazione tra le due variabili citate (Tab. 7.4).

Tabella 7.4 Mutamenti epocali nella globalizzazione dal 1820.

Epoca	Integrazione del mercato intercontinentale delle materie prime		Immigrazione e mercati mondiali del lavoro		Integrazione del mercato mondiale dei capitali
	Cambiamenti nei divari dei prezzi tra continenti	Ragione del cambiamento	Cambiamento della percentuale di immigrati nei paesi di destinazione	Ragioni del cambiamento	Conseguenze sull'integrazione (coefficiente di Feldstein-Harioka)
1820-1914	Riduzione dell'81% dei divari di prezzo	72% per riduzione nei costi di trasporto; 28% per tagli alle tariffe prima del 1870	La quota degli immigrati aumenta	Instabilità nei costi di trasporto passeggeri (le politiche d'immigrazione rimangono neutrali)	Progresso del 60% dalla completa segmentazione verso l'integrazione dei mercati
1914-1950	Raddoppio dei divari; ritorno ai livelli del 1870	Esclusivamente per le nuove barriere commerciali	La quota degli immigrati diminuisce	Politiche d'immigrazione restrittive	Ritorno alla completa segmentazione dei mercati
1950-2000, in particolare dopo il 1970	Riduzione del 76% dei divari di prezzo; livelli inferiori a quelli del 1914	74% per politiche di liberalizzazione commerciali; 26% grazie a trasporti più economici	La quota degli immigrati aumenta	Alti e bassi nei costi di trasporto (e nessun cambiamento netto nelle politiche di immigrazione)	Progresso del 60% dalla completa segmentazione verso l'integrazione dei mercati
Complessivo 1820-2000	Riduzione dei divari di prezzo pari al 92%	18% per politiche commerciali; 82% per trasporti più economici	Nessun cambiamento chiaro nella quota di immigrati negli Stati Uniti, ma incrementi altrove	Politiche restrittive che compensano i miglioramenti nei trasporti	Progresso del 60% dalla completa segmentazione verso l'integrazione dei mercati

Fonte: Lindert e Williamson 2003, p. 231.

Infine, gli *investimenti diretti esteri* (*foreign direct investments, fdi*) costituiscono un'ulteriore misura approssimativa del livello di interdipendenza economica raggiunta dall'economia globale.

Con il ricorso alla delocalizzazione, e per via della mobilità globale delle aziende multinazionali, i flussi di *fdi* sono cresciuti considerevolmente a partire da metà anni Settanta. Le catene di approvvigionamento si sono estese a nuove aree, integrando attività produttive regionali fino ad allora non inserite nelle catene globali del valore. Nel riassetto delle attività produttive entro lo scacchiere geo-economico mondiale, le aziende multinazionali hanno espletato un ruolo da protagonisti.

Le *multinazionali* (ossia aziende, di qualsiasi dimensione di scala, con stabilimenti produttivi localizzati in almeno due paesi) incorporano la peculiare capacità di movimentare su scala globale, e con relativa flessibilità, capitali, forza lavoro e tecnologie produttive, in funzione delle convenienze di costo e delle mutevoli condizioni di mercato (Navaretti e Venables 2006). Sono soprattutto le fasi del ciclo produttivo a *minore* valore aggiunto, quelle in cui il vantaggio competitivo è basato unicamente sui costi di produzione, a risultare più *facilmente* delocalizzabili.

Una volta scelta la via della delocalizzazione, emerge il problema della selezione della localizzazione estera. Tra le molteplici dimensioni prese in considerazione dalle multinazionali nelle loro scelte localizzative assumono primaria rilevanza (Navaretti e Venables 2006):

- il costo del lavoro totale;
- la flessibilità del mercato del lavoro di destinazione e le caratteristiche delle relazioni industriali;
- il livello di qualificazione della forza lavoro locale;
- la disponibilità di incentivi o di altre forme di agevolazione messe a disposizione dai governi nazionali;
- la qualità delle infrastrutture e dell'ambiente istituzionale locale.

Differenze nel costo del lavoro, nei livelli di tassazione, nella rigidità della legislazione relativa al mercato del lavoro e nelle relazioni industriali, strutturano un quadro di incentivi che influenzano profondamente le scelte localizzative delle multinazionali. A parità di altre condizioni, le multinazionali preferiscono operare in contesti con il costo del lavoro più contenuto, il mercato del lavoro è più flessibile (*social dumping*) e laddove i vincoli all'organizzazione della produzione risultano meno invasivi.

L'attuale assetto globale offre alle multinazionali la possibilità di scegliere tra un'ampia gamma di modelli di mercato del lavoro e assetti istituzionali alternativi. Parallelamente, la mobilità di queste aziende spinge i governi dei paesi in via di sviluppo a competere tra loro, al fine di attrarre investimenti esteri, mantenendo una debole regolamentazione del mercato del lavoro, comprimendo il costo del lavoro e i diritti dei lavoratori.

Anche nei paesi industrializzati i governi utilizzano attivamente la leva rappresentata dalle politiche industriali per promuovere l'insediamento di aziende estere, supportare lo sviluppo di nuove opportunità occupazionali o, ancora, per sostenere il rimpatrio di attività manifatturiere delocalizzate (*back-reshoring*), negli anni passati, in economie a basso costo del lavoro (Guenter 2012). La rapida crescita dei costi operativi nelle economie emergenti, soprattutto in Cina, unitamente al quadro di incertezza che connota l'attuale scenario geopolitico e geoeconomico mondiale, offrono ai Paesi Occidentali una finestra d'opportunità particolarmente favorevole per rafforzare la rispettiva piattaforma industriale alimentando la dinamica del *back-reshoring*, dopo decenni di delocalizzazioni e deindustrializzazione (Ricciardi *et al.* 2015). Come previsto dalla teoria dei costi di transazione, il livello di integrazione verticale e spaziale della produzione tende ad aumentare in condizioni operative connotate da elevata incertezza (Williamson 1987). I dati confermano tale previsione (Kinkel 2012). L'analisi dei flussi di investimenti esteri diretti dei paesi

industrializzati, difatti, evidenzia due tendenze in atto (Unctad 2013): *a*) minori ricorso a scelte delocalizzative e *b*) aumento dei disinvestimenti nei paesi in via di sviluppo, con conseguente rientro delle aziende nei paesi d'origine (*back-reshoring*). Almeno sul fronte delle delocalizzazioni, la globalizzazione sembra subire un'ondata di riflusso.

Nel complesso, è difficile stabilire in modo definitivo e inoppugnabile se la globalizzazione attuale abbia o meno una portata più ampia di quella dei decenni antecedenti alla Prima Guerra Mondiale (Obstfeld e Taylor 2004). Come sintetizzato nella Tabella 7.4, il coefficiente di Feldstein-Horioka appare in linea con il livello della *Belle Époque*. Anche i divari nei prezzi tra continenti sembrano circoscritti, segno evidente di una riduzione delle barriere che ostacolano la libera circolazione delle merci. Ma quali effetti sta dispiegando la globalizzazione?

Le conseguenze della globalizzazione e l'impatto sulla politica economica

Se nel breve periodo la globalizzazione accresce inevitabilmente le pressioni competitive, nel lungo periodo non è detto che alla più accesa concorrenza non subentri una configurazione oligopolistica o addirittura monopolistica dei mercati (Lyons *et al.* 2001), dominati da imprese giganti (non necessariamente efficienti), dotate di disfunzionali poteri di mercato e livelli di monopolizzazione analoghi a quelli riscontrabili in passato su scala nazionale.

Tra l'altro, secondo il *teorema di Stolper-Samuelson*, una diminuzione del prezzo relativo di un bene, nella cui produzione un dato fattore (ad esempio il lavoro) è usato in modo più intensivo, porta ad una diminuzione della remunerazione reale di quel fattore produttivo e all'aumento della remunerazione dell'altro (Stolper e Samuelson 1941). Ora, data l'accresciuta disponibilità sui mercati mondiali di beni ad alta intensità di *lavoro* non qualificato, esportati dai paesi in via di sviluppo, l'aumento dell'offerta determina una riduzione del prezzo relativo di questi beni. Di riflesso, in funzione del teorema di Stolper-Samuelson, diminuisce anche il prezzo relativo del fattore produttivo di cui tali beni fanno un uso più intensivo, cioè il costo del lavoro *non* specializzato. Tale dinamica può indurre una drastica contrazione dei salari nei paesi poveri, finendo per peggiorare la condizione dei lavoratori meno qualificati. Non solo: anche nei paesi sviluppati può concorrere a determinare un aumento dei differenziali retributivi tra lavoratori specializzati e lavoratori dotati di minori competenze (Slaughter e Swagel 1997). L'aumento di tali differenziali è effettivamente in atto in tutti i paesi avanzati (si veda il Par. 7.1).

Le dinamiche salariali sono inoltre condizionate dalla crescita della concorrenza, che aumenta l'elasticità della domanda di lavoro. Di conseguenza, a seguito di aumenti del costo del lavoro in un paese, le imprese possono trovare conveniente ridurre la produzione in quel paese, delocalizzando o ricorrendo a subfornitori esteri. Ciò causa una tendenza dei prezzi dei fattori produttivi al livellamento verso il basso, che riduce o elimina del tutto le rendite di cui godevano gli agenti di mercato (lavoratori e imprese) nelle economie chiuse (Slaughter e Swagel 1997).

E veniamo all'impatto della globalizzazione sulla politica economica. L'apertura delle economie accresce, inevitabilmente, l'esposizione a *shock* esogeni. Un'*elevata* interdipendenza tra economie nazionali innalza le probabilità di contagio in caso di crisi economiche, mediante i legami strutturati dai mercati globali. La globalizzazione, inoltre, ridimensiona l'autonomia decisionale dei singoli governi: l'esposizione alle forze economiche globali circoscrive sensibilmente gli spazi di manovra di cui le autorità di politica economica effettivamente dispongono. In ogni paese le condizioni generali (in fatto di regolazione dei mercati, pressione fiscale, ecc.) non possono discostarsi di molto da quelle prevalenti in altri paesi, per evitare fughe di capitali. I governi fronteggiano

oggettivi vincoli esogeni nell'adozione di politiche orientate ad accrescere i costi delle aziende localizzate o ad espandere la domanda globale, anche qualora tali politiche avessero effetti positivi di medio-lungo termine. L'apertura dei mercati (in particolare di quelli finanziari) tende ad amplificare a dismisura la velocità di reazioni dei *policy-takers* alla politica economica, e rappresenta un importante canali di trasmissione degli *shock* macroeconomici.

Così, una pressione fiscale sensibilmente più elevata di quella mediamente prevalente in altri paesi può indurre le imprese a delocalizzare. Tra l'altro, i singoli governi subiscono gli effetti negativi delle politiche economiche implementate in altri paesi, e orientate ad attrarre i flussi di investimenti esteri diretti attraverso la riduzione della protezione del lavoro, della tassazione, della regolamentazione anti-trust o della normativa per la tutela ambientale. Solo il conseguimento di un elevato standard di coordinamento intergovernativo, su scala globale, potrebbe evitare l'innescio di una deleteria concorrenza tra Stati, finalizzata ad attrarre investimenti esteri mediante una corsa al ribasso nella regolamentazione dei processi economici e del lavoro.

Nel complesso, l'emergere di dense connessioni internazionali tra agenti svincolati dalla logica territoriale Stato-centrica e dalle sue possibilità di controllo, irradia mutamenti strutturali di vasta portata, con effetti multidimensionali entro la sfera delle relazioni tra Stato, mercato e società. Tra le conseguenze più rilevanti occorre in particolare segnalare (Castells 2014):

- la crisi di legittimità dello Stato-nazione, sempre meno capace di imporre la sua autorità sui cittadini;
- la crisi fiscale dello Stato, stretto tra la necessità di garantire prestazioni e servizi avanzati e l'incapacità di imporre la relativa tassazione;
- la contrazione dei trasferimenti dal centro alla periferia, a causa della crisi fiscale;
- il riacutizzarsi del conflitto centro-periferia, a seguito del risveglio delle identità periferiche;
- la crescente interazione tra agenti operanti in diversi Stati, ma accomunati da interessi simili;
- la riduzione degli spazi effettivi di intervento del governo sul mercato.

In un'economia aperta, la gestione della politica economica risulta decisamente più complessa e soggetta a molteplici vincoli che ne ridimensionano l'efficacia stessa. L'erosione della capacità di regolazione dei processi da parte dei governi ha fatto parlare di *crisi dello Stato-nazione* (Wagner 1994). A tal riguardo, nella letteratura sulla globalizzazione è possibile distinguere almeno quattro posizioni differenti:

- un primo insieme di teorie riconosce che le trasformazioni connesse alla globalizzazione concorrono ad indebolire la capacità di regolazione dei processi economici da parte dei singoli governi nazionali, causando una dispersione e una frammentazione dei poteri statali (Strange 1998) più o meno accentuata;
- una seconda posizione è propria di quella parte della letteratura che, pur ammettendo che un ridimensionamento del potere statale sia effettivamente in atto, ascrive tale dinamica non tanto alla globalizzazione in sé, quanto all'affermazione dell'ideologia del *laissez-faire*, ritenuta l'autentica causa della riduzione dell'intervento pubblico e della crisi delle politiche macroeconomiche neokeynesiane (Evans 1997). La corsa al ribasso (meno intervento pubblico, meno pressione fiscale, meno spesa sociale) sarebbe dunque frutto di precise *scelte* politiche, di orientamento marcatamente antistatalista, più che delle pressioni esogene esercitate dalla globalizzazione;

- altri autori si sono addirittura spinti a preconizzare l'imminente *fine dello Stato-nazione* (Ohmae 1996). Secondo i teorici del tramonto degli Stati, la globalizzazione decreterebbe l'inesorabile ascesa dei sistemi regionali di produzione: « L'unità di *business* naturale per attingere all'economia globale e produrre ricchezza è la regione, non più la nazione » (Ohmae 1996, p. 224);
- una quarta posizione è espressa dai teorici della globalizzazione che non ritengono assolutamente compromessa la capacità regolativa dello Stato dai mutamenti in atto su scala globale (Krasner 2001). L'attuale condizione di interdipendenza non sarebbe strutturalmente diversa da quella delle epoche precedenti. Né, tantomeno, i flussi transnazionali di capitali sarebbero oggi meno controllabili che in passato: sono *sempre* stati poco controllabili, e poco controllati. La stessa globalizzazione è resa possibile – secondo tale prospettiva – dalla fornitura di beni pubblici complessi e dall'infrastruttura istituzionale predisposta dagli Stati nazionali o da organizzazioni internazionali (*Fmi, Wto, Bm*). Di conseguenza, secondo Stephan Krasner (1942-), le sfide poste dalla globalizzazione alla sovranità nazionale non sono nuove e, come già avvenuto in passato, gli Stati svilupperanno strategie consone a favorire un rapido adattamento a tale scenario. « Le iniziative governative non sono state ridimensionate dalla globalizzazione. Di fatto, l'offerta di beni collettivi e di stabilità sociale hanno creato le condizioni che hanno reso politicamente possibile livelli più elevati di flussi commerciali e finanziari nel periodo postbellico » (Krasner 2001, p. 237).

La globalizzazione tende inevitabilmente a radicalizzare il contrasto tra la *stabilità*, imposta dalla regolamentazione statale, e la *fluidità*, tipica dei processi economici, accresciuta dalla velocità della mobilità globale del capitale. Tale antinomia è in realtà endemica all'organizzazione politico-economica del capitalismo, sebbene la globalizzazione accentui la discrasia di fondo tra le due tendenze contrapposte. Il rapporto tra evoluzione del capitalismo e potere statale risulta continuamente riconfigurato dall'interazione bidirezionale tra forze di natura economica ed extraeconomica. Come sottolinea David Harvey, « il potere statale, alla fine, sarà né più né meno stabile di quanto l'economia politica della modernità capitalistica consenta » (Harvey 2002, p. 139). Ma quali benefici concretamente ricavano le singole economie dall'apertura agli interscambi con l'estero e dalla crescente interdipendenza globale?

Vantaggi comparati, specializzazione e costi sociali

I vantaggi del libero scambio possono essere analizzati ricorrendo al modello *Heckscher-Ohlin-Samuelson (Hos)*, che spiega i flussi commerciali internazionali in funzione delle diverse dotazioni di fattori produttivi tra paesi con tecnologie e funzioni di produzione *identiche*. La proposizione centrale del modello *Hos* può essere così sintetizzata: un paese tende ad esportare i beni che richiedono l'uso più intensivo dei fattori di produzione di cui dispone con maggiore abbondanza (Samuelson 1953-1954). Complementarmente, tenderà ad importare i beni che utilizzano più intensamente i fattori produttivi relativamente più scarsi al suo interno. Un importante studio (Leontief 1953) ha tuttavia contraddetto tale postulato, dimostrando come gli Stati Uniti – paese relativamente ricco di capitale – tendano ad importare beni ad elevata intensità di capitale. L'apertura al commercio internazionale, inoltre, implica un *parziale pareggiamento* dei prezzi dei fattori (Samuelson 1948), che in presenza di date condizioni – come assenza di costi di trasporto – può risultare *completo* (Samuelson 1954b). Secondo il modello *Hos*, il commercio internazionale

implica tipicamente tre ordini di benefici:

- rilevanti guadagni di efficienza, generati dalla divisione internazionale del lavoro e dalla specializzazione di ciascun paese nei settori in cui presenta vantaggi comparati. Ampliando i confini e le dimensioni dei mercati, permette alle aziende di realizzare maggiori economie di scala e accrescere le ricadute dell'innovazione;
- aumento delle pressioni competitive e degli incentivi all'innovazione tecnologica, essenziale per preservare il vantaggio sui concorrenti sia interni che internazionali. Il commercio internazionale accentua così la dinamica schumpeteriana della distruzione creatrice, eliminando dal mercato le aziende meno efficienti e innovative;
- agevola il trasferimento di competenze e tecnologie a livello globale, con ampi benefici per i paesi meno sviluppati.

Il modello *Hos*, sebbene derivato dalla teoria ricardiana del *vantaggio comparato* (si veda il Par. 1.4.3), si differenzia da essa per un aspetto cruciale: ipotizza che il vantaggio sia fondato su differenze nelle dotazioni relative dei fattori produttivi – ossia capitale e lavoro – e non su differenze di ordine tecnologico, come nel modello di Ricardo. Nel modello *Hos* esiste *una* sola tecnologia produttiva efficiente per produrre un dato bene, e ogni paese adotta tale tecnologia ottimale. Muovendo da tale (irrealistica) ipotesi, il vantaggio competitivo *non* può fondarsi sull'uso di differenti tecnologie produttive, come nel modello ricardiano, ma unicamente sull'intensità con cui un paese impiega il fattore produttivo di cui dispone in misura più abbondante, sia esso il lavoro o il capitale.

Al di là di tale differenza, i due modelli convergono su una ipotesi fondamentale: ogni paese detiene *necessariamente* un vantaggio comparato in qualche settore, che gli consente di essere *relativamente* più efficiente nella produzione di alcuni beni rispetto ai *competitors* stranieri. Secondo il modello *Hos* – è bene rimarcarlo – ogni paese presenta un vantaggio comparato nelle produzioni in cui può utilizzare con maggiore intensità il fattore produttivo (capitale o lavoro) di cui è più dotato.

Facciamo un esempio. Ipotizziamo che gli Stati Uniti siano un paese relativamente ricco di capitale. In tal caso, risulterà conveniente, per l'economia Usa, specializzarsi in produzioni ad alta intensità di capitale (elettronica, ad esempio). Tale convenienza continua a sussistere nel caso in cui gli Usa risultino più efficienti di altri paesi *anche* nelle produzioni ad alta intensità di lavoro (tessile, ad esempio).

Ipotizziamo ora che per il vicino Messico il fattore produttivo relativamente più abbondante sia il lavoro. Secondo il modello *Hos*, per l'economia messicana sarà quindi conveniente specializzarsi in settori *labour intensive* come il tessile, ed importare dagli Stati Uniti i prodotti elettronici. Questa soluzione, secondo il modello *Hos*, risulterebbe *mutualmente* vantaggiosa per Usa e Messico: commerciando, entrambi potrebbero consumare *più* prodotti elettronici e tessili, specializzando la rispettiva struttura produttiva in funzione del vantaggio comparato di cui fruiscono.

Lasciando in entrambi i paesi le imprese libere di scegliere il settore di attività nel quale operare, secondo il modello *Hos* queste sceglierebbero razionalmente di allocarsi nei comparti in cui l'economia nazionale presenta un vantaggio comparato. Massimizzando il volume di produzione globale, ne consegue che il libero commercio internazionale rappresenti la soluzione più efficiente per tutti i paesi, e che l'apertura risulta comunque vantaggiosa anche quando praticata unilateralmente. Queste conclusioni, beninteso, sono derivate dalle restrittive (quanto irrealistiche) ipotesi alla base del modello *Hos*. C'è un altro rilevante aspetto da sottolineare: si arriva a tali

conclusioni ipotizzando che le risorse produttive possano essere riallocate *liberamente* tra tutti i settori di attività. Tornando all'esempio precedente, ciò equivale a supporre che sia il capitale (macchinari, impianti, ecc.) che i lavoratori possano essere riallocati da un comparto all'altro (dall'elettronica al tessile, e viceversa) *immediatamente* e *senza* costi aggiuntivi di riconversione.

Purtroppo, nel mondo reale l'ipotesi di perfetta mobilità dei fattori non ha riscontro. Al contrario, tali aggiustamenti strutturali risultano molto onerosi e implicano costi elevati, non solo economici ma anche sociali. Se negli Stati Uniti, dopo l'apertura al libero commercio con il Messico, un'azienda che produce *t-shirt* chiude, gli impianti e il personale di quell'azienda *non* possono essere immediatamente riconvertiti per produrre quantità aggiuntive di *microchip*, settore nel quale gli Usa presentano un vantaggio comparato. Occorrerà del tempo, e consistenti investimenti, per riconvertire gli impianti, acquistare nuovi macchinari ad alta tecnologia e riqualificare il personale. Se nel mondo reale i fattori produttivi fossero perfettamente mobili, lo stesso lavoratore avrebbe le conoscenze per produrre indistintamente *t-shirt*, *microchip* o qualsiasi altro prodotto. Ma, purtroppo, non è così. Pertanto, se negli Usa le aziende tessile chiudessero, i lavoratori del comparto, in assenza di percorsi di riqualificazione professionale, resterebbero almeno momentaneamente disoccupati. I processi di aggiustamento strutturale, indotti dall'apertura al commercio internazionale, possono dunque implicare considerevoli costi sociali ed economici nel corso del loro dispiegarsi.

Questo è un tipico effetto del processo di distruzione creatrice che caratterizza il capitalismo, dinamica che inevitabilmente comporta vincitori e vinti. Ovviamente, nelle economie più ricche i "vinti" possono essere compensati per le perdite subite a seguito dell'apertura al commercio internazionale. I sistemi di *welfare state* nascono anche per supportare i processi di aggiustamento strutturale endemici al capitalismo e attutirne i relativi costi sociali, attraverso sussidi di disoccupazione, programmi di formazione e riqualificazione per disoccupati. Nei paesi in via di sviluppo, o in economie industrializzate con sistemi di *welfare* non universalistici e poco strutturati, tali compensazioni potrebbero non avere luogo. In questi casi, l'apertura al commercio internazionale e la focalizzazione nei settori in cui un paese presenta vantaggi comparati comporterebbero processi di aggiustamento strutturale, con rilevanti costi sul piano sociale di cui il modello *Hos* non rende conto.

Commercio internazionale e sviluppo economico nell'era globale

C'è un altro aspetto da valutare, trascurato dal modello *Hos*: la produzione di *microchip* genera benefici ed esternalità positive per l'intera economia nazionale che la produzione di *t-shirt* non determina. Per cui, i vantaggi relativi del libero commercio risultano ripartiti asimmetricamente, e decisamente maggiori per l'economia specializzata in produzioni *high-tech*. L'approccio strategico al commercio internazionale mette in evidenza appunto questo aspetto: non tutti i settori produttivi comportano i medesimi benefici per l'economia nazionale o drenano flussi di profitto di pari entità dall'interscambio con l'estero (si veda il Par. 7.4). Pertanto, i governi dovrebbero supportare l'ascesa e il potenziamento di quei comparti che generano più ricchezza e maggiori effetti di *spillover* per l'intera economia nazionale.

La relazione tra settore di specializzazione e vantaggi asimmetrici indotti dal commercio internazionale è chiaramente delineata nel modello proposto da Gene Grossman e Elhanan Helpman (1995), che ricollega il tasso di crescita di un'economia alle sue condizioni iniziali, postulando una dinamica di specializzazione produttiva *path dependent*. Così, un'economia le cui condizioni

iniziali favoriscono l'insorgere di una specializzazione in un settore connotato da un potenziale di crescita più lento, si espanderà più lentamente rispetto ad un'economia le cui condizioni iniziali favoriscono l'emergere di una specializzazione in un settore con una veloce dinamica di espansione nel lungo termine. Le sole forze di mercato, pertanto, non assicurano necessariamente la traiettoria di crescita più rapida. La traiettoria effettiva dipenderà dal caso, e potrà risultare decisamente più lenta dell'ottimo auspicato. Pertanto, a differenza del modello neoclassico, nel modello di Grossman e Helpman il tasso di crescita di lungo periodo è vincolato alle *condizioni iniziali*. Il commercio internazionale, quindi, può spingere un paese a specializzarsi in un settore a basso potenziale di crescita, legando la sua dinamica espansiva di lungo periodo a un tasso inferiore rispetto a quello che sarebbe si sarebbe affermato in condizioni di autarchia, senza commercio estero. Se, invece, il commercio internazionale spinge l'economia interna verso specializzazioni in settori ad elevato potenziale di crescita, determina un tasso di crescita superiore a quello di autarchica.

Le conclusioni del modello di Grossman e Helpman sono dunque fundamentalmente due e radicalmente divergenti rispetto a quelle suggerite dal modello neoclassico di *Hos*: *a*) il commercio internazionale *non* necessariamente assicura tassi di crescita più elevati e *b*) non determina convergenza tra economie centrali ed economie inseguatrici. Viceversa, nell'alveo della teoria neoclassica si ritiene che il libero commercio migliori il benessere di ogni paese aperto agli interscambi con l'estero, promuovendo la convergenza tra redditi.

Altre difficoltà derivano dal meccanismo dello scambio ineguale (si veda il Par. 6.2). Jagdish Bhagwati (1934-) ha parlato di *crescita che impoverisce*. L'idea, alla base del contributo di Bhagwati, è che la crescita delle esportazioni di un paese potrebbe indurre una riduzione del prezzo relativo del bene esportato, peggiorando le ragioni di scambio del paese stesso e finendo così per impoverirlo (Bhagwati 1958).

Nel mondo reale, inoltre, l'intensità delle relazioni commerciali tra due paesi è tanto maggiore quanto più due paesi risultano simili per dotazione fattoriale, reddito e tecnologia. Ciò avviene perché « il commercio internazionale è più intenso tra paesi con una simile struttura della domanda » (Linder 1961, p. 17). E, dato che la struttura della domanda dipende dal reddito, « il commercio risulterà più intenso tra paesi con livelli di reddito simili » (Linder 1961, p. 17). Tale evidenza empirica contraddice però le previsioni formulate dal modello *Hos*, secondo cui le relazioni commerciali più dense dovrebbero instaurarsi proprio tra paesi che inglobano una dotazione fattoriale e una struttura produttiva altamente differenziata.

Secondo l'*ipotesi di Linder* (1961) – formulata dall'economista svedese Staffan Burenstam Linder (1931-2000) – gli scambi commerciali internazionali risultano più intensi tra paesi che presentano una simile struttura della domanda e una scarsa complementarietà produttiva. Ciò si verifica perché, fundamentalmente, il commercio internazionale è una semplice estensione, su scala geografica più ampia, del commercio interno. Affinché in un'economia si produca un bene internazionalmente competitivo ed esportabile è necessario che all'interno dell'economia sia presente una solida domanda del prodotto. Il ruolo della domanda interna (specie quella più sofisticata) è fondamentale per stimolare l'insorgenza di un solido vantaggio competitivo nazionale, come evidenziato anche dagli studi di Michael Porter di cui si tratterà più avanti.

Da sola, la domanda estera sarebbe insufficiente a stimolare l'emergere di imprese nazionali *global player*, per diverse ragioni. Anzitutto, l'offerta è sempre orientata a soddisfare un bisogno. Se un dato bisogno non è avvertito dai consumatori di un certo paese, difficilmente si svilupperanno aziende indirizzate a soddisfare una domanda interna inesistente. Anche specifici vincoli, strutturali o naturali, possono agire da incentivo allo sviluppo di particolari vantaggi competitivi. Israele,

leader mondiale delle tecnologie *water saving*, ha acquisito tale posizione proprio grazie al problema della strutturale carenza di acqua con cui il settore agricolo ha dovuto costantemente confrontarsi (Senor e Singer 2012). Ciò ha indotto pressioni a sperimentare tecnologie sempre più efficienti per il risparmio delle risorse idriche, *creando* un solido vantaggio comparato in tale comparto dell'economia nazionale. Per converso, è poco probabile che un paese con risorse idriche abbondanti diventi un produttore efficiente di tecnologie di irrigazione *water saving*. Sono invariabilmente i bisogni interni ad orientare la produzione e gli investimenti in innovazione delle aziende nazionali.

In secondo luogo, anche se un'azienda potesse percepire bisogni diffusi sui mercati esteri, difficilmente riuscirebbe a mettere a punto soluzioni efficienti per soddisfarli. In termini formali, le funzioni di produzioni più vantaggiose sono quelle relative a beni con un'ampia domanda locale. Quest'ultima, inoltre, determina i beni *importati*, oltre a quelli esportati. Per tale complesso di ragioni, sono i paesi con le strutture di domanda più simili a strutturare le più dense relazioni commerciali. Le possibilità pressoché illimitate di differenziazione degli stessi beni alimentano ulteriormente l'interscambio tra paesi aventi simili specializzazioni produttive.

Paul Krugman (2009) ha recentemente proposto un interessante modello che consente di esplorare il ruolo dei vantaggi comparati e dei rendimenti crescenti nel commercio internazionale. I primi orientano a intrattenere relazioni commerciali basate sulle differenze tra paesi. L'interscambio commerciale sarà quindi maggiore al crescere delle differenze nella specializzazione produttiva tra paesi (*inter-industry trade*). I rendimenti crescenti, fondandosi su economie di scala e di localizzazione, spiegano invece la densità dei flussi commerciali tra paesi con *simili* specializzazioni produttive (*intra-industry trade*). Secondo Krugman la relazione tra vantaggi comparati e rendimenti crescenti si è modificata nel tempo, con rilevanti conseguenze sulle relazioni commerciali internazionali. A tal riguardo l'economista americano distingue *tre* diverse fasi:

- nella prima, antecedentemente al 1914, il commercio internazionale era fondato sui vantaggi comparati e sugli scambi tra paesi aventi *differenti* specializzazioni produttive. I flussi commerciali più intensi avevano come origine e destinazione da un lato i paesi avanzati, che esportavano manufatti, dall'altro paesi arretrati, che esportavano prodotti agricoli e materie prime. Il commercio internazionale presentava dunque una tipica configurazione Nord-Sud. Le guerre e il protezionismo hanno successivamente ridimensionato, e drasticamente, l'entità dei flussi commerciali transnazionali;
- nella seconda fase, avviata dopo il 1945, il commercio internazionale ha assunto un profilo *intra-industry*, coinvolgendo essenzialmente paesi avanzati con specializzazioni produttive *simili*. In tale frangente, le economie da agglomerazione hanno assunto un ruolo preminente rispetto ai vantaggi comparati come determinanti delle relazioni economiche internazionali;
- negli ultimi decenni, connotati da una crescente liberalizzazione del commercio internazionale, prende avvio la terza fase identificata da Krugman. I vantaggi comparati hanno nuovamente assunto un ruolo centrale nella spiegazione del commercio internazionale, sempre più orientato in senso *inter-industry*. In questa fase aumentano sia gli investimenti diretti esteri, sia le delocalizzazioni verso paesi con un minore costo del lavoro (Krugman 2009).

Sulla base di una vasta ricerca *cross-country*, condotta su oltre 130 paesi tra gli anni Settanta e Ottanta, gli economisti americani Jeffrey Sachs e Andrew Warner affermano che « è difficile individuare un singolo caso in cui un paese arretrato che abbia efficacemente difeso i diritti di

proprietà privata, mantenuto l'apertura economica e abbia fallito nello sviluppo economico » (Sachs e Warner 1995, p. 6). Paesi arretrati che si sono aperti al commercio internazionale sono inoltre cresciuti più rapidamente dei paesi sviluppati, attivando dinamiche di convergenza. Diversamente, le politiche protezionistiche, orientate a rallentare l'apertura al commercio internazionale, si sono rivelate generalmente controproducenti, secondo Sachs e Warner, determinando un'ampia distorsione del quadro degli incentivi per le aziende interne.

Ordine e caos globale

L'apertura delle economie, sebbene indiscutibilmente dischiuda nuove e interessanti opportunità anche per i paesi non sviluppati, non solo complica lo scenario operativo per le aziende, ma rende anche la regolazione della politica economica più complessa da realizzare. La velocità dei cambiamenti, le difficoltà di adattamento agli stessi, l'instabilità intrinseca dei mercati altamente integrati rappresentano le principali caratteristiche distintive dell'era globale. I mercati mondiali costituiscono macrosistemi caotici altamente instabili.

Secondo la *teoria del caos*, i sistemi complessi (come le molecole, le cellule, le multinazionali, i mercati azionari, gli Stati, ecc.) sono attraversati da continue spinte al mutamento, sia endogene che esogene. Quando il cambiamento diventa troppo veloce, il sistema rischia tuttavia di cadere nell'anarchia, nel caos, nella disorganizzazione, collassando. Ma anche quando il sistema non muta con sufficiente velocità, la struttura diventa rigida, immobile, e anche in questo caso il sistema rischia l'involutione. Come spiega Stuart Kauffman, « l'evoluzione richiede qualcosa in più rispetto alla semplice abilità di adattamento, di mutamento e di trasmissione ereditaria. Per operare in un contesto darwiniano un sistema vivente deve anzitutto avere l'abilità di conseguire un equilibrio interno tra mutamento e stabilità. Per sopravvivere in un ambiente soggetto a continue modificazioni e cambiamenti, il sistema deve essere anzitutto stabile, ma non così stabile da risultare statico nel lungo periodo; né può essere instabile al punto che minime fluttuazioni interne minime determinino il collasso della sua struttura [...] l'esempio della farfalla che da Rio, attraverso l'energia sprigionata dal suo battito di ali, modifica le condizioni meteo di Chicago, esemplifica questa caratteristica dei sistemi caotici, in cui piccoli cambiamenti nelle condizioni iniziali possono determinare profondi mutamenti » (Kauffman 1995, pp. 83).

I sistemi complessi prosperano solo ai *margini del caos*, in una condizione di equilibrio precario in cui riescono a combinare imperativi d'ordine ed esigenze di mutamento. Anche piccole perturbazioni o variazioni apparentemente marginali possono indurre sconvolgimenti di vasta portata nella struttura sistemica, attivando una rapida transizione da una posizione di equilibrio a una condizione di crisi, prima che il sistema pervenga ad una nuova situazione di equilibrio momentaneo. « Nella scienza, come nella vita, è ben noto che una catena di eventi può avere un punto di crisi in cui piccoli mutamenti sono suscettibili di ingrandirsi a dismisura » (Gleick 2006, p. 27). Tale dinamica nella teoria del caos è denominata *dipendenza sensibile dalle condizioni iniziali*, esemplificata dall'*effetto farfalla* citato da Kauffman: una farfalla batte le ali Rio e a Chicago cambia il tempo. I sistemi complessi sono interdipendenti e ipersensibili a tutti i mutamenti. Conseguenza di tale effetto è l'intrinseca impossibilità di prevederne la traiettoria evolutiva.

La teoria del caos è utilizzata per evidenziare i problemi di stabilità propri dei macrosistemi, come i sistemi economici. Di per sé, la teoria del caos dimostra la sostanziale improbabilità che sistemi complessi pervengano a situazioni stabili di equilibrio e restino a lungo in tale condizione. Le nuove teorie economiche che attribuiscono un ruolo chiave all'incertezza, utilizzano appunto gli

strumenti analitici propri della teoria del caos. È il mutamento continuo, non l'equilibrio, la condizione abituale dei sistemi complessi. La globalizzazione accresce le pressioni al mutamento, rendendo sempre più difficile generare quel delicato mix tra ordine e cambiamento che assicura la sopravvivenza e l'adattamento di Stati, aziende e mercati.

La politica economica: strumenti, obiettivi e finalità

Prima di passare alla trattazione della politica economica, occorre operare una preliminare distinzione tra obiettivi e strumenti:

- gli *strumenti* costituiscono le variabili sulle quali i *policy-makers* possono intervenire direttamente per influenzare gli obiettivi;
- gli *obiettivi* rappresentano le macro-variabili sulle quali la politica economica cerca di incidere facendo leva sugli strumenti. Gli obiettivi possono essere *fissi* o *flessibili*, a seconda che siano predeterminati o meno.

Le imposte, la spesa pubblica e l'offerta di moneta costituiscono i principali strumenti controllati direttamente dai *policy-makers*, sui quali gli stessi possono far leva per influenzare gli obiettivi finali che la politica economica cerca di conseguire (controllo dell'inflazione, piena occupazione, ecc.). I modelli economici consentono appunto di analizzare le relazioni esistenti tra le variabili-strumento e le variabili-obiettivo. Secondo la *regola di Tinbergen*, il conseguimento di n obiettivi indipendenti di politica economica richiede che il governo disponga di un numero *almeno equivalente* di strumenti indipendenti, p . Se $p < n$ allora gli obiettivi non potranno essere conseguiti *contemporaneamente*, in quanto il governo non dispone di un numero sufficientemente ampio di strumenti *indipendenti* (Tinbergen 1952). Tale regola è stata enunciata dall'economista olandese Jan Tinbergen (1903-1994, Premio Nobel per l'economia nel 1969).

Sempre Tinbergen (1969) distingue tra *politiche quantitative*, qualitative e di riforma. Le prime *modificano* il valore di uno *strumento esistente* (variando il livello di spesa pubblica, ad esempio, o l'offerta di moneta). Le *politiche qualitative* introducono *nuovi* strumenti o ne eliminano di precedenti, senza effetti rilevanti sul funzionamento del sistema economico. Le *politiche di riforma*, infine, incidono in misura considerevole sulle regole che presiedono il funzionamento del sistema economico e sull'assetto istituzionale di fondo. Rientrano in quest'ultima categoria le *privatizzazioni*, le nazionalizzazioni, la regolamentazione del sistema finanziario ecc.

Politiche di stabilizzazione (breve periodo)	Politiche strutturali (lungo periodo)
<ul style="list-style-type: none"> • Controllo dell'inflazione; • Contrasto alla disoccupazione ciclica; • Sostegno alla domanda aggregata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regolamentazione del mercato; • Interventi di politica industriale, politiche per l'istruzione, la formazione e l'infrastrutturazione; • Riduzione divari regionali, politiche di sviluppo.

Figura 7.11 Politiche economiche di breve e lungo periodo.

Fonte: Elaborazione propria.

L'*economia normativa* si occupa di selezionare gli *strumenti* più adeguati per conseguire gli obiettivi prefissati, come l'aumento del prodotto o la riduzione della disoccupazione. L'*economia positiva* si limita invece ad osservare il funzionamento del sistema economico per comprenderne le dinamiche e le relazioni tra variabili.

Secondo la tripartizione proposta dall'economista Richard Abel Musgrave (1910-2007), la politica economica persegue tre finalità principali (Musgrave e Musgrave 1989):

- garantire la *stabilità* del sistema macroeconomico – tale obiettivo è perseguito attraverso le *politiche di stabilizzazione* (dette anche anti-cicliche o anti-congiunturali), che agiscono principalmente sulle determinanti della domanda aggregata (Fig. 7.11). Queste politiche possono essere varate per stimolare una rapida ripresa dell'economia dopo una crisi e sostenere la piena occupazione, con interventi condotti mediante la politica *fiscale* e la politica *monetaria*;
- allocare le risorse in modo *efficiente* – le *politiche strutturali*, dette anche *politiche dell'offerta* (o *politiche di orientamento del sistema produttivo*), sono indirizzate ad accrescere l'*efficienza* allocativa, ridurre la disoccupazione strutturale, innalzare il livello del prodotto e il tasso di crescita potenziale (Fig. 7.11). Questi obiettivi possono essere conseguiti attraverso riforme del mercato del lavoro, della regolamentazione della concorrenza o della politica industriale, aventi la comune finalità di espandere l'offerta eliminando le restrizioni esistenti. Le politiche strutturali mirano anche a rimediare ai *fallimenti* del mercato, indotti dall'informazione asimmetrica o incompleta, dalla presenza di esternalità e da limitazioni alla concorrenza determinate da monopoli, rendimenti crescenti o dinamiche collusive. Tutte queste situazioni impediscono al mercato di conseguire un'allocazione efficiente, e richiedono l'intervento pubblico. Sotto questo profilo, le politiche strutturali si giustificano in funzione del *primo* teorema dell'economia del benessere (si veda il Par. 3.3.1), secondo cui *ogni* allocazione prodotta da un mercato concorrenziale è efficiente in senso paretiano. In presenza di fallimenti del mercato, l'allocazione che ne risulta è inefficiente, ed è pertanto possibile – attraverso l'intervento pubblico – migliorare il benessere di un agente (o di molti) senza ridurre il benessere di altri. Dato che le condizioni richieste per la realizzazione dell'equilibrio concorrenziale risultano particolarmente restrittive (nella realtà quasi nessun mercato corrisponde all'idealtipo della concorrenza perfetta), sono molteplici le situazioni concrete in cui l'azione dello Stato risulta indispensabile per migliorare il funzionamento del mercato. Le *politiche di riforma strutturale*, in particolare, sono rivolte ad accrescere l'efficienza generale, apportando *rilevanti* cambiamenti nel quadro delle regole che presiedono il funzionamento del sistema economico;
- riallocare risorse attraverso *politiche redistributive* – queste sono tese a modificare la distribuzione del reddito e della ricchezza tra individui o tra regioni, per garantire una maggiore *equità*. Un'allocazione, anche quando risulta efficiente in senso paretiano, non è necessariamente equa sotto il profilo della giustizia sociale. L'intervento pubblico, in questo caso, non è giustificato dal fallimento del mercato, ma dall'attenzione all'equità distributiva.

Implementate principalmente attraverso l'utilizzo della politica *fiscale*, le politiche redistributive sono realizzate attraverso:

- l'introduzione di *imposte progressive*, con aliquote crescenti che aumentano in funzione del reddito, al fine di incidere in misura più rilevante sui redditi più elevati. Per le fasce di reddito più basse, diversamente, sono previste esenzioni d'imposta, detrazioni e deduzioni;

- la *spesa pubblica corrente*, indirizzata a sostenere le spese nel settore dell'istruzione, della sanità ecc.;
- la *spesa pubblica in conto capitale*, finalizzata alla realizzazione di infrastrutture rilevanti per il trasporto, la sanità, la scuola e l'università ecc.

Queste politiche redistributive sono inoltre alla base del moderno *welfare state* (*stato sociale*), la cui origine è fatta comunemente risalire al *Rapporto Beveridge*. Pubblicato nel 1942 nel Regno Unito, il rapporto prevedeva l'introduzione di un servizio sanitario nazionale gratuito e un sistema pensionistico, i primi due pilastri di un ampio sistema di tutele a sostegno dei cittadini "dalla culla alla tomba", come espressamente indicato nel rapporto.

A partire dagli anni Settanta è stata enfatizzata l'esistenza di un (presunto) *trade-off* tra equità ed efficienza (Okun 1990), in funzione del quale il perseguimento di una maggiore equità distributiva avrebbe come effetto perverso l'insorgenza di inefficienze sempre più gravi. I tentativi di « dividere la torta in parti eguali riducono le dimensioni della stessa » (Okun 1990, p. 49). L'economista statunitense Arthur Melvin Okun (1928-1980) suggerisce la metafora del secchio bucato per descrivere le distorsioni che circoscrivono l'efficacia delle politiche redistributive. Durante il trasferimento dai ricchi ai poveri molte delle risorse redistribute semplicemente spariscono, esattamente come un secchio bucato che perde acqua lungo il percorso. Il prelievo fiscale, operato con finalità redistributive, produce tali effetti perversi – secondo Okun – disincentivando al lavoro e al risparmio. Di conseguenza, ogni tentativo di migliorare le condizioni di equità finisce per peggiorare le condizioni di efficienza. La massimizzazione dell'efficienza viene fatta coincidere, molto frequentemente, con la massimizzazione del reddito nazionale. Ovviamente, non sussiste alcun accordo di fondo circa il valore relativo da assegnare a una diminuzione dell'efficienza per ottenere maggiore equità, e viceversa: dipende dal criterio di giustizia distributiva adottato (si veda il Par. 3.3.1).

In realtà, anche rilevanti sperequazioni economiche producono evidenti ricadute negative sul piano dell'efficienza generale, implicando crescenti sprechi di risorse. Un miglioramento delle condizioni di equità può pertanto contribuire a innalzare i livelli generali di efficienza. L'eliminazione delle sacche di povertà più estreme, ad esempio, incrementa la produttività e migliora le capacità del capitale umano (Putterman *et al.* 1998).

È evidente che determinate politiche strutturali o di stabilizzazione possano anche implicare effetti redistributivi. Per cui, la precedente classificazione è piuttosto arbitraria, e i confini tra le varie politiche meno netti di quanto possa a prima vista apparire. Lo Stato, oltre a regolare la politica fiscale e monetaria, espleta, nel campo della politica economica, altre due funzioni fondamentali:

- definisce la *legislazione economica*, attraverso cui delinea il quadro di regole che gli agenti privati (individui, famiglie, imprese) devono rispettare. Tale legislazione include la regolamentazione dei mercati dei beni, dei servizi e di quelli finanziari, la regolamentazione anti-trust a tutela della concorrenza, le norme a tutela dei consumatori, ecc. Il mercato è una struttura fortemente regolamentata;
- produce beni e servizi nel campo dell'istruzione, della sanità, dei trasporti, ecc. Tale funzione, cresciuta dopo il Secondo dopoguerra, ha subito una rilevante contrazione a seguito dell'ondata di privatizzazioni degli anni Ottanta e Novanta.

Politica economica e crisi economiche

La politica economica si avvale della politica fiscale e della politica monetaria. La *politica fiscale* consiste in variazioni delle entrate pubbliche e/o della spesa pubblica. Ragionando in termini di modello *IS-LM* (si veda il Par. 6.5), un aumento della spesa pubblica determina uno spostamento verso *destra* della curva *IS*. A parità di offerta di moneta (con la curva *LM* invariata), attraverso il meccanismo del moltiplicatore la crescita della spesa pubblica genera un aumento del reddito. La *politica monetaria* implica, invece, variazioni nell'offerta di moneta. Le politiche monetarie espansive incrementano l'offerta di moneta, mentre attraverso le politiche monetaria restrittive lo *stock* di moneta in circolazione viene ridotto. In termini di schema *IS-LM*, la riduzione dell'offerta di moneta determina – a parità di altre condizioni – una diminuzione del reddito, mentre l'aumento dell'offerta accresce il reddito, riducendo il tasso di interesse. Ovviamente, il modello *IS-LM* fornisce una rappresentazione solo *approssimativa* degli effetti della politica monetaria e fiscale. Gli interventi di politica economica modificano inevitabilmente le *aspettative* degli agenti economici, come evidenziato dalla *critica di Lucas* (si veda il Par. 6.6). Di conseguenza, il quadro degli effetti realmente dispiegati dalla politica economica si complica considerevolmente.

Le linee guida della politica economica dei paesi capitalisti, nei due decenni successivi al Secondo dopoguerra, furono tracciate in un influente rapporto redatto da cinque autorevoli economisti statunitensi, tra i quali figuravano Paul Samuelson, Neil Wallace e Milton Friedman. Il rapporto (Depres *et al.* 1950) sosteneva la necessità di predisporre misure di stabilizzazione indirizzate a perseguire due obiettivi macroeconomici fondamentali: garantire il *pieno impiego* e la *stabilità* dei prezzi entro un quadro generale di *crescita* della produzione (Depres *et al.* 1950, p. 505). Alla politica fiscale era riconosciuto un ruolo preminente, sia attraverso stabilizzatori incorporati, sia attraverso misure discrezionali. I primi hanno una funzione essenzialmente anticiclica. Attraverso gli *stabilizzatori incorporati*, entrate e uscite del bilancio statale vengono modificate in funzione della congiuntura economica, espandendo o riducendo gettito e spesa pubblica in modo automatico (Depres *et al.* 1950, p. 520). Ad esempio, i sussidi di disoccupazione o gli stanziamenti a sostegno della produzione industriale vengono aumentati in periodo di recessione, per poi essere ridotti automaticamente nelle fasi di crescita.

Le *misure discrezionali* intervengono quando la disoccupazione e l'inflazione superano date soglie critiche. In tali casi il governo, adottando appositi interventi *ad hoc*, può ampliare o ridurre il volume delle tasse o della spesa pubblica, ben oltre le bande di oscillazione prestabilite degli stabilizzatori incorporati. L'obiettivo del pareggio di bilancio, secondo il *report*, non deve essere conseguito annualmente, ma piuttosto nell'arco del ciclo economico, compensando i disavanzi accumulati negli anni di recessione con surplus nei periodi di crescita. Tutti gli estensori del rapporto, Friedman compreso, concordando sul ruolo centrale che la politica economica espleta nel quadro di una moderna economia industriale.

La politica di bilancio ha assunto rilevanza nel XX secolo, grazie al determinante contributo di Keynes. Tuttavia, le politiche economiche generalmente definite "keynesiane", come già rimarcato in più occasioni, non sono politiche economiche realmente gradite da Keynes (Meltzer 1981): egli stesso affermò « di non essere keynesiano » (Hutchison 1977, p. 23). In molti casi, la politica di bilancio dei governi ha travalicato i limiti all'intervento pubblico auspicati dall'economista di Cambridge. Sull'onda della ricerca del consenso elettorale, politiche pseudo-keynesiane hanno creato gravi dissesti nei conti pubblici, destabilizzato il quadro macroeconomico e finito per minare l'efficacia stessa delle politiche di stabilizzazione. « Per definizione, deficit di bilancio significa che il governo spende più denaro di quello che riceve, o, in altri termini, che crea più domanda

attraverso le sue spese di quella che distrugge attraverso le tasse. Questo è un bene o un male? Dipende. Se l'economia opera al pieno delle sue capacità, la creazione di domanda extra farà più danni che bene: causerà inflazione, facile da avviare e difficile da bloccare. Ma se nell'economia ci sono molte risorse inutilizzate, della domanda addizionale sarà benvenuta. In queste fasi andrebbero ricostruite le infrastrutture fisiche, potenziato il settore dell'istruzione, della sanità, e intensificata la ricerca scientifica e industriale, tenendo sempre un occhio vigile sul barometro economico per essere sicuri di non esagerare » (Domar 1993, p. 476). In ogni caso, sostiene Domar, queste misure rappresentano un rimedio *temporaneo*, orientato a limitare i costi sociali indotti dalla presenza di forza lavoro disoccupata. Quando il mercato torna ad operare in una condizione di piena occupazione, il governo dovrebbe *smettere* di spendere in deficit.

Tra l'altro, i primi sostenitori delle politiche anti-cicliche – evidenza Domar – ritenevano indispensabile che i deficit di bilancio, accumulati negli anni di depressione, fossero compensati da *surplus* nelle fasi di espansione del ciclo, in modo da ridurre il debito pubblico. Ma essi non tennero in giusta considerazione gli incentivi che normalmente condizionano l'azione politica in una democrazia: « Ogni parlamentare sarà felice di votare per una riduzione delle tasse [...] ma chi difenderà un aumento delle tasse per conseguire un *surplus*? » (Domar 1993, p. 476).

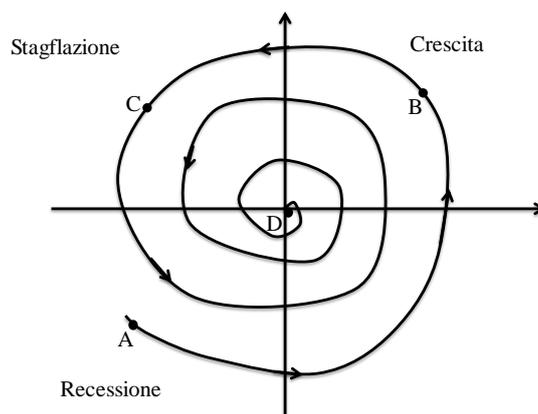


Figura 7.12 L'aggiustamento dinamico.

Nonostante tali potenziali distorsioni, le politiche di stabilizzazione possono consentire all'economia di riprendere velocemente ad operare in condizioni di equilibrio dopo un qualsiasi *shock*. Quando l'economia è colpita da uno *shock* imprevisto (Fig. 7.12), il processo di convergenza verso l'equilibrio è piuttosto complesso da realizzare spontaneamente. La crisi può essere scatenata da una improvvisa contrazione della domanda (punto A nella Fig. 7.12), da una veloce espansione della stessa (punto B) o, ancora, da uno *shock* dell'offerta (punto C). L'aggiustamento dinamico che ne consegue è l'esito dell'interazione tra il meccanismo dei prezzi, l'andamento della domanda aggregata e le aspettative degli agenti economici. Il quadro è ulteriormente complicato dall'eventuale reazione della autorità di politica economica allo *shock* esogeno. Il ritorno all'equilibrio di lungo periodo può essere graficamente rappresentato come una dinamica di aggiustamento a spirale. L'economia, partendo da una situazione di recessione, può successivamente pervenire a una condizione di crescita (punto B), per poi ricadere in una condizione di stagflazione (punto C) e di nuova recessione, con fluttuazioni di entità via via

decrecenti, che si alternano fino al completo ritorno all'equilibrio di lungo termine.

In realtà, anche rispetto alle politiche di stabilizzazione non emerge alcun accordo di fondo all'interno della teoria economica. Secondo il paradigma *liquidazionista* (si veda il Par. 5.2.1), di matrice schumpeteriana, le crisi e le recessioni espletterebbero addirittura effetti positivi ai fini della rigenerazione del tessuto produttivo. Amplificando la portata della distruzione creatrice, le crisi condannano al fallimento le aziende meno dinamiche, accrescendo l'efficienza generale (Caballero e Hammour 1994). Inoltre, le risorse (capitale e lavoro) liberate dal deflusso delle aziende fallite verrebbero più proficuamente impiegate in imprese più performanti, innalzando così la produzione aggregata. Le politiche di stabilizzazione, interferendo con l'azione della distruzione creatrice, ostacolano il pieno dispiegarsi del processo di selezione di mercato. Allentandone l'incidenza, secondo il paradigma liquidazionista le politiche di stabilizzazione finiscono per rendere il sistema economia via via più stagnante, nella misura in cui impediscono alle crisi di assolvere compiutamente alla loro funzione rigeneratrice.

Altri economisti sostengono invece la necessità di rapidi interventi da parte del governo in caso di recessione, al fine di limitarne le conseguenze più dirompenti. Le crisi economiche causano perdite di benessere sociale rilevanti, sia in termini di deprezzamento del capitale, sia per la dispersione di competenze indotte dalla protratta sottoutilizzazione del capitale umano. Un vasto studio empirico, condotto su novantadue paesi, ha appunto riscontrato un perdurante impatto negativo delle recessioni sulla crescita del Pil nel lungo periodo (Ramey e Ramey 1995). Le conclusioni di tale studio sembrano dunque sconfessare la posizione liquidazionista, e rimarcare la necessità di politiche di stabilizzazione al fine di circoscrivere le perdite indotte dalle crisi economiche. Tali politiche risultano più efficaci in un'economia chiusa. L'apertura agli scambi con l'estero, per converso, mina l'efficacia sia della politica monetaria che della politica fiscale. Cerchiamo di comprendere il perché di tale perdita di efficacia, avvalendoci ancora una volta del supporto analitico del modello *IS-LM*.

Il modello Mundell-Fleming

Finora, sia nella trattazione della teoria keynesiana che dello schema *IS-LM*, abbiamo sempre analizzato un sistema economico chiuso, privo di importazioni ed esportazioni. Il modello Mundell Fleming consente di analizzare il funzionamento di un'economia *aperta* al commercio internazionale. Sviluppato in modo indipendente da Robert Alexander Mundell (1932- , Premio Nobel per l'economia nel 1999) e John Marcus Fleming (1911-1976), con ipotesi di sottoccupazione keynesiana e di perfetta mobilità dei capitali, il modello arricchisce l'apparato analitico *IS-LM* introducendo (Fleming 1962; Mundell 1963):

- il mercato dei pagamenti con l'estero;
- una ulteriore componente nella domanda aggregata, data dalle *esportazioni nette*. Queste ultime corrispondono alla differenza tra *esportazioni* (X) e *importazioni* (M).

Importazioni ed esportazioni rappresentano le determinanti principali delle *partite correnti* (PC), il cui saldo corrisponde alla differenza tra queste due variabili:

$$PC = X - M$$

Ora, le importazioni dipendono *positivamente* dal reddito nazionale (Y) e *negativamente* dalla competitività del paese, sinteticamente espressa dall'indice di competitività γ . Al crescere della competitività le importazioni diminuiscono, perché i consumatori interni preferiscono i prodotti nazionali a quelli esteri:

$$M = M(Y, \gamma)$$

L'*export* è invece funzione positiva del reddito mondiale (Y_w) e dell'indice di competitività. All'aumentare del reddito mondiale cresce anche la domanda globale di beni di consumo, mentre all'aumentare della competitività cresce la capacità dei prodotti nazionali di penetrare i mercati mondiali:

$$X = X(Y_w, \gamma)$$

Le partite correnti, in definitiva, dipendono positivamente dal reddito *mondiale* e dall'indice di competitività, e negativamente dal reddito *nazionale*:

$$PC = X - M = PC(Y_w, \gamma, Y)$$

La somma algebrica tra partite correnti e movimenti dei capitali (MK) rappresenta il saldo della bilancia dei pagamenti (BP):

$$BP = PC + MK$$

I movimenti di capitali sono influenzati positivamente dalle aspettative relative al tasso di cambio (E^e) e dal tasso di interesse nazionale (i), negativamente dal tasso di interesse mondiale (i_w):

$$MK = MK(E^e, i, i_w)$$

Quindi:

$$BP = PC + MK = BP(Y, \gamma, Y, E^e, i, i_w)$$

Se $BP > 0$ la bilancia dei pagamenti è in *avanzo* e si avrà un *afflusso* di valuta estera. Se $BP < 0$ la bilancia dei pagamenti è in *disavanzo*. Se $BP = 0$ la bilancia dei pagamenti è in equilibrio. A parità di altre condizioni, il saldo della bilancia dei pagamenti dipende positivamente dal tasso di interesse interno e negativamente dal reddito nazionale. All'aumentare del reddito nazionale aumenta la domanda di beni esteri, e ciò incide negativamente sull'andamento della BP . Al crescere del tasso di interesse aumenta il flusso di capitali esteri, attratti dai tassi elevati, e ciò migliora la condizione della bilancia dei pagamenti.

La curva della bilancia dei pagamenti (BP) rappresenta graficamente le combinazioni di Y e i che assicurano l'*equilibrio* nella bilancia dei pagamenti, e cioè $BP = 0$. Nella Figura 7.13 in corrispondenza del punto A il reddito Y_l e il tasso di interesse i_l assicurano l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. La curva BP è positivamente inclinata, dato che un incremento del reddito nazionale determina un aumento delle importazioni e un conseguente disavanzo nelle partite correnti. Per mantenere in equilibrio la bilancia dei pagamenti deve essere contestualmente

innalzato il tasso di interesse. Così, un eventuale aumento del reddito oltre il livello Y_1 , determina un collaterale aumento delle importazioni, creando un *disavanzo* nella bilancia commerciale. Per riportare la bilancia in equilibrio, occorre innalzare il tasso di interesse interno a i_2 , al fine di incentivare l'afflusso di investimenti esteri. In *B*, la bilancia dei pagamenti torna in equilibrio con un reddito pari a Y_2 e un tasso di interesse i_2 (Fig. 7.13).

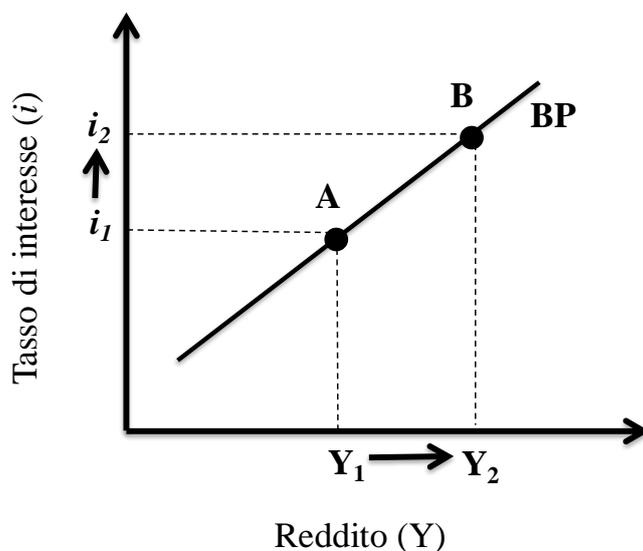


Figura 7.13 La curva *BP*.

Fonte: Elaborazione su Fleming 1962 e Mundell 1963.

Maggiore è la reattività dei capitali esteri al tasso di interesse interno, tanto più la curva *BP* risulta piatta. Nel caso di *perfetta* mobilità dei capitali, la retta *BP* risulta *completamente* piatta, in corrispondenza di un tasso di interesse nazionale esattamente uguale al tasso di interesse mondiale. In presenza di capitali del tutto insensibili al tasso di interesse, la curva *BP* è invece completamente verticale. La curva *IS* (che, come si ricorderà, rappresenta l'equilibrio sul mercato dei beni), in un'economia aperta, incorpora le seguenti caratteristiche:

- tende ad essere traslata verso destra, a parità di G e I , per via delle esportazioni, che rappresentano una componente esogena della domanda aggregata;
- a parità di G e I , è maggiormente inclinata rispetto a quella di un'economia chiusa. Ciò è dovuto al fatto che, in presenza di commercio estero, parte della domanda interna è soddisfatta da beni importati;
- un aumento dei prezzi interni sposta verso sinistra la curva, a causa dell'impatto negativo sull'*export*. L'aumento dei prezzi dei prodotti nazionali, inoltre, incrementa la pendenza della *IS* a causa del conseguente aumento delle importazioni, divenute relativamente meno costose.

Mentre la curva *IS* è decrescente, la curva *LM* è crescente. Quest'ultima descrive l'equilibrio sul mercato monetario. In presenza di un regime di cambi flessibili la politica fiscale diventa sostanzialmente *inefficace*, per via di un rilevante effetto di spiazzamento del tasso di cambio.

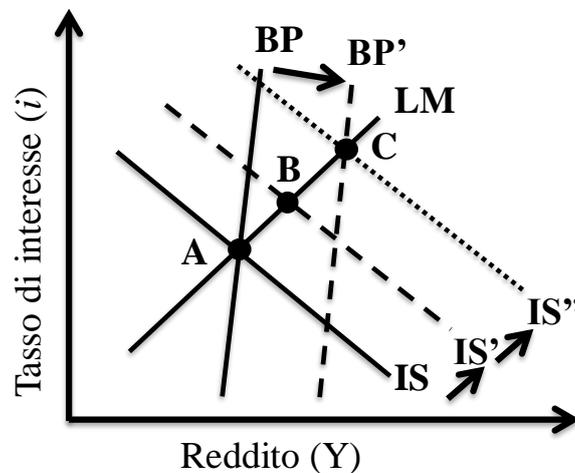


Figura 7.14 Il modello Mundell-Fleming.

Fonte: Elaborazione su Fleming 1962 e Mundell 1963.

Consideriamo ora *contemporaneamente* l'equilibrio sui tre mercati: il mercato reale, rappresentato dalla curva *IS*, quello monetario (dalla curva *LM*), e quello dei pagamenti con l'estero (curva *BP*). Ogni spostamento di una delle tre curve determina squilibri in *almeno una* delle altre. Avvalendoci del modello di Mundell-Fleming, passiamo ora ad analizzare gli effetti della politica economica in un'economia aperta, sia in regimi di cambi fissi che flessibili. Facciamo alcuni esempi:

- nel caso che una politica fiscale espansiva venga implementata in *a)* regime di cambi *flessibili* e *b)* mobilità di capitali *scarsa*, con una curva *BP* più verticale la politica espansiva accresce la domanda aggregata e dunque il disavanzo nella bilancia commerciale (Fig. 7.14). Il conseguente deprezzamento della valuta nazionale rende però le merci nazionali *più* competitive sui mercati esteri, incrementando così le esportazioni. Tale guadagno di competitività, in termini grafici, è rappresentata dallo spostamento verso destra della curva *BP*, in *BP'*. In presenza di scarsa mobilità di capitali e cambi flessibili, gli effetti della politica espansiva risultano anche in questo caso *amplificati* rispetto ad un'economia chiusa. Diversamente, se *a)* la mobilità dei capitali fosse stata *elevata*, in *b)* regime di cambi *fissi* la politica espansiva avrebbe determinato effetti ben più circoscritti rispetto a quelli che avrebbe generato in un'economia chiusa;
- per quanto riguarda la *politica monetaria espansiva*, questa risulta completamente inefficace in presenza di regime di cambi fissi, mentre gli effetti della politica monetaria sono amplificati dal regime di cambi flessibile.

Nella Figura 7.15 sono riportati altri possibili esiti di politiche monetarie espansive in un'economia aperta in base al modello Mundell-Fleming (o modello *IS-LM-BP*). È bene tuttavia sottolineare che il modello presenta diverse limitazioni di cui si deve tenere conto nella sua applicazione. Tra le più rilevanti: *a)* le aspettative relative ai tassi di cambio sono tralasciate dal modello; *b)* i prezzi – sia interni che esteri – sono considerati dati; *c)* vengono ignorati gli *stock* di credito e debito nei confronti dell'estero, e presi in considerazione solo i flussi. Secondo il modello di Mundell-Fleming non è possibile che si verifichino *contemporaneamente* le seguenti tre condizioni: *a)* perfetta mobilità dei capitali, *b)* stabilità nel tasso di cambio e *c)* autonomia della politica monetaria

(Mundell 1968). Questi tre obiettivi sono tra loro intrinsecamente incompatibili e solo due possono essere contemporaneamente perseguiti. Vediamo perché

Supponiamo che il governo volesse prioritariamente mantenere il tasso fisso di cambio e preservare la mobilità dei capitali. In tal caso, però, perderebbe la sua autonomia nella gestione della politica monetaria. Data la mobilità dei capitali, una eventuale politica monetaria espansiva – attuata da un singolo paese – determinerebbe una fuga di capitali dallo stesso, indotta dalla riduzione del tasso di interesse. Per mantenere fisso il tasso di cambio occorrerebbe fare aumentare nuovamente il tasso di interesse, a scapito dell’obiettivo iniziale di politica monetaria. Alternativamente, per preservare la politica monetaria espansiva, il governo dovrà o passare al tasso di cambio flessibile, o limitare la piena circolazione dei capitali.

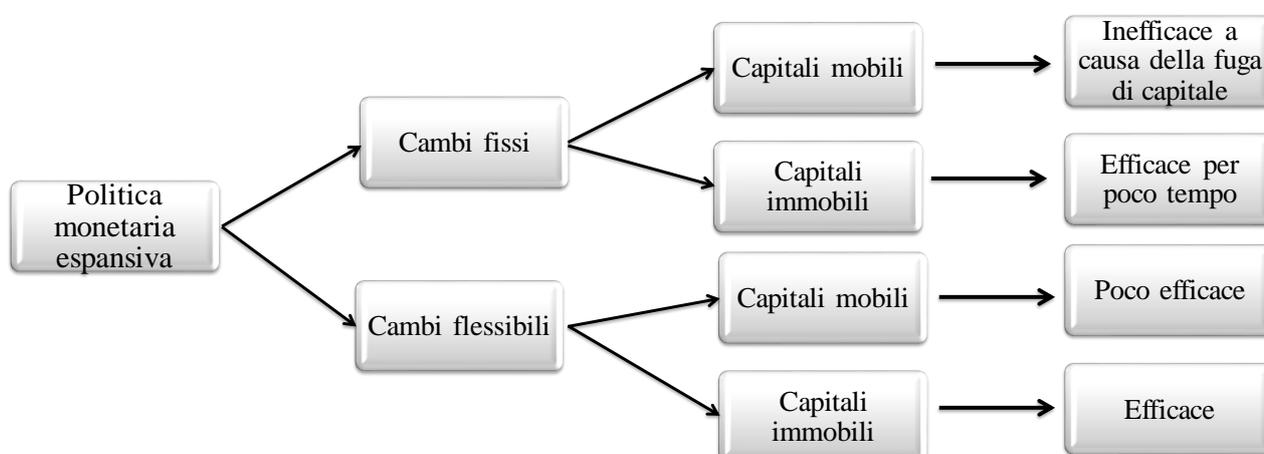


Figura 7.15 L’impatto della politica monetaria secondo il modello Mundell-Fleming.

Fonte: Elaborazione su Fleming 1962 e Mundell 1963.

Nell’era del *gold standard* i governi si erano impegnati a mantenere tassi di cambio fissi e garantire la mobilità del capitale. Questi due obiettivi erano perseguiti a scapito dell’autonomia della politica monetaria. Dopo la Seconda guerra mondiale, alla mobilità dei capitali fu preferita la politica monetaria autonoma e i tassi fissi. Tale quadro mutò nuovamente a partire dagli anni Settanta, allorché il regime di cambi fissi venne abbandonato, per preservare l’autonomia della politica monetaria nazionale e la mobilità dei capitali.

Un regime di cambi fissi, in generale, rende più stabile il quadro macroeconomico di fondo e agevola, così, il commercio internazionale, sebbene diminuisca gli spazi di intervento della politica economica. Ad esempio, non consente di effettuare svalutazioni competitive, se le parità fisse – previste dal regime di cambi – risultano stringenti. L’unico modo per accrescere la competitività internazionale è puntare su aumenti di produttività e investimenti in innovazione tecnologica. Sotto questo profilo, un regime di cambi flessibili garantisce più ampi spazi di manovra per la politica economica.

Gli economisti di orientamento monetarista tendono a preferire proprio un regime a cambi fissi, dato che questo riduce gli spazi di discrezionalità delle autorità preposte alla regolazione della politica economica. I keynesiani sono invece più favorevoli al regime di cambi flessibili, per via della maggiore disponibilità di opzioni di politica economica che questo sistema mette a

disposizione. In realtà, secondo Mundell (1961) non è possibile determinare in modo definitivo ed astratto quale dei due regimi sia preferibile o migliore. Occorre valutare caso per caso.

Per effetto delle politiche di liberalizzazione e di apertura implementate negli ultimi decenni, la curva *BT* si è progressivamente appiattita. I capitali sono divenuti più mobili. Tale mobilità ha accresciuto le opportunità di investimento su scala internazionale, ma ha anche incrementato l'instabilità dei mercati finanziari e aumentato la frequenza delle crisi (si veda il Par. 7.1).

Le aree valutarie ottimali

Mundell (1961), in un altro lavoro, analizza i vantaggi indotti dalla creazione di *unioni monetarie*. Tali unioni, anzitutto, determinano benefici di ordine *microeconomico*, sotto forma di minori costi di transazione negli scambi commerciali transfrontalieri. Tuttavia, la *teoria delle aree monetarie ottimali*, per valutare i benefici delle unioni monetarie, si concentra soprattutto sui costi *macroeconomici* indotti dalla creazione di un'unione valutaria e determinati all'abbandono del tasso di cambio come strumento di politica economica. Se tali costi risultano ridotti, allora l'unione rappresenta un'area monetaria *ottimale*, e l'integrazione regionale risulta dunque *conveniente*.

In generale, i costi macroeconomici associati all'abbandono del tasso di cambio indipendente sono ridotti se gli *shock* esogeni abituali investono in modo simmetrico *tutte* le economie dei paesi coinvolti nel processo di integrazione monetaria (*shock simmetrici*). In questi casi, il bisogno di una politica monetaria indipendente risulta ridotto. Ma c'è di più: i costi macroeconomici dell'abbandono dei tassi di cambio nazionali potrebbero risultare ridotti anche in presenza di *shock asimmetrici* – che investono solo parte dei paesi inclusi nell'unione monetaria – se sono verificate date condizioni. In particolare, in presenza di *manodopera mobile* (cioè capace di spostarsi da un paese all'altro) e di prezzi e salari *flessibili*, ciascun paese potrebbe adeguatamente fronteggiare gli *shock* esogeni (asimmetrici e simmetrici), pur in assenza di autonomia nel campo della politica monetaria. Un'area monetaria ottimale è dunque costituita da un gruppo di regioni con economie fortemente *integrate* e con piena *mobilità* dei fattori. Se l'interscambio commerciale tra le varie regioni è elevato, l'adozione di una moneta unica può risultare mutualmente vantaggiosa per tutte.

Alcuni paesi aderenti all'Unione Europea si sono recentemente dotati di una moneta unica, l'*Euro*. Tuttavia « l'Europa non è un'area monetaria ottimale. Di conseguenza, eventi economici asimmetrici in paesi diversi dell'area dell'euro – eventi che potrebbero richiedere tassi di interesse interni diversi da un paese all'altro in un sistema di valute distinte – saranno difficili da gestire attraverso la politica monetaria comune » (Krugman e Obstfeld 2007, p. 396). Le difficoltà che attualmente attraverso molte economie europee, a seguito della crisi del 2008, sono in parte riconducibili proprio all'adozione di una moneta unica all'interno di un'area monetaria *non* ottimale.

L'introduzione dell'Euro rappresenta il tentativo più ambizioso mai effettuato di trarre vantaggio dai guadagni di efficienza derivanti dall'uso di una moneta comune da parte di Stati sovrani indipendenti. La recente crisi economica ha messo però in evidenza i rischi e le difficoltà che un simile esperimento comporta. Se tali difficoltà non verranno superate, il fallimento del progetto della moneta unica potrebbe fare naufragare anche il sogno dell'integrazione politica. Tra i problemi più rilevanti che i partner europei si trovano a fronteggiare, occorre ricordarne almeno tre (Krugman e Obstfeld 2007):

- l'Europa, come già evidenziato, non costituisce un'area valutaria ottimale. Pertanto, *shock*

macroeconomici asimmetrici (che colpiscono solo uno o pochi paesi dell'area-Euro) risultano difficilmente gestibili attraverso una politica monetaria centralizzata. Tali crisi, per potere essere adeguatamente fronteggiate, necessiterebbero di tassi di interessi interni differenziati. Inoltre, mentre la politica monetaria è gestita centralmente dalla *Banca Centrale Europea*, le politiche fiscali sono ancora regolate, in modo decentrato, dai singoli Stati dell'Unione. A fronte di un'unica politica monetaria su scala europea, continuano dunque a sussistere molteplici politiche fiscali, una per ogni Stato membro. Ciò crea evidenti discrasie e oggettive difficoltà di coordinamento;

- la regolamentazione dei mercati del lavoro, su scala europea, resta fortemente differenziata. La mobilità interna dei lavoratori, inoltre, è frenata da molteplici ostacoli (barriere linguistiche, legislative, ecc.) che impediscono la formazione di un mercato del lavoro effettivamente integrato a livello continentale. L'assenza attuale di tale integrazione impedisce di assorbire *shock* economici asimmetrici, cristallizzando differenziali notevoli nei tassi di disoccupazione e di occupazione tra regioni e nazioni interne all'Unione;
- i vincoli imposti dal Patto di Stabilità alla politica fiscale dei singoli paesi ostacolano il ricorso alle tradizionali politiche di stabilizzazione macroeconomica in caso di crisi. I vincoli di bilancio risultano così stringenti da impedire agli Stati di utilizzare la leva della spesa pubblica per ridare slancio all'economia, anche in caso di deflazione persistente e di inefficacia della politica monetaria. Non potendo ricorrere alle politiche fiscali, gli Stati colpiti da *shock* asimmetrici non hanno la possibilità di fronteggiare adeguatamente tali situazioni congiunturali avverse.

La politica monetaria

In passato, specie per finanziare le guerre, l'emissione di moneta era funzionalizzata alle esigenze dello Stato e non vincolata agli obiettivi delle autorità monetarie. La funzione macroeconomica della politica monetaria è emersa solo a seguito degli episodi di iperinflazione degli anni Venti e, in misura ancora più rilevante, dopo la Grande Depressione. Tuttavia, prima della stagflazione degli anni Settanta, le politiche keynesiane conferivano alla politica monetaria una funzione sostanzialmente secondaria rispetto alla politica fiscale. Tecnicamente, quando la politica monetaria è subordinata a quella fiscale, si parla di *dominanza fiscale* (Sargent e Wallace 1981). Proprio a causa della dominanza fiscale, le banche centrali venivano frequentemente spinte a creare più moneta del necessario – rispetto alle reali esigenze di funzionamento dell'economia – per monetizzare il debito, ossia per acquistare il debito pubblico, con gravi ripercussioni sull'inflazione.

Sul piano teorico, la capacità della politica monetaria di influenzare le variabili reali ha rappresentato un tema a lungo dibattuto. L'ipotesi di neutralità della moneta è ormai largamente accettata. Almeno sul lungo periodo, c'è ampio consenso circa l'assenza di effetti della moneta sulle variabili reali dell'economia. Tale ipotesi è stata originariamente formulata nel 1752 da David Hume nel trattato *Sulla moneta* (si veda il Par. 1.2). La moneta, per Hume, costituisce unicamente una misura del valore dei beni e del lavoro. Nel breve periodo, variazioni nella quantità di moneta esercitano effetti reali, a causa del fenomeno dell'*illusione monetaria*, che fa temporaneamente percepire agli agenti di mercato che il loro potere d'acquisto si è modificato a seguito di variazioni intervenute nella quantità di moneta in circolazione. Ma si tratta di un errore di valutazione – un'illusione appunto – che svanisce col passare del tempo. Nel lungo periodo la moneta è neutrale: modifica le variabili nominali senza effetti su quelle reali. Intorno a tale ipotesi è articolato il disegno istituzionale che sostiene la necessità dell'indipendenza delle banche centrali e la lotta

all'inflazione quale obiettivo prioritario della politica monetaria.

Sebbene una vasta ricerca, condotta su cento paesi tra il 1960 e il 1990, abbiano dimostrato l'esistenza di una certa relazione tra crescita dell'offerta di moneta e inflazione nel *lungo* termine (McCandless e Weber 1995), nel breve periodo l'aumento dell'offerta di moneta *non* determina effetti apprezzabili sul livello dei prezzi. Le *rigidità nominali* spiegano l'assenza di effetti immediati sull'inflazione: i *menu costs* (Akerlof e Yellen 1985), i contratti multiperiodali (Fischer 1977) e l'imperfezione dell'informazione (Lucas 1972; Phelps 1967) rappresentano cause di rigidità nominale che limitano la velocità di aggiustamento dei prezzi e salari (su tutte queste dinamiche si veda il Par. 6.6).

Nell'economia globalizzata le banche centrali sono sempre meno subordinate al potere politico. A fianco dell'espletamento di funzioni eminentemente tecniche (vigilanza sul sistema bancario, emissione di banconote, ecc.), sono investite del ruolo fondamentale di garanti della stabilità monetaria. In tale veste, oltre a regolare la politica monetaria, operano anche come prestatori di ultima istanza nei confronti di istituzioni che fronteggiano temporanee difficoltà di finanziarie. Il ruolo delle banche centrali si è dunque evoluto nel tempo, assumendo crescente rilevanza nell'assicurare la stabilità dei prezzi e garantire l'immissione di liquidità in periodi di crisi.

Oggi le banche centrali gestiscono complesse e sofisticate politiche monetarie, quasi unicamente orientate al contenimento dell'inflazione. Al fine di perseguire con maggiore efficacia tale obiettivo, viene spesso riconosciuta loro assoluta indipendenza dal governo. L'indipendenza garantisce maggiori spazi di manovra alle autorità monetarie e ne accresce la *credibilità*, aspetto fondamentale ai fini dell'efficacia della politica monetaria. Le scelte di politica monetaria, difatti, riescono a conseguire gli obiettivi prefissati nella misura in cui gli annunci delle autorità vengono reputati credibili degli agenti di mercato. Solo se ritenuti credibili gli annunci pervengono ad incidere sulle aspettative di questi ultimi, modificandone le relative aspettative.

Analizziamo più dettagliatamente il problema della credibilità della banca centrale. In un pionieristico articolo del 1983, Robert Barro e David Gordon (1944-1996), hanno analizzato le reazioni degli agenti di mercato a un tentativo della banca centrale di aumentare lo *stock* della moneta al di sopra del suo livello naturale. La trattazione di Barro e Gordon parte dall'ipotesi che il sistema economico si trovi in condizione di equilibrio di sottoccupazione. Data l'elevata disoccupazione, le autorità decidono di intervenire con una politica monetaria *espansiva*. Trattandosi di disoccupazione *strutturale*, la politica monetaria espansiva si traduce in un aumento dell'inflazione, senza alcun effetto sul tasso di disoccupazione. In presenza di aspettative razionale (si veda il Par. 6.6), si suppone che i lavoratori conoscano gli effetti sull'inflazione della politica monetaria e ne tengano conto nelle rivendicazioni salariali. Ciò vanifica il tentativo della banca centrale di ridurre la disoccupazione, generando unicamente più inflazione.

L'efficacia dell'azione della banca centrale può risultare ulteriormente minata dall'*incoerenza temporale* (*time inconsistency*). Questo problema insorge quando viene annunciata una data politica monetaria, ritenuta ottimale per il periodo t , che nel periodo successivo non viene più seguita, senza che si sia verificato alcun mutamento di rilievo nel quadro macroeconomico di fondo. Ma perché la banca centrale dovrebbe agire in modo incoerente? Ad esempio, per abbassare le pressioni inflazionistiche di una politica espansiva: se la banca centrale annunciasse inizialmente una politica restrittiva, limiterebbe le aspettative inflazionistiche del settore privato. Ancorate le aspettative a un basso livello di inflazione, il costo della politica espansiva (in termini di inflazione) risulterebbe così circoscritto, fornendo un incentivo alla banca centrale a deviare dalla politica annunciata in precedenza. Quando la banca centrale fa annunci che successivamente non rispetta, perde però di credibilità. Di conseguenza, nei periodi successivi gli annunci non vengono più reputati credibili

dagli agenti privati, risultando così meno efficaci.

Per evitare di incorrere negli effetti negativi dell'incoerenza temporale sulla credibilità, una possibile soluzione è rappresentata dall'adozione di regole monetarie fisse, da rispettare anche nel lungo periodo. Definendo, ad esempio, un livello prefissato di crescita degli aggregati monetari o dell'inflazione da cui la banca centrale non può deviare, l'introduzione di regole fisse ne innalzerebbe la credibilità. Questa risulterebbe ulteriormente accresciuta se la banca centrale fosse percepita dagli agenti di mercato come un'istituzione *indipendente* dal potere politico e dalle sue esigenze elettoralistiche. Quando reputa credibile l'azione anti-inflazionistica della banca centrale, il settore privato si aspetta risposte *complete* agli *shock* da inflazione e ritiene poco probabili politiche monetarie espansive.

Per proprio garantire tale indipendenza, il mandato dei governatori delle banche centrali dura in genere per molti anni, senza possibilità di revoca da parte del governo. Ciò impedisce al potere politico di effettuare pressioni di qualsiasi genere sulle autorità monetarie. Sul piano empirico è stato dimostrato che, al crescere dell'indipendenza della banca centrale, il tasso medio di inflazione di lungo periodo (almeno nei sedici paesi industrializzati analizzati) tende decisamente a ridursi (Alesina e Summers 1993). Ovviamente, il livello di indipendenza della banca centrale rappresenta solo uno tra i molteplici fattori istituzionali che influenzano le performance macroeconomiche (Alesina e Summers 1993, p. 159). Nell'*institutional building* la garanzia di indipendenza della banca centrale dal potere politico è ormai considerata indispensabile per garantire una più efficace lotta all'inflazione.

Le banche centrali sono garanti della salvaguardia del valore della moneta che emettono: per questo motivo devono contenere l'inflazione. Il valore della moneta è rappresentato dal potere d'acquisto di beni e servizi conferito a chi la detiene. Tale valore è alterato dall'inflazione, fenomeno che implica una perdita di potere d'acquisto della moneta. Keynes ha eloquentemente fornito la seguente descrizione delle distorsioni indotte dall'inflazione: « Al crescere dell'inflazione il valore reale della moneta oscilla freneticamente da un mese all'altro, e tutti i rapporti permanenti tra debitori e creditori, che costituiscono il fondamento ultimo del capitalismo, diventano totalmente disordinati da essere quasi privi di significato; il processo di accesso alla ricchezza degenera in un gioco d'azzardo o in una lotteria » (Keynes 1920, pp. 235-236).

In presenza di inflazione elevata i segnali dei prezzi vengono distorti, e ciò limita la capacità degli agenti di mercato di assumere decisioni ottimali. Non solo: la variabilità del livello dei prezzi dilata gli errori di previsione, e ridimensiona collateralmente la capacità di assumere decisioni razionali da parte di individui e aziende. Nel complesso, un'inflazione elevata tende ad accrescere l'incertezza, disincentivando così gli investimenti, con effetti negativi sulla crescita di lungo periodo. Tali conseguenze si manifestano chiaramente già a partire da tassi di inflazione dell'ordine del 20-40% su base annua (Bruno e Easterly 1996). Per livelli superiori di inflazione, gli effetti diventano ancora più deleteri, con una crescita negativa del Pil.

Tuttavia, anche la lotta all'inflazione risulta economicamente e socialmente costosa. Supponiamo che il sistema economico si trovi in una situazione di inflazione elevata (punto A della Fig. 7.16) e che le autorità monetarie decidano di intervenire tagliando l'offerta di moneta. Durante la fase di rientro dall'inflazione la disoccupazione aumenta temporaneamente (punto B), fino al completamento del piano di rientro (punto C).

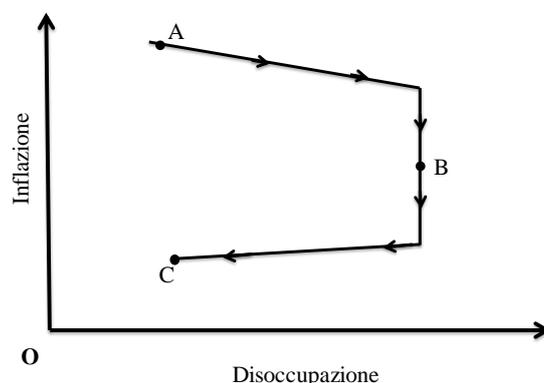


Figura 7.16 Le politiche disinflazionistiche.

Fonte: Elaborazione propria.

Anche un'inflazione troppo bassa, o addirittura negativa (deflazione), può indurre effetti altrettanto negativi sulle performance economiche. Un'inflazione quasi nulla rischia di fare piombare il sistema economico nella *trappola della liquidità* descritta da Keynes. In tale situazione la politica monetaria diventa completamente inefficace (si veda il Par. 5.3), e l'economia non risponde più agli stimoli delle autorità monetarie (Fig. 6.35). Tra l'altro, grazie all'illusione monetaria, un'inflazione contenuta, compresa tra l'1,5% e il 4%, fornisce un aiuto nelle negoziazioni salariali, contenendo la crescita dei salari reali (Akerlof *et al.* 1996).

Dopo l'iperinflazione degli anni Settanta e le cure monetariste degli anni Ottanta, l'inflazione non sembra più costituire una seria minaccia alla stabilità macroeconomica, almeno nei paesi sviluppati. Anzi, dopo la crisi del 2008 in varie occasioni diversi paesi europei hanno rischiato di scivolare nel problema speculare: la deflazione. La Banca Centrale Europea è stata per questo fortemente criticata per la sua politica monetaria eccessivamente vincolata al contenimento dell'inflazione e poco attenta agli shock di segno opposto (Krugman 2012).

Oltre all'indipendenza statutaria, anche l'adozione di regole fisse di politica monetaria (il "legarsi le mani"), la lunga durata dei mandati dei banchieri centrali e l'introduzione di contratti incentivanti (che legano la remunerazione del governatore all'andamento dell'inflazione) rappresentano altri espedienti orientati a rafforzare l'orientamento della banca centrale a limitare l'inflazione.

Non solo le banche centrali, ma la stessa globalizzazione potrebbe avere espletato un ruolo rilevante, negli ultimi decenni, nel contenimento delle pressioni inflazionistiche. Diversi studiosi (Freeman 2010; Rogoff 2004) hanno infatti rilevato che la crescita dell'offerta di lavoro su scala globale ha determinato una generale moderazione salariale. Dopo la piena integrazione della Russia, della Cina e dell'India nei circuiti dei mercati mondiali, la forza lavoro è più che raddoppiata tra gli anni Ottanta e il Duemila (Freeman 2010). Di conseguenza, oggi i salari crescono a ritmi decisamente inferiori rispetto ai decenni post-bellici, anche a causa dell'eccesso di manodopera globale. Inoltre, la maggiore concorrenza sul mercato dei beni ha concorso a ridurre le rigidità nominali, contribuendo – insieme alla già citata crescita dell'offerta di lavoro – ad abbassare l'inflazione di equilibrio. Tra il 1990-1994 e il 2004 l'inflazione media su scala mondiale è passata dal 30% al 4% (Rogoff 2004, p. 77). Sotto questo profilo, la disinflazione in atto può essere considerata una conseguenza diretta della globalizzazione, e della crescita della concorrenza che questa implica, oltre che alle politiche non accomodanti delle banche centrali.

L'inflazione, dunque, non dovrebbe più costituire una minaccia macroeconomica rilevante per la crescita globale, nel breve-medio termine. Almeno fin quando non verrà accumulato abbastanza capitale fisico in misura sufficiente da riportare il rapporto capitale/lavoro sui livelli precedenti allo *shock* indotto dalla globalizzazione. Passiamo dunque ad analizzare più nel dettaglio le problematiche connesse al mercato del lavoro negli scenari aperti dalla competizione globale, e l'azione espletata dalle politiche.

Le politiche per il lavoro

L'Ocse (1990) distingue tra politiche *attive* per il mercato del lavoro (servizi per l'impiego, formazione del capitale umano, ecc.) e politiche *passive* (sussidi di disoccupazione, ammortizzatori sociali, ecc.). In generale, le politiche per il lavoro sono orientate a:

- stimolare la domanda di lavoro delle aziende;
- migliorare le condizioni dell'offerta, attraverso il potenziamento delle competenze e delle qualificazioni dei lavoratori;
- organizzare in modo efficiente il mercato del lavoro e migliorare la circolazione delle informazioni, facilitando il *job-matching*.

La teoria economica pre-keynesiana, in larga misura, riconduceva la disoccupazione a salari eccessivamente elevati rispetto ai prezzi. Pertanto, riducendo il salario reale – ossia il rapporto tra salario nominale e livello generale dei prezzi – l'occupazione sarebbe nuovamente aumentata. Secondo la teoria marginalista, il salario di equilibrio assicura l'eguaglianza tra domanda e offerta di lavoro, e l'economia opera in ogni momento in condizione di equilibrio di piena occupazione. Keynes riteneva invece infondata l'ipotesi marginalista di piena occupazione.

Secondo l'economista di Cambridge, le imprese decidono quanti lavoratori impiegare non in base del salario, ma in funzione delle rispettive aspettative di profitto. Le assunzioni, più che essere influenzate dall'andamento corrente dei trend macroeconomici, risultano dunque legate al futuro. La diminuzione del salario nominale, secondo Keynes, non garantisce pertanto alcun riequilibrio tra domanda e offerta di lavoro. Specie durante le recessioni, i meccanismi di mercato si rivelano largamente inadeguati a correggere gli squilibri e stimolare nuove assunzioni. Anzi, le dinamiche di mercato possono addirittura peggiorare la situazione occupazionale: se, contestualmente ai salari nominali, diminuissero anche i prezzi di un eguale ammontare, i salari reali resterebbero invariati. Se la diminuzione dei prezzi, a causa di una crisi particolarmente profonda, risultasse maggiore della contrazione dei salari nominali, i salari reali addirittura aumenterebbero.

In ogni momento, vanno distinte tre differenti componenti del reddito: *trend*, fluttuazioni cicliche e componenti erratiche (Fig. 7.17). L'andamento della disoccupazione riflette inevitabilmente sia i *trend* che le oscillazioni cicliche del reddito. Nelle fasi di recessione la crescita della disoccupazione determina una ulteriore contrazione del reddito nazionale. Secondo le stime di Okun (1962), per ogni punto percentuale di disoccupazione superiore al tasso naturale si determina una perdita di due punti nel Pil. La *legge di Okun* evidenzia appunto lo stretto legame tra il mercato del lavoro e prodotto, tra variazioni della disoccupazione e variazione del Pil. Nelle fasi di ripresa, infine, viene riassorbita la disoccupazione in eccesso generata durante le crisi. Non necessariamente, però, l'occupazione torna ai livelli pre-crisi.

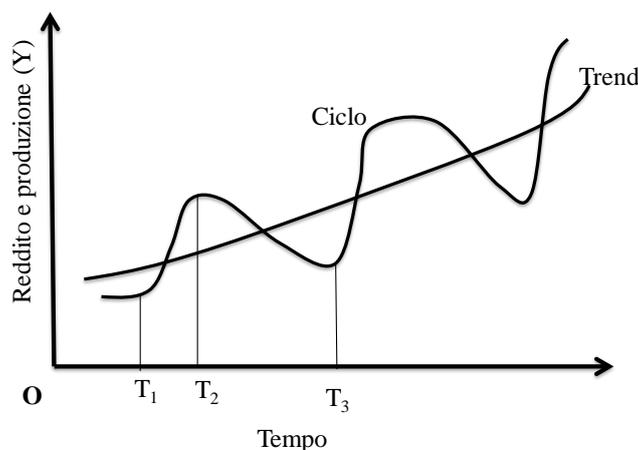


Figura 7.17 Ciclo e trend di reddito e disoccupazione.

Fonte: Elaborazione propria.

La disoccupazione keynesiana implica una sottoutilizzazione persistente della capacità produttiva. Dagli anni Sessanta, gli economisti hanno introdotto il concetto di *tasso naturale di disoccupazione* (si veda il Par. 6.6), data la presenza – anche in periodi di forte crescita economica – di una quota di forza lavoro disoccupata, in evidente contraddizione con la teoria marginalista. Il tasso naturale di disoccupazione è determinato dalla presenza di imperfezioni nel mercato del lavoro che creano squilibri tra domanda ed offerta in tutti i settori.

Il *modello WS-PS* rende appunto conto delle frizioni, endogene al mercato del lavoro, che impediscono di conseguire un equilibrio di piena occupazione. Il modello analizza le determinanti del tasso di disoccupazione, dimostrando l'influenza espletata sullo stesso dalla struttura del mercato del lavoro e il ruolo espletato dalla negoziazione contrattuale (Layard *et al.* 1991). Secondo tale modello, il tasso di disoccupazione di equilibrio è una funzione *decescente* dei fattori che accrescono la flessibilità dei prezzi e dei salari reali, e una funzione *crescente* delle dinamiche che concorrono ad incrementare i salari reali e i prezzi. Il modello si basa su due curve:

- la *WS* (*wage-setting*) ha un andamento *decescente*, che riflette la riduzione del potere contrattuale dei lavoratori all'aumentare della disoccupazione. Di conseguenza, al crescere della disoccupazione il salario reale diminuisce;
- la curva *PS* (*price setting*) descrive l'incidenza dei fattori che aumentano la rigidità dei prezzi e dei salari, concorrendo così ad accrescere il tasso di disoccupazione di equilibrio. Così, il livello di disoccupazione di equilibrio aumenta in presenza di sussidi di disoccupazione e di altri trasferimenti pubblici a favore dei disoccupati, ed è accresciuto dal potere dei sindacati. Anche la presenza di mercati dei beni e servizi poco concorrenziali introduce elementi di rigidità che incrementano la disoccupazione di equilibrio.

Secondo il modello, qualsiasi *shock* colpisca l'offerta, sposta la disoccupazione e l'inflazione nella *medesima* direzione. Ciò spiega ad esempio gli effetti stagflazionistici dispiegati dagli *shock* petroliferi degli anni Settanta. Inoltre, dato che la struttura dei mercati dei beni e servizi influenza il tasso di disoccupazione di equilibrio, una liberalizzazione dei mercati e una rigida regolamentazione anti-monopolistica implicano una riduzione della disoccupazione strutturale. Le

deregolamentazioni erodono le rendite di posizione, con effetti positivi sulla disoccupazione di lungo periodo, sebbene nel breve termine possano implicare la riduzione dei salari reali e l'aumento della disoccupazione (Blanchard e Giavazzi 2003).

Il modello *WS-PS* è microfondato, e consente di tenere simultaneamente conto delle determinanti micro e macroeconomiche della disoccupazione. La contrattazione salariale è descritta attraverso la teoria dei giochi, ricorrendo all'equilibrio di Nash. Nella contrattazione l'impresa cerca di mantenere bassi i salari reali con l'obiettivo di massimizzare il profitto, mentre i sindacati cercano di spuntare salari più elevati e incrementare i livelli occupazionali.

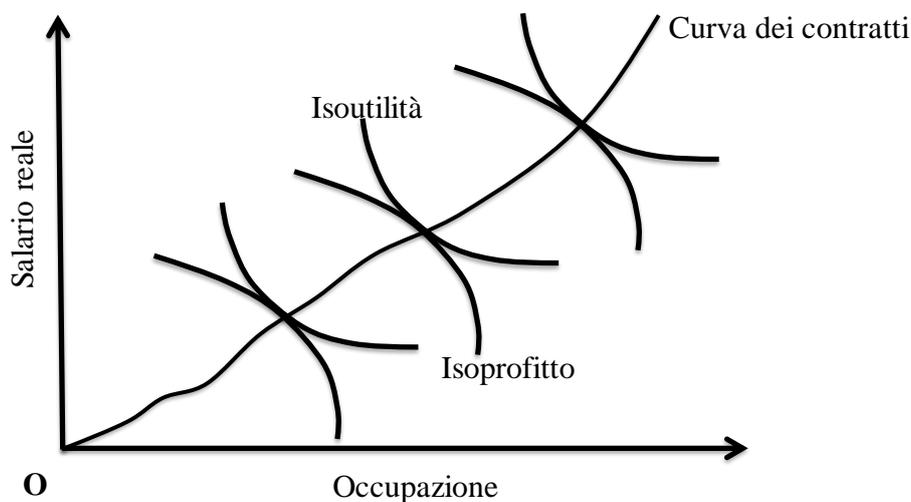


Figura 7.18 La negoziazione sul mercato del lavoro.

Fonte: Elaborazione su Layard *et al.* (1991).

L'insieme dei punti di tangenza tra curve di isoutilità e isoprofitto, corrispondente al tracciato della *curva dei contratti*, rappresenta coppie di salari e occupazione efficienti in senso pareto (Fig. 7.18). Le imprese cercano di conseguire le *isoprofitto* più prossime all'origine, mentre i sindacati le *isoutilità* più lontane dall'origine. La negoziazione tra imprese e sindacati approderà a un punto di tangenza tra curva di isoutilità e isoprofitto Pareto-efficiente. La coppia salario-profitto determinata dalla negoziazione dipende dal potere contrattuale delle parti coinvolte. Nelle contrattazioni non vengono definiti i livelli occupazionali, ma *unicamente* i salari. Una volta determinati i salari, le imprese fisseranno di conseguenza i livelli occupazionali. In presenza di un elevato potere dei sindacati, la contrattazione non consente però di pervenire a risultati ottimali in senso pareto: se il sindacato accettasse una diminuzione del salario, non solo l'occupazione aumenterebbe, ma anche le imprese otterrebbero maggiori profitti.

È molto probabile che i sindacati richiedano, e talvolta ottengano, aumenti salariali superiori alla crescita della produttività, generando spirali inflazionistiche (Depres *et al.* 1950). Gli imprenditori, a loro volta, scaricheranno i maggiori costi – indotti dall'aumento dei salari – sui prezzi dei beni. La diminuzione dei salari reali, conseguente all'aumento del livello generale dei prezzi, causa ulteriori richieste di aumenti salariali, con ulteriori spinte al rialzo dei prezzi. Alcuni economisti ritengono i gruppi di interesse – come i sindacati – una caratteristica strutturale delle economie mature di cui

prendere atto e con cui dover convivere. Diversamente, secondo altri punti di vista il governo dovrebbe invece destrutturare e circoscrivere il potere dei sindacati, causa di gravi distorsioni nel mercato del lavoro.

I *modelli di matching* (Mortensen e Pissarides 1994; Pissarides 1979) rappresentano un'evoluzione del modello *WS-PS*, e consentono di ricollegare in modo ancora più diretto il tasso di disoccupazione alle istituzioni operanti nell'ambito del mercato del lavoro. In tali modelli, la disoccupazione è spiegata attraverso l'esistenza di *frizioni* nel mercato del lavoro, mentre la creazione di nuovi posti di lavoro è rappresentata come l'esito dell'incontro (*matching*) tra domanda e offerta di lavoro relativi a posti con specifica qualificazione. L'assenza di corrispondenza esatta tra competenze offerte e richieste, spiega la contemporanea presenza di posti di lavoro vacanti e di forza lavoro disoccupata.

I posti di lavoro occupati forniscono all'impresa un profitto pari alla differenza tra la produttività e il costo del lavoro. Di conseguenza, al crescere del potere contrattuale dei sindacati i profitti dell'impresa tendono a ridursi. Il guadagno generato da un posto occupato è quindi una funzione *decescente* del salario reale.

Più precisamente, la *funzione di matching* (M) mette in relazione il numero di nuove assunzioni a tre diverse variabili: a) il numero di disoccupati (U), b) il numero dei posti vacanti (V) e c) l'impegno concretamente profuso dai disoccupati nella ricerca di un impiego, indicato col parametro e . M , ossia il numero delle assunzioni in un dato momento, è dunque una funzione crescente di eU e V :

$$M = M(eU, V)$$

In ogni momento, la probabilità di trovare un posto di lavoro è dunque direttamente proporzionale al numero di assunzioni (M) e ai posti vacanti disponibili. Secondo tale modello, tanto più le istituzioni del mercato del lavoro risultano efficienti, tanto più efficiente risulta il processo di *matching*, contribuendo così a ridurre il tasso di disoccupazione di equilibrio. La disoccupazione tende invece ad aumentare per effetto della crescita del potere contrattuale dei lavoratori, che riduce il profitto generato da ogni posto di lavoro occupato. Nei modelli di *matching*, ogni forma di sostegno al reddito tende ad incrementare il potere contrattuale dei sindacati e ad accrescere il salario reale. Allo stesso modo, un aumento del costo del denaro ha un effetto disincentivante sulle assunzioni. Aumenti nella produttività del lavoro, infine, incrementando i profitti generati da ciascun posto occupato, accrescono la propensione delle aziende a creare nuovi posti di lavoro.

Il modello di *matching* delinea una rappresentazione molto articolata del funzionamento del mercato del lavoro, fornendo così un quadro analitico di riferimento funzionale anche alla comprensione degli effetti dispiegati dalle politiche per il mercato del lavoro. Nel complesso, tali *policies* sono orientate sia a regolamentare le interazioni tra domanda e offerta di lavoro (assunzioni, contratto di lavoro, licenziamenti, salari, ecc.), sia a supportare la riduzione del tasso di disoccupazione. Tali *policy* sono profondamente influenzate dall'assetto istituzionale proprio di ogni contesto nazionale.

Le *istituzioni* del mercato del lavoro costituiscono il complesso di vincoli formali (*leggi*) e informali (*consuetudini*) che regolano le interazioni tra imprese e lavoratori. Le istituzioni del mercato del lavoro sono dunque connotate da un'elevata variabilità su scala internazionale, data la persistenza di notevoli differenze nazionali in materia di regolamentazione del mercato del lavoro, di tradizioni e di politiche.

Anche a livello europeo continua a persistere una notevole variabilità concreta nella regolazione

del mercato del lavoro, e non appare in atto alcuna tendenza alla convergenza verso una configurazione istituzionale condivisa (Sapir 2006). La *Strategia europea per l'occupazione*, adottata con il *Trattato di Amsterdam* del 1997 (Russo 2012), si limita a delineare obiettivi generici, senza implicare alcuna armonizzazione nelle politiche o nelle legislazioni, lasciando liberi gli Stati di scegliere gli interventi da adottare per conseguire gli obiettivi predeterminati dall'Unione Europea.

In realtà, non sussiste un accordo generale circa le politiche più efficaci per arginare la disoccupazione e garantire un più elevato tasso di partecipazione al mercato del lavoro. In aggiunta, l'evidenza empirica, che emerge dall'analisi dei mercati del lavoro, risulta piuttosto ambigua e discordante. Ad esempio, sebbene sia il modello *WS-PS* che il modello di *matching* suggeriscano che sindacati più potenti determinino un *maggiore* livello di disoccupazione strutturale, nella realtà le implicazioni non sono così nette. Una maggiore sindacalizzazione è talvolta associata a un più efficiente funzionamento del mercato del lavoro, come nel caso dei paesi nordici (Nicoletti *et al.* 2001).

In generale, un maggiore livello di tutela del lavoro *non* appare correlato chiaramente a un più elevato livello di disoccupazione (Nicoletti *et al.* 2000): anche questa costituisce un'evidenza in netta antitesi alle previsioni formulate in base ai modelli citati. Un altro studio, condotto da David Card e Alan Krueger, *non* ha riscontrato alcuna evidenza di aumenti della disoccupazione a seguito degli aumenti del salario minimo negli Stati Uniti (Card e Krueger 1994). Secondo le previsioni modello *WS-PS*, i paesi con un mercato del lavoro più rigido dovrebbero anche presentare un più elevato tasso di disoccupazione naturale. Da un lato, gli elevati sussidi di disoccupazione (per durata, ammontare, ecc.), le norme sui licenziamenti e la forza contrattuale dei sindacati dovrebbero spingere verso l'alto la curva *WS*. Dall'altro, la forte pressione fiscale sul lavoro dovrebbe traslare verso il basso la curva *PS*. Nel complesso, l'esito dovrebbe essere un alto tasso di disoccupazione naturale, ma l'evidenza empirica non fornisce però alcuna conferma certa a questa previsione formulata dal modello.

Una maggiore rigidità del mercato del lavoro, inoltre, dovrebbe circoscrivere l'ampiezza delle fluttuazioni congiunturali e incrementare i costi di aggiustamento sostenuti dalle aziende. Sebbene ciò dovrebbe implicare una maggiore durata media della disoccupazione, i riscontri empirici – ancora una volta – non forniscono una chiara evidenza a conferma del modello *WS-PS* (Edwards *et al.* 2006). Sembrano invece confermati gli effetti positivi sul mercato del lavoro delle riforme che incoraggiano la concorrenza tra aziende, eliminano le barriere all'entrata e riducono i vincoli amministrativi. Tali provvedimenti abbattano le rendite di posizione di cui fruiscono le aziende, stimolando una conseguente crescita della concorrenza e dei livelli occupazionali (Griffith *et al.* 2006).

In generale, numerosi lavori empirici concludono che la disoccupazione non possa essere ricondotta a un'unica causa, come la forza dei sindacati, ma rappresenti l'esito di un complesso intreccio di fattori in interazione tra loro. Al contrario, il *matching* tra domanda e offerta di lavoro può essere agevolato dalla presenza di sindacati forti, capaci di favorire un proficuo dialogo tra lavoratori e imprese. Inoltre, l'implementazione di riforme del mercato del lavoro o di nuove politiche risultano spesso intralciate dagli interessi collettivi di specifiche categorie, che beneficiano di rendite di posizione e si oppongono, dunque, al mutamento dello *status quo*. Il modello *insider-outsider* (si veda il Par. 6.6) rende conto di tali dinamiche, e ben descrive gli ostacoli che gli *insider* possono frapporre all'introduzione di riforme su vasta scala del mercato del lavoro, orientate ad accrescerne l'efficienza. Tale modello attribuisce l'elevata disoccupazione, registrata in molti paesi industrializzati negli ultimi decenni, all'elevato saggio salariale richiesto dagli *insider*, cioè dai

lavoratori *occupati*. L'aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio, conseguente agli elevati salari ottenuti dagli *insider*, spiegherebbe la persistenza di elevati tassi di disoccupazione (*effetto di isteresi*). Soprattutto a partire dalla stagflazione degli anni Settanta, la crescita della disoccupazione in tutti i paesi europei ha fatto invocare, da più parti, la necessità di una vasta riforma dei mercati del lavoro.

Per riassorbire la disoccupazione in eccesso sono stati varati piani per l'assunzione, in posti di lavoro assistiti, di persone difficilmente impiegabili nel settore privato, a causa della scarsa qualificazione o di un prolungato periodo di disoccupazione. L'obiettivo di questi piani è favorire, nel settore dei servizi pubblici, il reinserimento dei disoccupati nel circuito del mercato del lavoro, con l'obiettivo di innalzarne le competenze e l'occupabilità futura. Nonostante gli auspici, in realtà questi programmi hanno dimostrato una scarsa capacità di ricollocare successivamente nel settore privato i beneficiari di lavori assistiti, che restano così intrappolati in tali posizioni occupazionali. Le cause, probabilmente, vanno rintracciate nelle mansioni poco professionalizzanti e scarsamente formative dei posti di lavoro assistiti, che non potenziano in misura apprezzabile le capacità occupazionali dei beneficiari. Più efficaci si rivelano, in genere, i programmi pubblici orientati ad incentivare l'accesso in posti di lavoro privati di categorie svantaggiate (giovani, disoccupati di lungo periodo, donne, ecc.).

Del resto, i mutamenti tecnologici e produttivi degli ultimi decenni hanno indotto una *distorsione* nella struttura della domanda di lavoro a favore dei lavoratori *più* qualificati (Autor *et al.* 2006). Parallelamente, è cresciuta anche la domanda di impieghi poco qualificati e scarsamente remunerati. Il mercato del lavoro si è dunque segmentato, e ha assunto una connotazione polarizzata, con una riduzione della domanda di lavoro per le qualifiche intermedie (Autor *et al.* 2006).

Oltre che da tale *trend*, i mercati del lavoro dei Paesi Occidentali sono attualmente attraversati da due rilevanti fenomeni: l'*invecchiamento della popolazione* e l'immigrazione. La prima dinamica sta mettendo in difficoltà i sistemi previdenziali di molti paesi europei, e decretando un generale rialzo dei prelievi fiscali per il finanziamento dei regimi pensionistici. Per compensare, almeno parzialmente, gli effetti del declino demografico, in molti paesi si sta prospettando un allungamento del periodo di attività lavorativa. Queste riforme incontrano una naturale ostacolo nella difficoltà, per molti lavoratori anziani, di conservare il posto di lavoro fino alla pensione e di ritrovare un posto in caso di disoccupazione (Hairault *et al.* 2010).

Per quanto riguarda l'*immigrazione*, altro fenomeno in rapida espansione in tutti i Paesi Occidentali, amplia l'offerta di lavoro e genera pressioni al ribasso dei salari. Non sembra però sussistere una stretta correlazione tra aumento della forza lavoro e *aumento* della disoccupazione. Ciò è vero ad una condizione: gli immigrati devono avere competenze iniziali *sufficienti* per integrarsi nell'economia di destinazione. Se è verificata tale condizione, la crescita della popolazione *espande* la domanda effettiva, per cui genera essa stessa nuove opportunità occupazionali. Ciò è avvenuto, ad esempio, in Israele tra il 1990 e il 1995: l'afflusso di immigrati ebrei dall'ex Unione Sovietica e dai paesi del blocco comunista ha fatto aumentare la popolazione del 16% in appena cinque anni. Il tasso di disoccupazione è *diminuito*, nello stesso periodo, passando dal 9,6% al 6,3% (Senor e Singer 2012). Oltre il 40% degli immigrati in Israele aveva un titolo di studio universitario o superiore (master o dottorato). Ciò ha reso possibile una rapida integrazione nell'economia locale della massa di immigrati, molti dei quali sono divenuti – nel giro di pochi anni – imprenditori nel dinamico settore *high-tech* israeliano (Senor e Singer 2012).

Negli ultimi decenni, al fine di ridurre l'elevata disoccupazione strutturale, in tutti i paesi europei l'assetto istituzionale del mercato del lavoro è stato modificato in direzione di una *maggiore* flessibilità. Alcuni paesi, come quelli di tradizione neo-corporativa, sono riusciti a coniugare

flessibilità e sicurezza sociale (*flexicurity*) nei sistemi, evidenziando la possibilità di superare il (presunto) *trade-off* tra equità ed efficienza (Meardi 2011).

Altra pratica, largamente diffusasi nelle ultime decadi, è rappresentata dall'applicazione di schemi di incentivazione che legano la remunerazione dei lavoratori a particolari indicatori di produttività, individuale o di gruppo, o alle performance dell'azienda. Obiettivo della retribuzione incentivante è ridurre la componente fissa del salario, incrementando, contestualmente, la quota variabile, e rendere così più flessibile la remunerazione (Weitzman 1986). Ciò consente altresì di stabilizzare automaticamente, a seguito di *shock* imprevisti, i livelli occupazionali: la flessibilità salariale garantisce la stabilità occupazionale, riflettendo la produttività effettiva del lavoro e le difficoltà congiunturali fronteggiate dall'economia (Weitzman 1986).

La flessibilità salariale, introdotta con i nuovi schemi di incentivazione retributiva, viene ad affiancarsi sia alla crescente flessibilità occupazionale *interna*, che implica l'eliminazione dei vincoli relativi all'utilizzo della forza lavoro all'interno dell'azienda (mansioni, tempo di lavoro, ecc.), sia alla maggiore flessibilità *esterna*, con la progressiva erosione dei vincoli legislativi e contrattuali alle assunzioni e licenziamenti, in direzione di una complessiva *flessibilizzazione* del mercato del lavoro. L'apertura ai mercati globali ha indotto vigorose pressioni in tal senso, riaccendendo la tradizionale diatriba tra teorici del commercio internazionale e sostenitori di misure orientate a proteggere le merci e i lavoratori nazionali dalla concorrenza esterna.

Protezionismo e libero commercio

Protezionismo e liberoscambismo costituiscono due approcci alternativi al commercio internazionale, riconducibili ai due principali esponenti dell'economia classica: Adam Smith e David Ricardo. Smith (1976, p. 594), afferma espressamente: « La difesa è molto più importante della ricchezza », e sostiene la protezione di alcuni settori produttivi (agricoltura e industrie di base in particolare) anche qualora tale protezione risulti costosa e inefficiente sotto il profilo strettamente economico, se giustificata sul piano strategico degli interessi nazionali. Ovviamente, Smith riconosce i benefici del commercio internazionale: l'estensione del mercato che ne consegue accresce la divisione del lavoro e la produzione.

Le argomentazioni a favore della protezione dell'industria erano condivise anche da John Stuart Mill, altro rilevante esponente del pensiero economico classico (si veda il Par. 1.4.4). L'introduzione di dazi, per Mill, può essere giustificata dalla necessità di proteggere un'industria nascente, in settori già sviluppati in altri paesi, al fine di sostenerne il potenziamento delle capacità competitive e l'adattamento alle pressioni competitive esterne. Talvolta, nota Mill, la maggiore efficienza di un paese in un certo settore riflette semplicemente una più lunga esperienza accumulata in quello specifico segmento produttivo.

Attraverso la protezione dell'industria nascente si offre dunque la possibilità alle aziende nazionali di attivare processi di apprendimento (*learning by doing*) e acquisire, durante il periodo in cui fruiscono di protezione da parte dello Stato, l'efficienza necessaria per diventare internazionalmente competitive. Inoltre, a causa delle imperfezioni nei mercati finanziari, difficilmente attività innovative e rischiose otterrebbero il capitale necessario per entrare su mercati con produzioni non immediatamente redditizie (Mazzucato 2014). Queste, per crescere, necessitano di capitale paziente. L'intervento pubblico a protezione dell'industria nascente sopperisce dunque a tale fallimento del mercato.

Tali forme di intervento sono ovviamente avversati dai teorici del *laissez-faire*, che ritengono i

vantaggi generati dal libero commercio internazionale ben superiori a quelli ricavabili dalla protezione. Le misure protezionistiche – entro questa prospettiva – finiscono unicamente per distorcere la concorrenza e peggiorare l'efficienza allocativa, con una perdita netta di benessere per l'intera collettività. In linea con la teoria del vantaggio comparato di Ricardo, l'apertura al commercio globale è considerata conveniente anche quando un paese non possa produrre alcun bene a costi inferiori rispetto a un altro paese. È sufficiente che ciascuno si specializzi nelle produzioni in cui presenta i maggiori vantaggi (o i minori svantaggi) *relativi* in termini di costi (si veda il Par. 1.4.3). Tale “ricetta” vale anche per i paesi arretrati, che possono integrarsi entro i mercati globali e trarre ampi benefici dal commercio internazionale, sfruttando i minori costi del lavoro e altre prerogative derivanti dalla condizione di arretratezza (Gerschenkron 1962).

La teoria del vantaggio comparato di Ricardo è stata successivamente rielaborata da Heckscher, Ohlin e Samuelson (*Hos*). L'ipotesi di partenza del modello *Hos* è che tutti i paesi condividano le medesime capacità produttive, e possano dunque utilizzare qualsiasi tecnologia desiderino. L'elemento che spinge un paese a specializzarsi in un certo settore è rappresentato dalla sua dotazione fattoriale, ovvero dall'abbondanza di fattori produttivi a disposizione (quantità di capitale e di forza lavoro). Tale postulato è evidentemente irrealistico, tuttavia il modello *Hos* si regge proprio su questi assunti di fondo.

Una breve precisazione a proposito dell'irrealismo degli assunti di fondo dei modelli astratti. I modelli, secondo Milton Friedman (1953), dovrebbero essere valutati in funzione dell'accuratezza delle previsioni formulate in base ad essi, piuttosto che in relazione al realismo effettivo delle ipotesi da cui muovono. « I modelli si compongono di tre parti: assunzioni, analisi e conclusioni. Le assunzioni non devono necessariamente essere “descrittive” o “realistiche” nel senso in cui queste espressioni sono solitamente usate. In molti casi l'“irrealismo” delle assunzioni provoca il rifiuto dei modelli prima ancora che le loro conclusioni siano esaminate e controllate. In realtà, la sola verifica del “realismo” delle assunzioni consiste nell'appropriatezza delle conclusioni » (Buchanan e Tullock 1998, p. 76). Di conseguenza, il fatto che le ipotesi di base siano irrealistiche non inficia assolutamente la correttezza dell'analisi sviluppata, attraverso esse, dal modello stesso.

Ritorniamo al modello *Hos*. L'apertura al libero commercio, secondo il modello, non determina alcun effetto negativo o indesiderato. Si ipotizzi che vengano improvvisamente eliminati tutti i dazi alle importazioni di acciaio. È evidente che tutti gli altri comparti industriali che utilizzano tale materia prima ne trarrebbero vantaggi immediati, così come i consumatori finali, che avrebbero a disposizione prodotti meno costosi. Tuttavia tale misura danneggerebbe l'industria nazionale dell'acciaio. Molte aziende, operanti in tale comparto, perderanno significative quote di mercato, e molti operai – impiegati in queste aziende – perderanno il posto. Tuttavia, secondo il modello *Hos*, nel complesso i benefici generati dall'apertura al commercio eccederanno ampiamente i relativi costi. Presto o tardi, anche gli operai licenziati beneficeranno dell'espansione del settore in cui il paese presenta un vantaggio comparato, e troveranno posto in questo comparto. Alla fine, i nuovi settori in ascesa assorbiranno capitali e forza lavoro prima occupati nell'industria dell'acciaio. Grazie alla maggiore produttività, saranno remunerati con profitti e salari più elevati. Alla fine, vincono tutti, almeno nei modelli astratti. Nella realtà, però, le cose vanno diversamente.

I capitalisti e i lavoratori che hanno perso la protezione, difficilmente potranno trovare nuovi impieghi, avendo qualità *fisse*: le macchine e i lavoratori con abilità *generali*, impiegabili indifferentemente in settori diversi, sono in realtà pochi. La liberalizzazione del commercio sarebbe effettivamente positiva per tutti unicamente in presenza di *perfetta* mobilità dei fattori. Ma tale perfetta mobilità, nel mondo reale, non esiste.

L'apertura al commercio globale – è evidente – determina vincitori e vinti. Per questi,

sostengono i teorici del libero commercio, potrebbero essere comunque predisposte delle compensazioni. Dato che l'economia nel suo insieme trarrebbe vantaggio dalla specializzazione e dalla crescente divisione internazionale del lavoro, l'efficienza generale aumenterebbe. Nel sistema verrebbero così immesse nuove risorse, che potrebbero essere utilizzate per fornire indennità di disoccupazione o servizi di riqualificazione professionale a vantaggio dei disoccupati. Nei paesi in cui è presente un *welfare state* inclusivo, tale compensazione avrebbe effettivamente luogo. Ma nei paesi con *welfare* inefficienti, o nei paesi in via di sviluppo – privi di tali servizi – potrebbe non essere predisposto alcun meccanismo compensatorio per i soggetti danneggiati dall'apertura al commercio internazionale. La teoria del vantaggio comparato, sia nella versione formulata da Ricardo che in quella di *Hos*, si limita ad analizzare gli effetti del commercio internazionale sul piano della *statica* comparata, tralasciando completamente gli effetti *dinamici* del commercio e le asimmetrie nella ripartizione dei costi e dei benefici generati dall'apertura agli scambi esterni.

Per i teorici del libero commercio, inoltre, la protezione dell'industria nascente finisce inevitabilmente per essere distorta in senso particolaristico dalle pressioni delle lobby e dalla ricerca di rendite parassitarie da parte di gruppi industriali che compensano le rispettive inefficienze attraverso la protezione politica. Più recentemente, la teoria del commercio strategico e la nuova geografia economica hanno fornito ulteriori argomentazioni a sostegno della tesi della protezione dell'industria nascente (si veda il Par. 7.4). Le aziende *high-tech* dei paesi emergenti più aperti al libero scambio, finiscono frequentemente per essere spazzate via dalle più efficienti concorrenti dei paesi ricchi (Chang 2014). Per tale motivo, un periodo di protezione dell'industria nascente può consentire a tali aziende di rafforzarsi e sviluppare le necessarie competenze prima di essere immesse nei circuiti della competizione internazionale. Molte aziende diventate poi *global player*, come la giapponese Toyota o la coreana Samsung, hanno fruito per decenni della protezione e dei sussidi statali (Chang 2014). L'acquisizione di una capacità produttiva più sofisticata è incompatibile con l'esposizione immediata delle aziende alle forze della concorrenza globale.

In realtà, anche l'esperienza storica di tutti i paesi industrializzati e ricchi dimostra l'importanza delle politiche protezionistiche per sostenere lo sviluppo economico, almeno nelle sue fasi iniziali (Chang 2014). La recente esperienza dei paesi del Sud-Est asiatico sembra confermare ulteriormente l'efficacia di un protezionismo temperato, anche nell'era globale, capace di sostenere il posizionamento delle aziende nazionali nei settori industriali nei quali la domanda mondiale cresce più velocemente.

Oltre ai benefici generati dalla specializzazione, il commercio internazionale può indurre altri rilevanti vantaggi: consente di sfruttare più ampie economie di scala, di accrescere l'efficienza, innovare più rapidamente. Le multinazionali e le imprese esportatrici, mediamente, presentano livelli di produttività e capacità tecnologiche decisamente più elevate rispetto alle aziende non esportatrici, operanti nei medesimi settori (Melitz e Ottaviano 2008).

Tuttavia, eccessive pressioni competitive – secondo alcuni modelli neoschumpeteriani di crescita endogena (si veda il Par. 6.4) – ridurrebbero gli incentivi all'innovazione anziché accrescerli, nella misura in cui intaccano le rendite generate dall'introduzione di nuove tecnologie. Un vasto studio empirico ha dimostrato l'esistenza di una relazione a *U* rovesciata tra concorrenza e innovazione (Aghion *et al.* 2005). Troppa e troppo *poca* concorrenza disincentivano ugualmente la propensione all'innovazione delle imprese, elevata solo in corrispondenza di livelli intermedi di concorrenza.

Il vantaggio competitivo delle nazioni

Michael Eugene Porter (1947-) ha conferito un originale contributo al dibattito sulla complessa interazione tra concorrenza e innovazione, introducendo un'articolata teoria del vantaggio competitivo. L'elemento focale di tale modello teorico è rappresentato dalle *pressioni competitive* che spingono costantemente le imprese a *innovare*. In linea generale, gli ambienti nazionali più stimolanti per lo sviluppo industriale sono quelli attraversati dalle più intense pressioni competitive, che rendono le aziende più dinamiche e attente ai benefici connessi all'innovazione. Vediamo come Porter sviluppa la sua complessa teoria del vantaggio competitivo.

Anzitutto, Porter distingue tre diverse *fonti* di vantaggi competitivi, di importanza crescente. Un primo insieme, di livello più elementare, corrisponde ai vantaggi fondati sul basso costo del lavoro e, più in generale, sul contenimento dei costi di produzione attraverso le economie di scala, ottenute avvalendosi di tecnologie produttive disponibili anche per i concorrenti. Essendo inadeguate a sostenere la competitività nazionale nel medio-lungo termine, tali strategie costituiscono *vantaggi effimeri*: « Il paese che oggi ha bassi costi del lavoro viene rapidamente rimpiazzato dal paese che li avrà domani » (Porter 1991, p. 32). Le tecnologie di trasporto hanno determinato un radicale abbattimento dei relativi costi, erodendo ulteriormente la sostenibilità del vantaggio competitivo basato sull'accesso differenziato alle materie prime o a fattori a basso costo.

Su un livello più articolato di complessità si collocano i vantaggi basati su tecnologie di processo proprietarie o sulla differenziazione di prodotto, sul *marketing* ecc. Si tratta di vantaggi che, per essere acquisiti, richiedono personale *specializzato*, capacità tecnologiche e investimenti continui. Maggiore risulta il numero di fonti distinte dalle quali un'azienda ricava il proprio vantaggio, maggiore è la sostenibilità dello stesso nel lungo termine. Le imprese leader, tipicamente, fruiscono di fonti multivariate di vantaggi, disseminate lungo l'intera catena del valore, costruite nel tempo e dalle quali ricavano profitti oligopolistici. La terza categoria di vantaggi deriva dalla capacità di migliorare costantemente e potenziare i propri punti di forza, per evitare di essere raggiunti e superati dalle aziende inseguite.

In ogni caso, le fonti primarie dei vantaggi competitivi delle aziende sono ricavate dalle caratteristiche dell'ambiente nazionale entro cui sono inserite. Afferma in tal senso Porter (1991, pp. 36-37): « Il vantaggio competitivo si consegue e si mantiene grazie a un processo fortemente localizzato. Le differenze nelle strutture economiche nazionali, nei valori, nelle culture, nelle istituzioni e nella storia contribuiscono profondamente al successo competitivo. Il ruolo della nazione-base sembra essere altrettanto forte o addirittura più forte che mai [...] la base domestica è quella nazione nella quale si creano e si mantengono i vantaggi competitivi essenziali all'impresa. È il luogo dove si imposta la strategia aziendale e dove si mantengono i prodotti e i processi tecnologici essenziali. Di solito, anche se non sempre, è lì che si realizza gran parte della produzione più sofisticata [...] la base domestica sarà sede dei posti di lavoro più produttivi, delle tecnologie vitali e delle competenze professionali più avanzate [...] mentre la proprietà delle aziende è di solito concentrata nella base domestica, la nazionalità degli azionisti è secondaria. Fin tanto che la società locale rimane la vera base domestica mantenendo il vero controllo strategico, creativo e tecnico, la nazione continua a ricavare il massimo beneficio per la sua economia, anche se un'impresa è posseduta da investitori stranieri o da un'impresa straniera ».

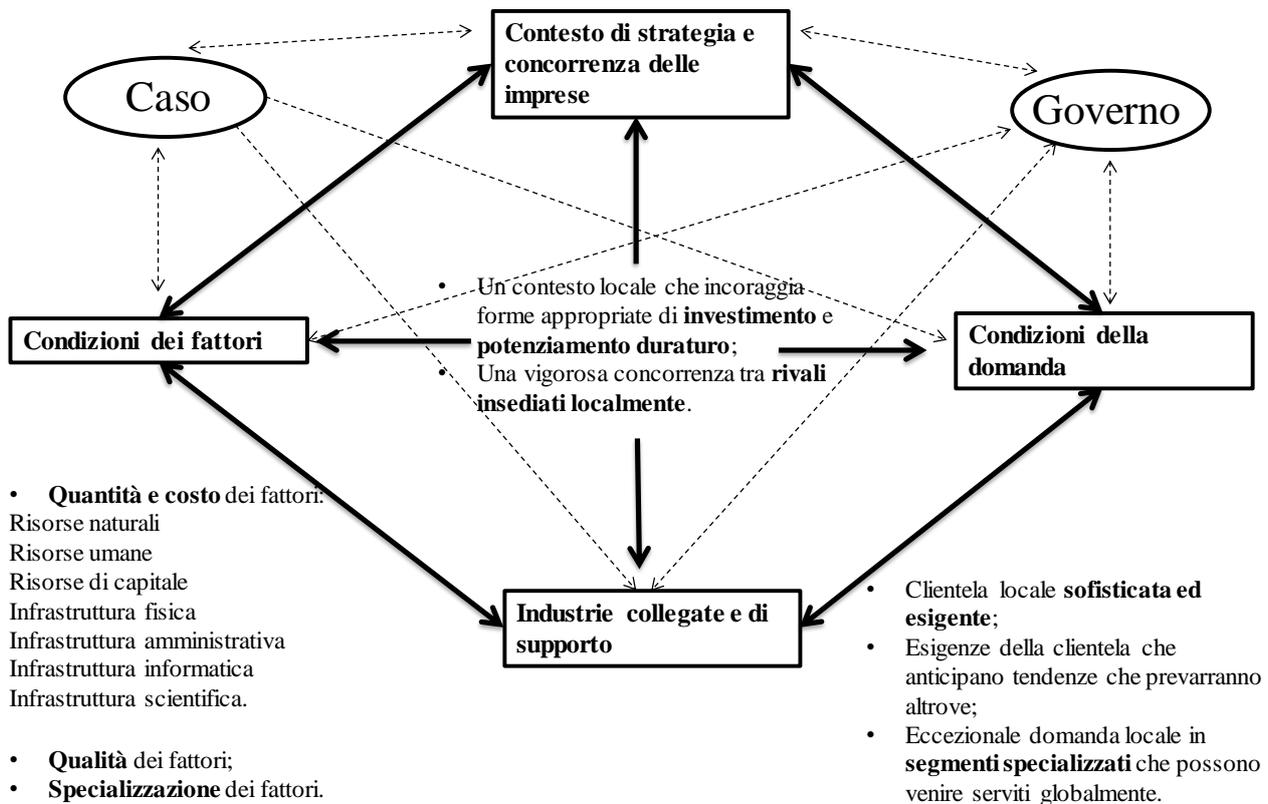


Figura 7.19 Il diamante della competitività di Porter.

Fonte: Elaborazione su Porter (1991) p. 162 e Porter (2001) p. 213.

Fondamentalmente, secondo l'autore, l'ambiente nazionale influenza lo sviluppo dei vantaggi competitivi delle aziende interne attraverso quattro diverse dimensioni critiche, sintetizzate nel *diamante della competitività di Porter* (Fig. 7.19):

- *la quantità e la qualità dei fattori produttivi* – i fattori produttivi hanno un ruolo determinante nella costruzione del vantaggio competitivo nazionale. Tuttavia, diversamente da quanto postulato dal modello *Hos*, i fattori più importanti per la competitività nazionale *non* derivano da dotazioni originarie di risorse, ma possono essere *intenzionalmente* sviluppati attraverso apposite politiche pubbliche. Sono soprattutto le dotazioni di fattori propedeutiche al conseguimento di vantaggi competitivi più sofisticato a dipendere maggiormente dagli investimenti pubblici: il capitale umano, le risorse di conoscenza, infrastrutturali e tecnologiche. Le esternalità positive e i benefici generati dalle politiche pubbliche, in tali comparti, sono ampiamente evidenziati dalla teoria della crescita endogena (si veda il Par. 7.3);
- *le caratteristiche della domanda interna* – la composizione della domanda interna configura il modo in cui le imprese percepiscono e interpretano i bisogni dei clienti, reagendo ad essi. Una domanda interna sofisticata spinge le aziende a sviluppare servizi o innovazioni che possono accrescere la competitività internazionale delle stesse, migliorando la qualità dei prodotti più velocemente rispetto ad aziende concorrenti operanti in mercati con pressioni competitive più

flebili. Grazie alle spinte interne, infatti, le imprese riescono a conseguire vantaggi più sofisticati sui *competitors* stranieri. Anche l'obbligo di rispettare delle regolamentazioni più pervasive, ad esempio in materia di tutela ambientale, può spronare le aziende a muovere per prime verso innovazioni tecnologiche che, nel lungo periodo, saranno adottate (con ritardo) dai concorrenti esteri. Maturando esperienze precoci nell'uso di tali tecnologie, le aziende *innovation leader* acquisiscono un vantaggio competitivo, rispetto alle aziende inseguatrici, destinato a perdurare nel tempo. In generale, le pressioni derivanti dalla presenza di una domanda interna altamente esigente e sofisticata spingono le aziende nazionali ad abituarsi a una competizione non basata unicamente sulla continua compressione dei costi ma, piuttosto, sull'innovazione di processo e di prodotto. Quest'ultima conferisce vantaggi competitivi sofisticati e duraturi rispetto la concorrenza di costo, effimera nel medio-lungo termine;

- *le relazioni con i settori industriali correlati e di supporto* – attraverso i meccanismi propri degli “effetti di connessione”, descritti già da Albert Hirschman (si veda il Par. 6.2), la presenza di fornitori inseriti nei circuiti internazionali favorisce la propagazione di informazioni innovative (*innovation spillovers*) lungo l'intera la catena del valore. Di tale canale informativo beneficeranno tutti gli altri operatori, collocati a monte e a valle del processo produttivo e in settori industriali collegati. I fornitori di classe mondiale stimolano le imprese locali a percepire i vantaggi derivanti dall'applicazione precoce di soluzioni organizzative o tecnologie innovative;
- *le strategie e le rivalità tra imprese* – i livelli di professionalizzazione del *management*, i modelli di relazioni industriali e di *corporate governance* incidono considerevolmente sulle performance aziendali e sulla competitività internazionale dell'apparato produttivo. Pertanto, le tradizioni e la cultura imprenditoriale nazionale esercitano un peso notevole sul posizionamento competitivo internazionale delle aziende.

Secondo la teoria di Porter, sulla configurazione di queste quattro determinanti del vantaggio competitivo nazionale esercitano un'influenza rilevante sia fattori casuali, sia le politiche pubbliche. In molteplici esperienze storiche – come in Corea del Sud o Giappone – la politica governativa ha fornito un apporto fondamentale all'affermazione globale delle aziende interne. In ogni caso, tale influenza può avere esiti ambivalenti, specie quando si traduce in politiche assistenziali che, allentando le pressioni competitive, rallentano i processi innovativi e alimentano artificialmente la persistenza di una struttura produttiva inefficiente.

Porter ha anche elaborato un modello evolutivo dello sviluppo competitivo nazionale (Fig. 7.20), identificando quattro stadi distinti: la fase stimolata dai fattori produttivi, quella supportata dagli investimenti, dall'innovazione e dalla ricchezza. Nelle prime tre fasi menzionate, i vantaggi competitivi vengono potenziati costantemente, determinando intensi processi di sviluppo economico. Più specificamente, nel primo stadio lo sviluppo è guidato dai fattori produttivi, e le imprese – tecnologicamente ancora poco sofisticate – competono esclusivamente attraverso i bassi costi di produzione. Questa prima tappa dello sviluppo industriale è stata attraversata, storicamente, da tutti i sistemi economici nazionali, ma superata con successo solo da poche economie.

Nello stadio successivo lo sviluppo è stimolato da una notevole massa di *investimenti*, orientati alla modernizzazione degli impianti produttivi e all'importazione delle tecnologie più avanzate. Queste non vengono solo passivamente applicate al processo produttivo, ma anche migliorate. Gli investimenti accrescono anche la dotazione infrastrutturale, innalzano il livello di qualificazione del capitale umano e le capacità scientifico-tecnologiche del paese. Tuttavia, a questo stadio la capacità di sviluppare prodotti o servizi esclusivi è ancora limitata e in costruzione. Inoltre, il vantaggio competitivo guidato dagli investimenti può essere conseguito unicamente nei settori industriali

caratterizzati da elevate economie di scala. Il ruolo dello Stato, in questa fase, è determinante per orientare gli investimenti e aumentare la dotazione di vettori competitivi, creando le precondizioni istituzionali alla strutturazione di un efficiente e innovativo ambiente economico.

Nel terzo stadio il vantaggio competitivo è invece fondato sull'*innovazione*, e le imprese nazionali rispondono alle pressioni provenienti da una domanda sempre più sofisticata, formulata da consumatori con elevati redditi e alti livelli di istruzione. L'apparato industriale nazionale presenta, in questa fase, *cluster* di classe mondiale. Solo poche economie in via di sviluppo sono riuscite ad approdare a questo stadio dal dopoguerra a oggi. I casi più rilevanti sono rappresentati dalle quattro Tigri asiatiche, dal Giappone e da Israele. Afferma Porter (1991 pp. 641-642): « Questa fase viene definita fase stimolata dall'innovazione perché le imprese non solo mutuano e migliorano la tecnologia, e i metodi messi a punto da altre nazioni, ma li creano. Le imprese indigene di una nazione promuovono lo stato dell'arte nella tecnologia di processo e di prodotto, nella distribuzione e in altri aspetti della concorrenza ». In tale stadio, il sostegno dello Stato deve necessariamente mutare di contenuti rispetto a quello precedente, supportando l'economia in modo più indiretto. Per preservare la competitività nazionale e la posizione di leadership acquisita sui mercati globali, risulta prioritario potenziare la dotazione fattoriale delle risorse più avanzate (capitale umano, università, centri di ricerca) e mantenere elevati standard di competizione interna.

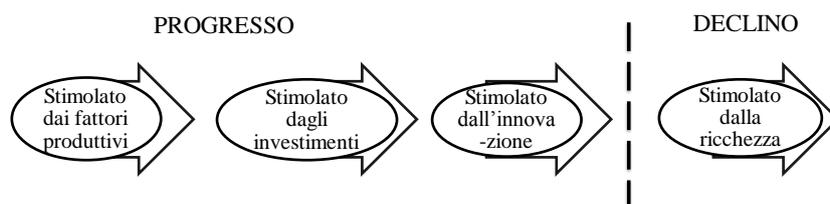


Figura 7.20 Le quattro fasi dello sviluppo competitivo.

Fonte: Elaborazione su Porter 1991, p. 633

L'ultimo stadio coincide con il tracollo della competitività nazionale. In tale frangente, le imprese nazionali vedono progressivamente erodere i vantaggi sui concorrenti globali, a seguito dell'allentarsi delle pressioni competitive interne, causato da una declinante propensione all'investimento e all'innovazione. Le strategie di investimento si spostano dall'accumulazione alla preservazione del capitale, e tendono a preferire forme di impiego più flessibili rispetto all'investimento produttivo, come le attività finanziarie. L'economia perde così la spinta alla rigenerazione delle proprie capacità competitive, preferendo fruire passivamente delle rendite di posizione costruite nelle fasi precedenti dello sviluppo industriale. Tali rendite, tuttavia, sono velocemente destrutturate dal rampante dinamismo dei paesi in ascesa.

I lavori di Porter sul vantaggio competitivo suffragano, nel loro complesso, l'ipotesi che le politiche pubbliche possano deliberatamente creare e sostenere la competitività internazionale delle aziende interne, in *primis* nei comparti ad alta tecnologia. In questi settori, il vantaggio competitivo si acquisisce attraverso consistenti investimenti in attività di R&S, debitamente coniugati con la capacità di incorporare rapidamente le innovazioni di processo e prodotto nell'organizzazione industriale. I settori ad alta tecnologia e a maggiore valore aggiunto presentano, spesso, una

conformazione oligopolistica. L'importanza di un vantaggio competitivo precoce, in questi comparti, incoraggia le imprese e i relativi governi nazionali a perseguire strategie *first mover*, fruendo in seguito di barriere all'entrata di tali mercati, che scoraggiano l'ingresso di nuovi *competitors*. I vantaggi competitivi iniziali tendono, così, a rafforzarsi nel tempo, e i deficit tecnologici degli inseguitori – acuiti dalla *path dependency* dei rendimenti crescenti – risultano difficilmente colmabili, specie da parte delle economie dotate di minori risorse. Frequentemente, i governi attuano anche politiche protezionistiche per sostenere le industrie nascenti, almeno fin quando non diventano abbastanza competitive da confrontarsi autonomamente con i *global player*. Tuttavia, precisa Porter (1991, p. 48), « il ruolo giusto di ogni governo è quello di stimolare e sfidare le industrie a progredire, non dare “aiuti” in modo che le attività industriali possano evitare il progresso ». E in un altro passaggio afferma: « Le imprese e le economie progrediscono quando ci sono pressioni, stimoli, nuove opportunità, non quando l'ambiente operativo è amorfo e gli “aiuti” esterni abbondano; in tal caso non si avverte la necessità di cambiare. Il progresso viene dal cambiamento, non dalla stabilità che anzi lo ostacola » (Porter 1991, p. 867).

La politica industriale e la politica commerciale

La teoria del vantaggio comparato di Ricardo, il modello *Hos* e la teoria del vantaggio competitivo di Porter cercano di fornire strumenti analitici funzionali alla definizione di un'efficace politica commerciale e industriale. Le *politiche industriali* si propongono di influenzare le variabili che incidono sulla dimensione complessiva dell'offerta, quali le tecnologie produttive, le relazioni tra imprese ed industrie, il livello di concentrazione industriale ecc. Tale area di *policy*, in altri termini, cerca di creare le precondizioni strutturali al successo commerciale di un paese sui mercati esteri, migliorandone le capacità competitive, attraverso:

- l'articolazione di adeguate relazioni tra imprese e industrie, sia interne che estere;
- il potenziamento di settori strategici, quelli che implicano i maggiori effetti di *spillover* sul resto dell'economia;
- la definizione di una strategia di sviluppo della struttura industriale, e il posizionamento della stessa nei comparti in cui la domanda mondiale risulta più dinamica e in rapida espansione.

Per *politica commerciale*, invece, si intende il complesso di misure varate con l'obiettivo di incidere sui flussi delle importazioni e delle esportazioni. Tali misure:

- possono essere orientate a difendere le produzioni interne dalla concorrenza estera. In questo caso, la politica commerciale è definita *protezionistica*;
- possono rimuovere gli ostacoli alle importazioni e alle esportazioni, favorendo la crescita dell'interscambio con l'estero. Una politica commerciale favorevole al commercio internazionale è definita *liberista* o *libero-scambista*.

Mentre queste ultime si concretizzano in semplici deregolamentazioni, ben più complesse risultano le politiche commerciali protezionistiche, attuate ricorrendo a molteplici strumenti. La protezione delle produzioni interne può assumere due differenti forme concrete:

- la *protezione tariffaria*, che si avvale tipicamente di *dazi*, cioè imposte indirette che accrescono il costo delle merci estere, rendendole quindi meno competitive sui mercati nazionali. I dazi, oltre a proteggere beni e servizi nazionali dalla concorrenza estera, generano entrate fiscali per lo Stato. La protezione tariffaria rappresenta lo strumento classico del protezionismo;
- la *protezione non tariffaria*, che utilizza un insieme piuttosto eterogeneo di strumenti, quali *a) limitazioni quantitative* alle importazioni (*quote*), *b) regolamentazioni*, che introducono vincoli burocratici frenando le importazioni, *c) svalutazioni competitive*, sussidi e altre forme di incentivazioni per le esportazioni che integrano i profitti delle aziende nazionali.

L'introduzione di dazi sulle importazioni determina cinque effetti distinti. In primo luogo, causa una diminuzione della domanda interna di prodotti esteri gravati da dazi (effetto *sul consumo*). L'aumento del prezzo causato dal dazio riorienta i consumi verso i prodotti interni. Secondo, le importazioni diminuiscono (effetto *sulle importazioni*). Terzo, la diminuzione della domanda di prodotti esteri determina l'espansione della produzione interna (effetto *sulla produzione*). In presenza di forza lavoro disoccupata, l'introduzione di misure protezionistiche potrebbe anche incrementare la domanda di lavoro. Quarto, il dazio fa aumentare il gettito fiscale (effetto *sulle entrate fiscali*). Infine, i consumatori pagano un prezzo più elevato ai produttori nazionali (effetto *redistribuzione*).

Sebbene le politiche protezionistiche siano state screditate da un'ampia letteratura, è comunque un dato di fatto storicamente incontrovertibile che lo sviluppo economico di ogni potenza industriale sia stato in qualche misura coadiuvato da politiche protezionistiche. Così è stato per il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Germania, la Francia, il Giappone, ecc. (Chang 2014). In particolare, è in presenza di economie di scala *dinamiche*, generate da processi di apprendimento (*learning by doing*), che la protezione dell'industria nascente può risultare utile. Le economie di scala dinamiche, infatti, non sono legate al volume di produzione complessiva realizzata in un dato momento, ma sono generate dalla produzione *cumulata* nel tempo. La curva di apprendimento (Fig. 7.21) evidenzia gli effetti espletati dalle economie di scala dinamiche sul costo unitario dei beni, che diminuisce all'aumentare della produzione cumulata.

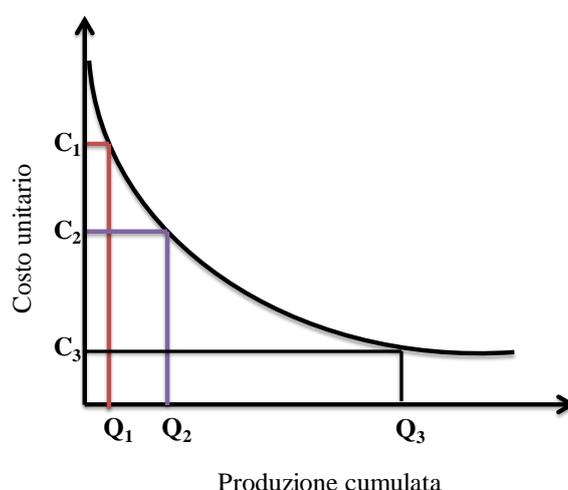


Figura 7.21 Curva di apprendimento.

Fonte: Elaborazione propria.

I libero-scambisti reputano tali misure completamente inutili: se non sono presenti effetti di *spillover* nel settore in questione, anche senza forme di protezione a sostegno dell'industria nascente le prospettive di profittabilità – derivanti dalla riduzione del costo di produzione – sono di per sé sufficienti ad indurre l'entrata di nuove aziende nazionali sul mercato.

In realtà, le imperfezioni presenti sui mercati finanziari determinano un fisiologico razionamento del credito per le attività considerate più rischiose. Il conseguente aumento del costo del denaro, disincentiva parzialmente o impedisce del tutto investimenti su mercati con produzioni non immediatamente redditizie. Si configura dunque una situazione di fallimento del mercato che richiede un intervento pubblico.

Un'altra argomentazione liberista, contro le misure protezionistiche, mette in dubbio la capacità dei governi di individuare i settori da sostenere, e il rischio che le aziende beneficino passivamente della protezione. In assenza delle pressioni della concorrenza capaci di accrescerne l'efficienza, sussiste il rischio che la protezione vada estesa ben oltre i limiti necessari al decollo della nuova industria.

In presenza di elevata disoccupazione, come già evidenziato, l'adozione di politiche protezionistiche può consentire un riassorbimento quantomeno parziale della stessa. Con l'introduzione di misure protezionistiche la propensione ad importare si riduce, e ciò incrementa il valore del moltiplicatore keynesiano. In condizione di sottoccupazione, dunque, il medesimo livello di spesa aggregata porterà – dopo il passaggio al protezionismo – ad un *aumento* della domanda globale per le merci interne e a un conseguente aumento dei livelli occupazionali. Dato che le importazioni di un paese corrispondono alle esportazioni del resto del mondo, il protezionismo in un paese causa la contrazione della spesa autonoma nel resto del mondo, con conseguente riduzione del reddito e dell'occupazione globale.

L'introduzione di misure protezionistiche per ridurre la disoccupazione si configura, dunque, come una politica del tipo *beggar-thy-neighbour*, che scarica cioè sulle altre economie le difficoltà interne, nella misura in cui aumenta l'occupazione nazionale riducendo la produzione in altri paesi. Di conseguenza, è molto probabile che anche altri governi adottino, a loro volta, ritorsioni contro il paese che ha introdotto per primo misure protezionistiche. Tuttavia, è bene rimarcare che non sempre il protezionismo sfocia in politiche del tipo *beggar-thy-neighbour*.

Lo stesso Keynes (2006b), discutendo del caso inglese, riteneva preferibile l'introduzione di dazi alle svalutazioni competitive, per evitare di peggiorare la condizione della bilancia dei pagamenti a seguito di politiche espansive. Le svalutazioni competitive hanno l'effetto perverso di indebolire la valuta nazionale, determinando un possibile peggioramento delle aspettative degli agenti di mercato e un deflusso di capitali. I dazi, diversamente, riducono la domanda di beni esteri, evitando così l'aumento delle importazioni a seguito della politica economica espansiva. L'*import*, data la *simultaneità* delle misure protezionistiche e di quelle espansive, resta più o meno costante nelle sue dimensioni assolute. L'uso congiunto delle due politiche consente così di conseguire, *contemporaneamente*, l'equilibrio interno ed esterno, senza effetti del tipo *beggar-thy-neighbour*.

Nei termini del modello Mundell-Flaming, il caso keynesiano appena esposto può essere così sintetizzato. Ipotizziamo anzitutto che i movimenti di capitale siano del tutto assenti, con una curva *BP* quindi verticale. Supponiamo che il sistema economico si trovi inizialmente nel punto *A*, in corrispondenza del quale tutti e tre i mercati sono in equilibrio (Fig. 7.22a). Se il reddito *Y* non corrisponde a quello di piena occupazione, il governo può decidere di implementare politiche espansive per riassorbire la disoccupazione in eccesso. Ipotizziamo che si opti per un aumento della spesa pubblica, con conseguente spostamento verso destra della curva *IS*. La manovra espansiva causa tuttavia un deficit della bilancia dei pagamenti (punto *B*), per via del conseguente aumento

delle importazioni (Fig. 7.22a). Per evitare tale effetto indesiderato, il governo dovrebbe allentare il vincolo rappresentato dalla bilancia commerciale. Si aprono a riguardo due alternative:

- ricorrere a una svalutazione competitiva che renda relativamente più economiche i prodotti nazionali sui mercati del resto del mondo, accrescendo così l'*export*;
- introdurre misure protezionistiche che scorragino le importazioni.

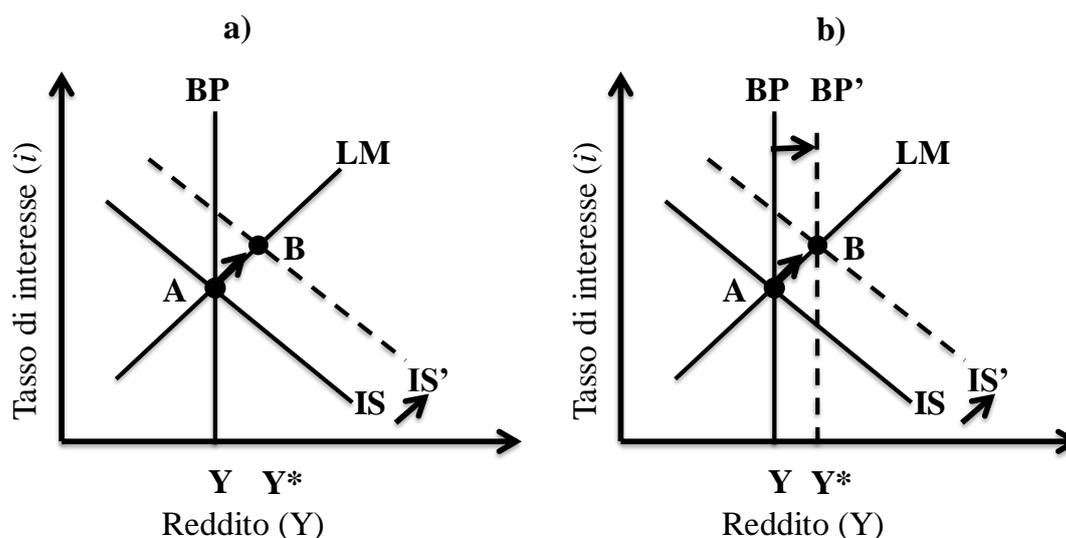


Figura 7.22 Le politiche protezionistiche nel modello *IS-LM-BP*.

Fonte: Elaborazione su Fleming 1962 e Mundell 1963.

Vediamo ora cosa accadrebbe nel caso in cui la politica fiscale espansiva venisse avviata congiuntamente all'adozione di misure protezionistiche (Fig. 7.22b). La curva *IS* si sposterebbe verso destra e, *simultaneamente*, anche la curva *BP* traslerebbe verso destra. Il nuovo punto di equilibrio dei tre mercati sarebbe raggiunto in *B* (Fig. 7.22b). In questo caso, le misure protezionistiche non scaricherebbero sul resto del mondo i problemi interni: la contestuale espansione della domanda aggregata, indotta dall'aumento della spesa pubblica, genererebbe una crescita della stessa di cui beneficerebbero anche produttori esteri. L'apertura rende la regolazione della politica economica decisamente più complessa da realizzare e, nel contempo, accresce l'instabilità di fondo dei mercati, sempre più interdipendenti.

Globalizzazione e speculazione finanziaria

« Nel 1875, osservando che i mercati azionari erano precipitati all'unisono, il barone Karl Mayer von Rothschild fece una semplice constatazione, che rimane valida ancora oggi: "Tutto il mondo è diventato un'unica città". L'integrazione, ai tempi di Rothschild non si limitava ai mercati azionari: anche il commercio globale era straordinariamente interdipendente e sensibile alle crisi finanziarie. Sfortunatamente, non molto è cambiato negli anni trascorsi da allora. Quando il panico ha travolto il

sistema finanziario nel 2008, il commercio internazionale ha disseminato la crisi per il mondo » (Roubini e Mihm 2013, p. 148).

Teoricamente, la mobilità internazionale dei capitali dovrebbe consentire di allocare in modo più efficiente gli investimenti a favore dei paesi con fondamentali solidi (crescita del Pil elevata, bassa inflazione e debito pubblico), penalizzando invece i paesi meno virtuosi, con elevata inflazione, alto debito pubblico e bassa crescita. Tuttavia, gran parte degli investimenti internazionali ha carattere speculativo e a breve termine. Gli speculatori effettuano le loro scelte in funzione del rendimento immediato degli investimenti, e sono poco sensibili alla profittabilità di lungo periodo. Il rendimento di breve termine è influenzato, in larga misura, dalle aspettative e dal comportamento degli altri operatori di mercato. In tal modo, il valore di mercato di un dato investimento non ha alcuna necessaria connessione con la sua redditività effettiva, ma risulta unicamente influenzato dalle aspettative di guadagno a breve termine. In aggiunta, l'elevata mobilità dei capitali sui mercati globali accresce il rischio del manifestarsi dell'*effetto-gregge*, a causa del quale le scelte di investimento di ogni agente di mercato dipendono unicamente da quelle operate dagli altri, accrescendo così il rischio di comportamenti irrazionali e di profezie auto-realizzanti, prive di relazione con l'andamento dei fondamentali (Bikhchandani e Sharma 2001).

Gli investimenti speculativi sono basati sulle aspettative e, queste, su ondate irrazionali di entusiasmo e panico, anziché su una quantificazione – per quanto approssimata – del rischio finanziario. La metafora keynesiana degli *animal spirits* prefigura appunto un ambiente economico nel quale le ondate di pessimismo degli agenti possono condurre a crisi e disoccupazione, generate dal mutamento delle aspettative degli investitori. Nella misura in cui le aspettative negative tendono ad auto-avverarsi, i sistemi economici risultano sempre più fragili sotto il profilo della stabilità finanziaria.

Queste dinamiche, già parzialmente enunciate da Keynes, sono state dettagliatamente trattate da Hyman Philip Minsky (1919-1996). L'economista statunitense ha proposto una teoria del ciclo che interconnette le dinamiche speculative, operanti sui mercati finanziari, alle crisi che periodicamente attraversano i sistemi capitalistici. Le aspettative negative degli speculatori sono in grado di indurre un'inversione di tendenza nel ciclo.

I periodi di crescita economica alimentano l'espansione, secondo Minsky (2009), delle *bolle speculative* generate dalle aspettative positive diffuse tra gli agenti di mercato. « Man mano che si sviluppa un periodo di boom, famiglie, imprese e istituzioni finanziarie sono costrette a imbarcarsi in operazioni sempre più rischiose per assumere determinate posizioni di portafoglio » (Minsky 2009, p. 165). L'assunzione di rischi sempre più elevati, e di debiti sempre maggiori, crea i presupposti per il successivo crollo dei mercati. Da solido, il sistema finanziario diventa progressivamente più instabile e fragile, fino alla deflagrazione della crisi. Quando scoppia, la crisi – dapprima confinata al settore finanziario – contagia progressivamente il sistema industriale e l'economia reale.

L'euforia (irrazionale) che si propaga tra gli agenti di mercato durante le fasi di prosperità e crescita getta dunque le basi per la futura crisi. I comportamenti speculativi degli agenti conducono così a periodici e catastrofici *crash* dei mercati, quando le bolle speculative scoppiano a seguito della diffusione di ondate di pessimismo. La recente crisi del 2008 ha seguito dinamiche analoghe (si veda il Par. 7.1).

Da questa analisi di Minsky scaturisce il suggerimento di introdurre maggiori controlli pubblici sul credito e sull'attività degli intermediari finanziari, al fine di circoscrivere l'espansione abnorme del settore finanziario, prevenendone così l'instabilità. A conclusioni simili perviene anche James Tobin (si veda il Par. 6.5), che individua nel sistema finanziario internazionale una grave fonte di

instabilità sistemica.

L'instabilità finanziaria porta con sé enormi costi sociali: la Grande Depressione degli anni Trenta e la recente crisi dei debiti sovrani nell'Euro-zona rappresentano manifestazioni concrete dei disastri che tale forma di instabilità può generare. Tali situazioni possono essere ulteriormente peggiorate dalla prevalenza di atteggiamenti non cooperativi tra i paesi coinvolti nelle crisi, che cercano di scaricare sugli altri paesi i costi dei problemi interni introducendo dazi o barriere doganali a sostegno delle imprese e dei lavoratori nazionali (strategia *beggar-thy-neighbour*). Il conseguente circolo perverso di chiusura al commercio internazionale finisce inevitabilmente per peggiorare la portata della crisi. Durante gli anni Trenta, tale atteggiamento ha indotto il sostanziale collasso delle relazioni economiche internazionali, con conseguenze deleterie per l'economia mondiale.

Dal secondo dopoguerra, i sistemi di *welfare* hanno offerto ai cittadini protezioni crescenti contro le fluttuazioni del mercato e le depressioni che periodicamente attraversano i sistemi capitalistici. Tuttavia, la stagflazione degli anni Settanta e la globalizzazione degli anni Novanta hanno determinato una crisi generalizzata dei sistemi di *welfare*. Di conseguenza, a fronte dell'endemica instabilità dei mercati globali, i cittadini sono sempre più esposti alle perturbazioni delle fluttuazioni cicliche, mentre le diseguaglianze sociali risultano nuovamente in rapida espansione in tutti i paesi avanzati.

Il welfare state

Secondo Nicolas de Condorcet, lo Stato dovrebbe sopprimere tutte le diseguaglianze artificialmente generate dall'organizzazione sociale: l'ineguaglianza di ricchezza, di status, d'istruzione. « È facile dimostrare che le fortune tendono naturalmente all'eguaglianza, e che la loro eccessiva sproporzione o non può esistere o deve rapidamente cessare se le leggi civili non stabiliscono mezzi artificiali per perpetuarle e per riunirle » (Condorcet 1798, p. 345). Le diseguaglianze di reddito dovrebbero essere soppresse, secondo il filosofo francese, soprattutto attraverso l'abolizione delle leggi che favoriscono l'accumulazione di enormi fortune private, quando fondate su privilegi di ordine corporativo o aristocratico. Tali leggi, tipicamente, circoscrivono la libertà di accesso ai mestieri e alla proprietà, precondizioni fondamentali per realizzare ogni progresso di ordine materiale fondato sull'eguaglianza meritocratica.

L'esperienza degli ultimi secoli dimostra che la semplice rimozione di tali ostacoli non è, in realtà, sufficiente per garantire una piena eguaglianza di opportunità: occorrono interventi attivi da parte dello Stato. I moderni sistemi di *welfare* muovono in tale direzione. Il *welfare state* cerca di coniugare la mano invisibile del mercato con la mano visibile dello Stato, al fine di limitare le sperequazioni indotte spontaneamente dal libero operare delle forze economiche. Oltre che promuovere una maggiore equità, fornendo la copertura dai rischi non assicurabili dal mercato, il *welfare state* cerca di stabilizzare i redditi individuali e di accrescere l'efficienza dinamica, superando le imperfezioni dei mercati e gli effetti perversi della stratificazione sociale.

Gøsta Esping-Andersen (1947-) individua tre *regimi di welfare state*, definiti non solo in base alle politiche sociali implementate dallo Stato, ma anche in relazione alle interconnessioni tra ruolo dello Stato, del mercato e della famiglia, e al livello di demercificazione che garantiscono (Tab. 7.5).

Tabella 7.5 Quadro riassuntivo delle principali caratteristiche dei diversi tipi di regime.

	Libera	Socialdemocratico	Conservatore
<i>Ruolo di</i>			
Famiglia	Marginale	Marginale	Centrale
Mercato	Centrale	Marginale	Marginale
Stato	Marginale	Centrale	Sussidiario
<i>Welfare state</i>			
Unità sociale della solidarietà	Individuo	Universo degli individui	Parentale, corporazioni, Stato
Luogo prevalente della solidarietà	Mercato	Stato	Famiglia
Grado di demercificazione	Minimo	Massimo	Alto (per il lavoratore capofamiglia)
Esempi modali	Usa	Svezia	Germania, Italia

Fonte: Esping-Andersen 2000, p. 146.

Il concetto di *demercificazione* « intende verificare in che misura lo stato sociale riesca a ridurre la dipendenza delle persone dai rapporti monetari, garantendo il diritto a un reddito indipendente dalla partecipazione al mercato [...] Il concetto di demercificazione ovviamente parte dal presupposto che gli individui – o le loro conquiste in fatto di benessere – siano di fatto mercificati » (Esping-Andersen 2000, p. 81). I regimi di welfare individuati da Esping-Andersen sono ordinati in funzione del livello *crescente* di demercificazione:

- il regime *liberale* – tipico dei paesi anglosassoni, prevede interventi *residuali* da parte dello Stato, limitati al sostegno dei soli individui ad alto rischio povertà, e un ruolo centrale del mercato (Esping-Andersen 2000, p. 130). L'accesso ai servizi di *welfare* è subordinato all'accertamento effettivo dello stato di bisogno dell'individuo (*test dei mezzi*). Il livello di demercificazione assicurato, dal regime liberale ai cittadini, è dunque *basso*;
- il regime *conservatore-corporativo* – l'accesso ai benefici del *welfare* è condizionato alla partecipazione attiva al mercato del lavoro. La famiglia svolge un ruolo centrale nei processi redistributivi, mentre lo Stato interviene solo in via sussidiaria;
- il regime *socialdemocratico* – lo Stato tende a promuovere attivamente l'eguaglianza attraverso una protezione *universalistica* estesa a *tutti* i cittadini. Affermatosi nei paesi scandinavi, nel modello socialdemocratico si raggiunge il massimo livello di demercificazione degli individui. Come sottolinea Esping-Andersen (2000, p. 136), « ciò che distingue dagli altri il regime socialdemocratico è lo sforzo attivo, e in un certo senso esplicito, a demercificare il benessere degli individui, a ridurre al minimo o abolire la loro dipendenza dal mercato ».

Tabella 7.6 I principali sintomi del perenne stato di crisi del *welfare state*.

Anni '50	Anni '60	Anni '70-80	Anni '90
Crea inflazione	Non riesce a realizzare l'eguaglianza	Stagflazione	Globalizzazione
Nuoce alla crescita	E'eccessivamente burocratico	Disoccupazione	Disoccupazione
		Bisogni postmaterialisti	Diseguaglianze, esclusione sociale
		Governi sovraccarichi di compiti	Instabilità delle famiglie

Fonte: Esping-Andersen 2000, p. 12.

Mentre nel regime liberale il livello di demercificazione è scarso (il benessere degli individui dipende dalla loro partecipazione attiva al mercato), è nei regimi socialdemocratici che si conseguono gli standard più elevati di demercificazione. In aggiunta, questi paesi presentano tassi di disoccupazione mediamente piuttosto contenuti, a fronte di elevatissimi tassi di occupazione. La politica sociale e occupazionale dei paesi scandinavi ha un orientamento spiccatamente “produttivista”, finalizzato cioè a massimizzare le capacità produttive dell’economia nel suo complesso. I sistemi socialdemocratici riescono così a coniugare equità ed efficienza, in misura decisamente superiore a qualsiasi altro regime di welfare.

Nell’ordine economico globalizzato, lo stato sociale – una delle maggiori conquiste delle società avanzate – appare sempre meno sostenibile. Le principali minacce alla sopravvivenza dei sistemi di welfare sono strettamente connesse alle difficoltà che attraversano due istituzioni fondamentali per la regolazione della struttura socio-economica: il mercato del lavoro e la famiglia. Profondi cambiamenti strutturali ne stanno rimodellando le caratteristiche e i meccanismi di funzionamento. Il mercato del lavoro dei paesi avanzati sembra non riuscire più a garantire la piena occupazione e un’ampia partecipazione attiva. La famiglia, un tempo struttura cardine per l’integrazione sociale, è oggi un’istituzione in crisi, sempre più instabile e connotata da decrescenti tassi di fecondità. « Stiamo entrando, in breve, in un nuovo sistema economico-politico assillato da dilemmi e scelte difficili. È possibile che la società postindustriale prometta di realizzare molte meraviglie, ma probabilmente l’eguaglianza non è tra esse » (Esping-Andersen 2000, p. 11).

Le cosiddette società post-industriale presentano performance economiche decisamente distanti dai tassi di crescita del trentennio post-bellico. Dalla crisi petrolifera di metà anni Settanta, i paesi più avanzati soffrono di elevata disoccupazione strutturale. Di qui gli attacchi ai sistemi di welfare, considerati sempre meno sostenibili. In realtà, la storia dello stato sociale è costellata da continue critiche e crisi (Tab. 7.6): « Negli anni Cinquanta, l’attacco è stato mosso dalla destra e dagli economisti preoccupati che la rapida crescita del settore pubblico soffocasse il mercato. Un decennio dopo, il pendolo era passato alla sinistra, che vedeva diseguaglianze persistenti ovunque, nonostante il supposto completamento dell’edificio dello stato sociale, dichiarato maturo già negli anni Sessanta. Tra la fine del decennio successivo e i primi anni Ottanta, arriva la terza crisi [...] la disoccupazione viene presentata per la prima volta come uno dei principali fallimenti del welfare state; è diffuso il timore che i governi siano sottoposti a un sovraccarico di richieste e responsabilità, che la società sia diventata ingovernabile » (Esping-Andersen 2000, pp. 12-13).

Tutte le crisi passate dei sistemi di welfare sono state superate senza grossi scossoni. Negli anni Cinquanta una straordinaria crescita economica ha interessato i paesi capitalistici Occidentali, smentendo le pessimistiche previsioni relative agli effetti perversi dei sistemi di welfare. Nei due decenni successivi, si sono registrati importanti passi in avanti nella lotta alla povertà e nella riduzione delle diseguaglianze sociali, entro un quadro di sistematico consolidamento dei sistemi di *welfare*. Proprio tale crescita ha gettato le basi per la crisi successiva: la rapida espansione della spesa sociale, che ha fatto temere un’inarrestabile ascesa della stessa fino al collasso finale dei

sistemi di *welfare*. Il blocco della crescita della spesa, negli anni Ottanta e Novanta, ha smentito anche in questo caso le previsioni più catastrofistiche.

In realtà, le vere minacce alla sopravvivenza del *welfare state* non sembrano provenire dal suo interno (dovute al suo malfunzionamento o alle distorsioni da esso generate), ma dall'esterno. In particolare la globalizzazione, e l'interdipendenza che ne consegue, impedisce agli Stati di fare ricorso discrezionale alla politica economica, e impone maggiore flessibilità sul mercato del lavoro (Esping-Andersen 2000, p. 14). La generalizzata flessibilizzazione dei rapporti di lavoro è riconducibile anche al declino del fordismo, assetto produttivo caratterizzato dalla produzione industriale su vasta scala e dall'elevata domanda di lavoro a bassa qualificazione. I regimi di *welfare* sono stati edificati intorno a tale assetto strutturale, che oggi ha perso ormai gran parte dei suoi lineamenti originari. Inoltre, nelle società postindustriali trasformazioni di ordine demografico (l'invecchiamento della popolazione) e socio-culturale (l'instabilità della famiglia) erodono la capacità dello Stato di garantire la sicurezza sociale, incrementano i rischi di povertà per segmenti crescenti della popolazione. Come chiarisce lo stesso Esping-Andersen, la crisi del *welfare state* non è unicamente ascrivibile alla riduzione della capacità di regolazione dei processi da parte dello Stato: « La vera crisi riguarda piuttosto l'interazione tra i diversi elementi che formano, insieme, i "regimi" di welfare contemporanei: i mercati del lavoro, la famiglia e, come terzo partner, lo stato sociale. È importante non dimenticare che la somma totale del benessere sociale è funzione del modo in cui gli input di queste tre istituzioni vengono combinati tra loro » (Esping-Andersen 2000, pp. 16-17).

Le diseguaglianze nel XXI secolo

Ma come variano nel tempo le diseguaglianze nella distribuzione del reddito in un sistema economico? Secondo Simon Kuznets (1955), le diseguaglianze tendono a risultare ridotte nelle economie pre-industriali e in quelle già industrializzate e ricche, mentre subiscono una rapida impennata nelle economie in via di sviluppo, durante la fase di industrializzazione (Fig. 7.23). L'esplosione delle diseguaglianze sociali, nel corso del processo di sviluppo, è spiegata da Kuznets attraverso lo spostamento della forza lavoro dal settore agricolo (connotato da ridotte diseguaglianze di reddito interne) a quello industriale. Tale riallocazione tende ad accrescere i differenziali reddituali. Successivamente, quando la transizione all'economia industriale è ormai compiuta, il settore agricolo – entro la struttura economica nazionale – acquisisce un ruolo del tutto marginale, e le diseguaglianze si riducono nuovamente, venuta meno la polarizzazione agricoltura/industria.

La *curva di Kuznets* è stata ampiamente criticata sul piano empirico (Deininger e Squire 1996) anche da studi condotti recentemente su molti paesi (Piketty 2014). Le diseguaglianze sociali, dopo gli anni Ottanta, hanno ripreso a crescere in tutti i paesi industrializzati. Quali sono le cause di tale tendenza, che contraddice in modo evidente il trend postulato dalla curva di Kuznets? Secondo Thomas Piketty (1971-), autore del recente *best seller* internazionale *Il capitale nel XXI secolo*, le cause vanno rintracciate nelle dinamiche proprie del capitalismo. Vediamo come l'economista francese sviluppa la sua analisi.

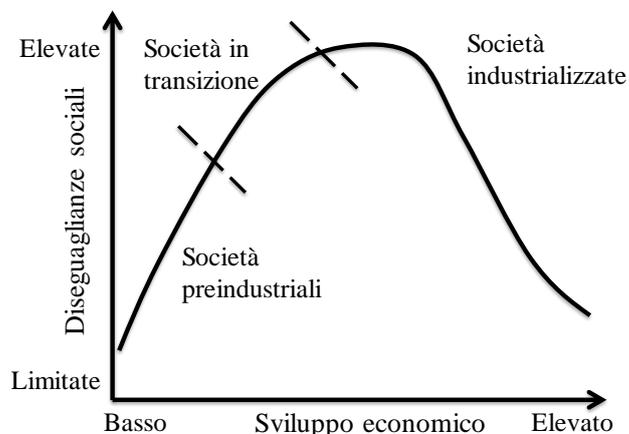


Figura 7.23 La curva di Kuznets.

Fonte: Elaborazione su Kuznets 1955.

Anzitutto, distingue tre differenti forme di diseguaglianza: *a)* nella distribuzione del *capitale*, *b)* nella distribuzione dei redditi da *lavoro* e *c)* nella distribuzione dei redditi *complessivi*, che includono sia i redditi da capitale sia i redditi da lavoro. Piketty usa il concetto di *capitale* per designare la ricchezza posseduta dalle famiglie, ovvero « l'insieme del capitale immobiliare (immobili, abitazioni) impiegato per l'alloggio privato e del capitale finanziario e professionale (edifici, infrastrutture, macchinari, brevetti, ecc.) impiegato dalle imprese e dalle amministrazioni [...] raggruppa dunque tutte le forme di ricchezza che possono essere possedute in sé per sé dagli individui (o da gruppi di individui) e trasmessi o scambiati sul mercato su base permanente » (Piketty 2014, pp. 78-79). Inoltre, secondo Piketty:

- la diseguaglianza sociale non è un male in sé, quando giustificata da ragioni di efficienza o risulta funzionale a strutturare un quadro coerente di incentivi alla produttività. A tal riguardo, la posizione espressa da Piketty risulta vicina alla teoria della giustizia distributiva formulata da John Rawls (si veda il Par. 3.3.1);
- le diseguaglianze nella distribuzione del reddito non dipendono da determinanti tecnologiche, ma *unicamente* da fattori politici e sociali. « La storia delle diseguaglianze sociali dipende dalla rappresentazione di ciò che è giusto e di ciò che non lo è che si fanno gli attori economici, politici, sociali, dai rapporti di forza tra questi attori, e delle scelte collettive che ne derivano; è ciò che vicende determinato da tutti gli attori coinvolti » (Piketty 2014, p. 43).

Con il concetto di capitale così definito, vediamo come varia la sua distribuzione nel tempo. Secondo l'economista francese, tra fine Ottocento e il 2010, l'andamento del rapporto capitale/reddito presenta una forma a *U* (Fig. 7.24). I due estremi della curva corrispondono ai periodi connotati dalle maggiori diseguaglianze sociali. Il vero crollo nel rapporto capitale/reddito, e delle diseguaglianze, si verifica tra il 1914 e il 1945, a causa delle due Guerre Mondiali e delle conseguenti distruzioni, che hanno concorso a ridimensionare drasticamente la ricchezza patrimoniale, soprattutto in Europa (Fig. 7.24). Nel successivo trentennio postbellico la ricchezza privata è cresciuta lentamente, per poi riprendere a crescere velocemente solo nel corso degli ultimi

due decenni. Cosa spiega tali trend? Piketty introduce a riguardo quella che definisce la *seconda legge fondamentale del capitalismo* (Piketty 2014, p. 254):

$$\beta = \frac{s}{g}$$

dove β indica il rapporto tra capitale e reddito, s il tasso di risparmio e g il tasso di crescita del Pil. β , concretamente, misura la quantità di capitale accumulato in una data economia in rapporto al reddito. In un paese in cui il reddito pro-capite è, diciamo, pari a 30.000 € e $\beta = 5$ il capitale pro-capite mediamente accumulato equivarrà a tre annualità di reddito, cioè $30.000 \cdot 5 = 150.000$ €. Pertanto, al crescere del valore di β aumenta la rilevanza del capitale accumulato rispetto al reddito da lavoro, l'influenza del passato sul presente, nella misura in cui il benessere degli individui risulta largamente predeterminato dal capitale ereditato, e solo limitatamente influenzato dal reddito da lavoro.

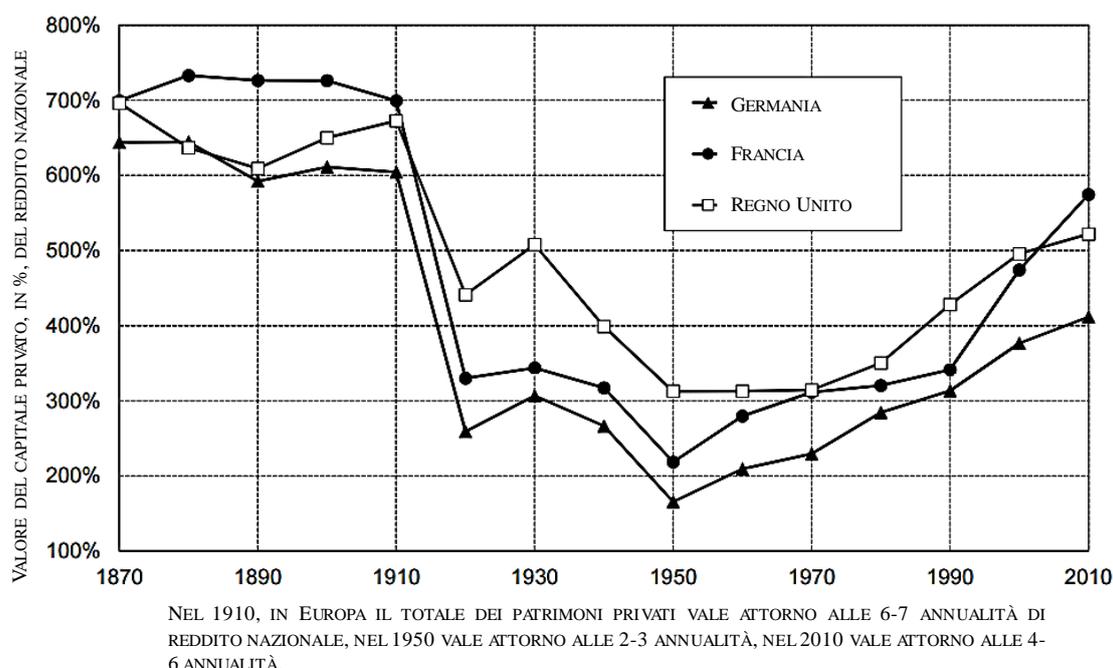


Figura 7.24 Il rapporto capitale/reddito in Europa, 1870-2010.

Fonte: Piketty 2014, p. 49.

Indirettamente, la formula ci dice che un paese il cui Pil cresce *lentamente* (con g più basso) e in cui la propensione al risparmio (s) risulta *elevata*, accumula, nel lungo termine, un considerevole *stock* di capitale. Il problema è che, quando la crescita economica è bassa, lo *stock* di capitale esistente tende a concentrarsi sempre più nelle mani di pochi. La crescita economica, spiega Piketty, « può sviluppare una riduzione delle disuguaglianze, o quantomeno un rinnovamento più rapido delle élite. Quando la crescita è nulla, o molto debole, le diverse funzioni economiche e sociali, nonché i vari tipi di attività professionali, si riproducono in modo quasi identico da una generazione all'altra.

Una crescita continua [...] significa invece che a ogni nuova generazione si creano, in permanenza, nuove funzioni socioeconomiche, che si rendono necessarie nuove competenze. È sufficiente che interessi e capacità umane si trasmettano [...] in modo meno meccanico rispetto alla trasmissione ereditaria del capitale terriero, immobiliare o finanziario – perché la crescita possa favorire l'ascesa sociale di persone i cui genitori non hanno mai fatto parte dell'élite » (Piketty 2014, p. 136).

Così, la bassa crescita degli ultimi decenni delle economie avanzate spiega, secondo Piketty, il ritorno di β – e delle diseguaglianze sociali – su livelli analoghi a quelli osservati nel corso del 1700 e del 1800 in Europa. Altre pressioni espansive sul trend di β sono scaturite sia dalla crescita del valore delle azioni e degli immobili (conseguente alla deregolamentazione finanziaria e degli affitti), sia dalle ondate di privatizzazioni degli ultimi decenni (Piketty 2014, p. 264).

Ora, entro un'economia relativamente stagnante, i patrimoni ereditati dal passato assumono un'influenza smisurata sul benessere corrente degli individui (Piketty 2014, p. 254). In tale modello di *capitalismo patrimoniale*, riemerso a partire dagli anni Ottanta, il benessere degli individui non è legato più al reddito o alla professione, quanto ai capitali ereditati. Di conseguenza, il futuro economico di ogni individuo è sempre più predeterminato dalla sua posizione sociale di partenza, mentre le occasioni concrete di mobilità e ascesa sociale risultano piuttosto circoscritte, in presenza di performance economiche deludenti e di un quadro macroeconomico poco dinamico, segnato da lenta crescita.

La *prima legge fondamentale del capitalismo* (Piketty 2014, p. 88) è invece sintetizzata nella seguente equazione:

$$\alpha = r \cdot \beta$$

dove α indica la quota di redditi da capitale nella composizione del reddito nazionale, r il tasso medio di rendimento del capitale e β il rapporto capitale/reddito. Facciamo un esempio. Ponendo $r = 6\%$ e $\beta = 5$, allora $\alpha = 30\%$. Come abbiamo già osservato, $\beta = 5$ indica che il capitale mediamente accumulato dagli individui equivale a cinque annualità di reddito. Così, se il Pil pro-capite di un paese è, supponiamo, pari a 30.000 € all'anno, il capitale mediamente posseduto da ogni individuo (e cioè $30.000 \cdot 5 = 150.000$ €) genererà un rendimento del capitale su base annua pari 9.000 €. Il reddito da capitale (9.000 €) è quindi pari al 30% del Pil pro-capite (30.000 € nell'esempio).

Ovviamente, sia il tasso di rendimento del capitale che β sono suscettibili di considerevoli oscillazioni nel tempo e nello spazio. Negli ultimi decenni, α è cresciuto seguendo una dinamica regolare, mentre è diminuita la quota del reddito da lavoro. In economie stagnanti, il capitale accumulato in passato ed ereditato assume un ruolo determinante ai fini del benessere corrente degli individui, mentre il lavoro perde il suo ruolo di vettore di ascesa sociale.

La crescita di α potrebbe continuare anche in futuro, facendo ulteriormente aumentare la quota di reddito generata dal capitale. Tra l'altro, α e β si potenziano a vicenda: la crescita di β fa aumentare α ; l'aumento di α accresce ulteriormente β , dato che il reddito prodotto dal capitale viene esso stesso parzialmente risparmiato, espandendo così lo *stock* di capitale accumulato. Nel complesso, il lavoro di Piketty giunge a due conclusioni fondamentali:

- il rapporto tra capitale/reddito (β) è cresciuto considerevolmente in tutti i paesi avanzati negli ultimi decenni. Mentre negli anni Cinquanta il valore totale del capitale di molti Paesi Occidentali equivaleva a mediamente due o tre annualità di reddito nazionale, oggi β assume un valore compreso tra cinque e sei in molti paesi avanzati. Ciò significa che attualmente, in paesi come Francia, Regno Unito, Germania, Italia, Stati Uniti e Giappone, dove il reddito nazionale

raggiunge i 30.000-35.000 € pro-capite circa, i patrimoni privati oscillano mediamente tra i 150.000-200.000 € pro-capite (Piketty 2014, p. 85);

- in tutti i paesi avanzati si registrano crescenti disparità nella distribuzione del *reddito complessivo*, con diseguaglianze tornate ormai ai livelli di inizio Novecento. Negli Stati Uniti, ad esempio, il 10% più ricco della popolazione, negli anni Novanta, guadagnava la metà del reddito totale. Oggi, il 50% più povero della popolazione degli Stati Uniti possiede solo il 5% della ricchezza complessiva. Negli anni Cinquanta il decile più ricco della popolazione percepiva appena il 35% del reddito complessivo. Simili *trend* si riscontrano nei principali paesi europei e in Giappone.

Il poderoso lavoro di Piketty ha scatenato un vasto dibattito, sia riguardo all'impianto metodologico, sia riguardo alle sue conclusioni. Secondo Acemoglu e Robinson (2015), Piketty, nel suo ambizioso tentativo di svelare le leggi fondamentali del funzionamento del capitalismo, sarebbe incorso nel medesimo errore di Ricardo, finendo per ignorare le reali forze che determinano il funzionamento dell'economia: l'evoluzione della tecnologia e il ruolo delle istituzioni. Queste ultime, in particolare, influenzano non solo la tecnologia, ma anche il funzionamento dei mercati e la distribuzione della ricchezza.

L'effetto S. Matteo e la crisi delle democrazie contemporanee

Aldilà dei suoi limiti, un elemento emerge chiaramente dalla trattazione di Piketty: in assenza dei meccanismi correttivi, le dinamiche cumulative operanti nell'economia capitalistica accrescono spontaneamente nel tempo le distanze socio-economiche tra le varie classi sociali. Così, piccoli vantaggi iniziali tendono a generare ulteriori vantaggi, traducendosi in divari crescenti si cristallizzano nel tempo. Robert K. Merton definisce tale dinamica *effetto San Matteo*, da un passo del Vangelo di Matteo che afferma: "a chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; e a chi non ha sarà tolto anche quello che ha". L'effetto S. Matteo descrive l'operare dei *vantaggi cumulativi*: « Il concetto di vantaggio cumulativo porta alla nostra attenzione il fatto che alcuni vantaggi iniziali, di capacità individuali derivate dalla formazione, di collocazione strutturale e di disponibilità di risorse permettono un incremento successivo del vantaggio e che il divario tra l'aver e il non avere, nella scienza come in altri campi della vita sociale, si allarga finché non viene scoraggiato da processi compensativi » (Merton 2000, p. 1166).

In campo economico, l'effetto S. Matteo ben cattura le caratteristiche auto-propulsive delle forze di mercato, che tendono spontaneamente a concentrare il capitale e la ricchezza (Rigney 2011). Le forze centripete della concentrazione prevalgono quasi sempre su quelle centrifughe della dispersione della ricchezza, generando ineguaglianze crescenti. La ricchezza, così, genera ulteriore ricchezza. Il *welfare state* costituisce un meccanismo congegnato appunto per controvertere le dinamiche sperequative del mercato. Nella misura in cui l'accesso al mercato dipende dal reddito e dalla ricchezza di cui gli individui già dispongono, i mercati non solo tendono ad esasperare le disparità economiche, ma anche le diseguaglianze nelle capacità e nelle opportunità di cui gli individui effettivamente fruiscono (Crouch 2014, p. 50).

Le classi più agiate, inoltre, possono strumentalmente utilizzare il potere economico accumulato per influenzare la sfera politica, al fine di assicurarsi ulteriori vantaggi. Come rileva anche Colin Crouch (1944-), « le disparità di ricchezza non necessariamente recano danno a chi non appartiene al ceto agiato, ma le conseguenze politiche sì. Se i ricchi sono in grado di convertire le ricchezze in

potere politico – come spesso accade – sono anche in grado di falsare l'economia di mercato e la democrazia » (Crouch 2014, pp. X-XI).

Il punto è che ricchezza e sfera politica sono inestricabilmente interconnesse, e il potere può facilmente influenzare i meccanismi del mercato. Oggi, in una congiuntura contrassegnata da una crescente concentrazione del potere politico ed economico, c'è il rischio che « la mano invisibile del mercato » si colleghi a un « braccio ricco e muscoloso » (Reich 2015, p. 34). Diseguaglianze sociali eccessive compromettono inevitabilmente il funzionamento dei normali processi democratici. E un sistema politico che non opera in modo realmente democratico finisce per rafforzare, con la sua azione regolativa, la ricchezza e il potere delle élite collocate al vertice della struttura sociale.

Il progressivo smembramento dello stato sociale rischia dunque di eliminare un fondamentale meccanismo capace di arginare le dinamiche cumulative del mercato. Così, destrutturando progressivamente i sistemi di *welfare*, « la disuguaglianza economica porterà a una maggiore disuguaglianza politica, e coloro che saranno ulteriormente rafforzati in senso politico se ne serviranno per acquisire maggiori vantaggi economici, falsando il mazzo a proprio favore e accrescendo ulteriormente la disparità economica, la quintessenza del circolo vizioso » (Brynjolfsson e McAfee 2015, p. 186).

Tali dinamiche rischiano non solo di minare alla base il funzionamento delle democrazie contemporanee, ma anche di ridurre drasticamente l'efficienza economica. Come sottolineava Albert Hirschman, « quando un sistema sociale, come il capitalismo, convince i suoi cittadini che può fare a meno della moralità e dello spirito civico perché tutto quello di cui ha bisogno per il suo funzionamento è la ricerca universale dell'interesse personale, questo sistema mina la sua stessa vitalità, che di fatto presuppone l'esistenza di un comportamento civico e del rispetto di certe norme morali » (Hirschman 1988, p. 434).

Le politiche economiche: un excursus storico

Come traspare dalla precedente trattazione, la storia economica degli ultimi secoli è, in ultima analisi, la storia dell'interazione tra la mano invisibile del mercato e la mano visibile dello Stato nella regolazione dei processi economici. La relazione tra Stato e mercato ha attraversato congiunture alterne, connotate da un moto pendolare di oscillazione tra fasi connotate dall'estensione dell'azione pubblica nell'economia, e periodi di riflusso in cui si è lasciato più spazio al mercato, confidando nelle (ipotetiche) capacità auto-equilibranti dello stesso.

Tali oscillazioni sono state scandite – talvolta accompagnate, talaltra determinate – da elaborazioni teoriche o costruzioni politico-ideologiche, più o meno complesse, che hanno artificiosamente creato e diffuso stereotipi sulla presunta dicotomia tra Stato e mercato. Queste due strutture di coordinamento, come ribadito in più punti, sono in realtà strettamente complementari. Ripercorriamo brevemente la storia del difficile rapporto tra Stato e mercato.

Il dibattito intorno al ruolo dello Stato nell'economia risale già ai primi anni di sviluppo di un'organizzazione economica dai lineamenti propriamente capitalistici, da un lato, e al contestuale consolidamento degli Stati nazionali, dall'altro. In questo frangente storico si generano i presupposti per l'implementazione di politiche più articolate e complesse. Del resto, lo stesso rafforzamento delle strutture statali crea la necessità di accrescere le dimensioni della finanza pubblica e dei prelievi fiscali, con effetti sul sistema economico via via più rilevanti.

Durante la lunga parentesi mercantilista (si veda il Par. 1.2), l'azione dello Stato è risultata eminentemente orientata ad accrescere la potenza e la ricchezza nazionale, entro un quadro geo-

politico segnato da profonde rivalità e contrasti. Chiusa la fase del mercantilismo e dell'assolutismo, nella seconda metà del Settecento si afferma la teoria classica, orientata a limitare l'ingerenza dello Stato nei processi economici. Il residuo corporativismo, di matrice feudale, continuava però a limitare l'accesso a molteplici professioni e settori del mercato. Il nascente *laissez-faire* mirava appunto a liberare (letteralmente) il mercato dai vincoli asfittici della regolazione pubblica.

L'enunciazione più chiara del pensiero classico è stata espressa da Adam Smith, il teorico del libero mercato. Il padre della moderna teoria economica, beninteso, non intendeva assolutamente affermare la necessità che il mercato fosse del tutto svincolato dall'intervento e dal controllo dello Stato. Era ben conscio che non potesse esistere un mercato fuori dalla regolazione statale, a differenza di molti suoi "interpreti" successivi. Piuttosto, nel propugnare il libero mercato, egli intendeva sostenere la necessità di *aprire* i mercati: di smantellare cioè le barriere all'entrata e le rendite di posizione artificiosamente costruite attraverso la protezione politica. Proprio la compenetrazione tra sfera politica ed economica, tra interessi politici ed economici, tipica del mercantilismo, limitava la concorrenza e riduceva l'efficienza generale del sistema economico.

Lo stesso Smith riconosce, e sottolinea a più riprese, il ruolo primario espletato dall'assetto istituzionale nel sostenere le performance economiche e i processi di mercato. La regolazione statale deve dunque configurare assetti istituzionali capaci di assecondare le forze di mercato e massimizzarne l'efficienza. Sebbene a Smith sia spesso – ed erroneamente – attribuita una fede incondizionata nei meccanismi di auto-regolazione del mercato, la sua posizione a riguardo risulta in verità assai pragmatica e realistica. Decisamente anti-dogmatica e meno semplicistica di quella abbozzata in molte sbrigative rappresentazioni del suo complesso pensiero. L'economista scozzese non solo evidenziava i rischi di speculazione presenti nel sistema economico, ma sosteneva la necessità che lo Stato espletasse un ruolo propulsivo nel sistema creditizio e monetario, e nella promozione dell'istruzione.

In linea con le prescrizioni di politica economica della scuola classica, nel corso dell'Ottocento in tutti i paesi venne attivamente sostenuta l'affermazione del mercato e il processo di industrializzazione, spesso attraverso l'adozione di misure protezionistiche. Il ruolo espletato dallo Stato rimase dunque centrale, anche nei paesi in cui le idee liberiste ebbero maggiore risonanza. In primo luogo, lo Stato promosse l'infrastrutturazione e la crescita dei livelli di istruzione, creando dunque i presupposti allo sviluppo industriale.

Nel complesso, tra il Settecento e buona parte dell'Ottocento l'intervento dello Stato nella sfera del mercato esorbita più o meno vistosamente dai canoni delineati dalla teoria classica, in direzione di un mercato e pervasivo interventismo entro la sfera del mercato, orientato alla attiva promozione dell'industrializzazione. Protezionismo e sostegno all'industria nascente rappresentavano misure piuttosto comuni anche negli anni di maggiore crescita del commercio internazionale e della prima globalizzazione, a cavallo tra fine Ottocento e Prima Guerra Mondiale. La mano pubblica, in molti casi, agì come fattore sostitutivo dei requisiti al decollo industriale (capacità imprenditoriali, tecnologiche, dotazioni di capitali ecc.), non presenti in misura ancora sufficiente nell'economia nazionale. Nel XIX secolo, inoltre, aumentarono gli interventi dello Stato nel campo dell'istruzione e della sicurezza sociale. Nella Germania bismarckiana venne creato il più articolato sistema di assicurazioni sociali dell'epoca. Oltre a gestire direttamente l'organizzazione dei servizi pubblici, non mancarono casi di attività industriali e commerciali interamente di proprietà pubblica o affidate dallo Stato a un concessionario privato. I monopoli pubblici erano piuttosto frequenti. Neanche in Gran Bretagna, madrepatria della moderna teoria economica, i governi applicano pedissequamente i dettami della dottrina liberista.

Nei lunghi decenni delle due rivoluzioni industriali, tuttavia, in nessun paese l'intervento pubblico raggiunse un livello di coerenza e organicità tale da consentire di parlare di una vera e propria politica economica. Solo nel campo della politica monetaria lo Stato si impegnava a garantire un valore stabile alla moneta, al fine di assicurare la liquidità essenziale ai bisogni dell'economia.

Lo scenario mutò nel Novecento, nel corso del quale si assistette a una spettacolare estensione dell'intervento pubblico, sia sul piano quantitativo che qualitativo. I due conflitti mondiali, intervallati dalla Grande Depressione, accrebbero la propensione all'interventismo da parte dello Stato. Esperienze dirigistiche e di pianificazione dell'economia di guerra consentono di sperimentare nuove sinergie tra Stato e mercato, che troveranno applicazione anche in tempo di pace, al fine di stabilizzare la produzione e i livelli occupazionali.

Il finanziamento delle spese belliche attraverso il debito pubblico e l'inflazione, durante la Grande Guerra, lasciò una pesante eredità nel passivo di bilancio di molti Stati. L'iperinflazione degli anni Venti e la Depressione degli anni Trenta spianarono la strada alla rivoluzione della macroeconomia keynesiana, che conferì finalmente coerenza alla gestione della politica economica. Fino alla Grande Depressione l'empirismo disordinato risultava predominante, come dimostrato dall'improvvisazione – dettata dalle necessità – che ha connotato il *New Deal*. In tale occasione, i drammatici effetti della deflazione spinsero a travalicare le tradizionali barriere all'intervento dello Stato artificialmente tracciate dai principi della sana finanza.

Keynes – pur evitando ogni generalizzazione – sosteneva che un aumento della spesa pubblica potesse fornire all'economia quella spinta necessaria a superare la depressione, peggiorata dalla riduzione dei salari. Tali indicazioni di *policy*, spesso volgarizzate dai politici per finalità elettorali, dal secondo dopoguerra troveranno puntuale applicazione nel corso di ogni crisi economica. In questa fase, ogni tipo di spesa pubblica, durante le recessioni, era considerata funzionale al rilancio dell'economia. Keynes, in verità, sosteneva ben altro, risultando decisamente ostile all'irresponsabilità fiscale dei governi e alla spesa pubblica improduttiva. L'economista di Cambridge, in questo, seguì il destino comune ad altri classici del pensiero economico, come Adam Smith o Karl Marx: la notevole diffusione delle loro idee li ha condannati alla banalizzazione e a distorte semplificazioni.

Anche l'immagine di Keynes di salvatore del capitalismo dalla Grande Depressione è storicamente molto discutibile. I suoi suggerimenti di politica economica ebbero effetti piuttosto trascurabili sugli interventi operati dai governi nel corso degli anni Trenta. Più corretto è, probabilmente, porre il contributo keynesiano alla base delle politiche di crescita del secondo dopoguerra, sebbene queste abbiano spesso travalicato le finalità originarie.

La *Teoria generale* keynesiana costituisce un'argomentata confutazione della dottrina classica della piena occupazione, considerata dall'economista inglese un caso limite. Sono due i punti fondamentali evidenziati da Keynes:

- le forze di mercato raramente assolvono, in modo efficace, alle funzioni di aggiustamento postulate dalla teoria classica, né la piena occupazione è legata all'equilibrio nel mercato dei fattori;
- di conseguenza, la piena occupazione è un caso particolare tra i tanti equilibri possibili. In presenza di una domanda aggregata insufficiente, il sistema economico (senza interventi esterni) può restare a lungo intrappolato in una condizione di equilibrio di sotto-occupazione. È dunque il livello della domanda effettiva (costituita da consumi e investimenti), e le conseguenti aspettative di profitto degli imprenditori, che predeterminano i livelli occupazionali.

Le politiche economiche espansive consentono un rapido rilancio dell'economia, accrescendo la domanda aggregata e – attraverso questa – l'occupazione. Alla mano invisibile del mercato, entro lo schema delle politiche economiche di orientamento keynesiano, viene sostituito il meccanismo del moltiplicatore. Una leva, quest'ultima, che accresce gli effetti dell'intervento pubblico, soprattutto quello realizzato attraverso la spesa in deficit.

Fino a metà del XX secolo, e prima del pieno dispiegarsi della rivoluzione keynesiana, i governi hanno osservato più o meno pedissequamente il vincolo del pareggio di bilancio annuale e della neutralità della politica fiscale. La spesa pubblica e la tassazione, si riteneva, non avrebbero dovuto influenzare (per quanto possibile) le scelte e il comportamento degli agenti economici privati. Entro la prospettiva keynesiana, diversamente, la politica fiscale diviene il principale strumento per incidere sulle scelte e condizionare il comportamento degli agenti di mercato, frenando o espandendo l'iniziativa privata a seconda delle esigenze. Per quanto riguarda il commercio internazionale, Keynes si schierò contro la chiusura delle economie, sebbene riconoscesse che la teoria classica ne avesse sistematicamente sovrastimato gli effetti positivi.

Nella seconda parte del Novecento, le politiche economiche entrano finalmente in uno stadio di compiuta maturità. Tra i primi anni Cinquanta e, grossomodo, metà anni Settanta, la politica economica costituisce un ibrido tra orientamento keynesiano e quello neoclassico. In questo frangente si ritiene che, in presenza di fattori produttivi inutilizzati, l'inflazione non emerga. La piena occupazione è dunque la soglia critica superata la quale le tensioni inflazionistiche aumentano. A fianco delle politiche di stabilizzazione, in questi anni molti governi portano avanti piani di nazionalizzazione di interi comparti industriali, considerati particolarmente strategici. Questi programmi rappresentano una importante occasione per ristrutturare e modernizzare interi settori. Le imprese pubbliche, o a capitale misto, proliferano.

Il ruolo dello Stato si estese ovunque, assumendo nuove funzioni orientate a correggere sia gli squilibri del mercato (causa di frequenti fluttuazioni nell'attività economica), sia gli squilibri di ordine distributivo, con l'obiettivo di arginare la disegualianza sociale. Lo sviluppo dei *welfare state* e le politiche anti-cicliche keynesiane portano all'affermazione di un'economia mista, fondata su un'assoluta complementarità tra mercato (che produce la ricchezza) e lo Stato (che la redistribuisce e crea i presupposti all'ulteriore espansione del benessere). Sono gli anni del "capitalismo nello Stato", come definiti da Michel Albert (1993).

Il circolo virtuoso si spezza a metà anni Settanta, quando la stagflazione irrompe sulla scena dell'economia mondiale. Molti Stati, intanto, accumulano ingenti debiti pubblici e vedono crescere considerevolmente gli apparati burocratici. La stagflazione assestò un colpo decisivo alle politiche keynesiane, spianando la strada all'ascesa della scuola monetarista e alla *supply-side economics*. Se la teoria sviluppata da Keynes costituisce il riferimento centrale per la gestione della politica economica nei due decenni post-bellici, gli anni Ottanta sono decisamente gli anni di Milton Friedman e di Friedrich von Hayek.

Per Friedman l'inflazione è sempre e solo un fenomeno monetario, generato da un eccesso di liquidità in circolazione (si veda il Par. 6.6). Quando il volume della massa monetaria circolante risulta eccessivo rispetto alle esigenze del mercato, l'espansione della domanda determina una crescita dei prezzi senza effetti apprezzabili sul reddito, traducendosi unicamente in pressioni inflazionistiche. Sebbene nel breve termine l'inflazione possa apparire un problema piuttosto trascurabile, nel lungo periodo – secondo i monetaristi – causa effetti deleteri: distorcendo i prezzi, finisce per disincentivare gli investimenti e ostacolare la crescita economica. Quando, viceversa, l'offerta di moneta è insufficiente, gli agenti di mercato saranno indotti a vendere beni materiali e

attività finanziarie per procurarsi liquidità, con effetti deflazionistici. Secondo Friedman, quest'ultima costituisce proprio la spiegazione della Grande Depressione, causata da errate manovre restrittive della *Federal Reserve*.

Secondo la critica monetarista, anche l'espansione economica alimentata dalle politiche keynesiane è puramente illusoria, traducendosi unicamente in un aumento dei prezzi, senza alcun effetto sul reddito reale. Lo Stato finisce semplicemente col sostituire parte della spesa privata con la propria (effetto di spiazzamento). Così, le politiche keynesiane non solo non risultano efficaci, ma compromettono la stessa crescita economica futura.

In materia di politica economica, i monetaristi suggeriscono unicamente il ricorso a una sana e corretta gestione monetaria per sostenere l'espansione del sistema economico, regolando adeguatamente l'offerta di moneta in funzione della congiuntura. Le linee guida monetariste di politica economica risultano dunque piuttosto limitate, e *limitanti*. Si tratta semplicemente di provvedere a un'espansione *regolare* della massa monetaria in funzione del reddito, senza ricorrere ad altre forme di intervento pubblico in campo fiscale o monetario. La stagflazione degli anni Settanta e le crescenti aperture al commercio internazionale degli anni Ottanta e Novanta, hanno orientato tutti gli Stati avanzati all'adozione, quantomeno parziale, del paradigma monetarista e dei suoi suggerimenti di *policy*.

La *supply-side economics* non condivide del tutto l'impostazione monetarista. Su molteplici punti, anzi, le due scuole risultano in aperto contrasto. Per l'economia dell'offerta il dirigismo, in cui è spesso sfociata la gestione keynesiana della politica economica, ha indotto molteplici distorsioni e effetti perversi. In generale, l'ampiezza dell'intervento pubblico e la burocratizzazione hanno ridotto l'efficienza del sistema economico. Quando l'intervento dello Stato supera date soglie critiche – sostengono i *supply siders* – le imprese rispondono a questo scenario operativo impiegando risorse notevoli per aggirare la complessa regolamentazione statale e per costruire vantaggiose rendite di posizione, attraverso il contatto privilegiato con i decisori pubblici. Gli imprenditori, come aveva già notato Adam Smith, cercano costantemente la protezione del governo per limitare la concorrenza, al fine di costruire potenti oligopoli o monopoli sotto l'egida dello Stato. L'espansione dell'intervento pubblico accresce le occasioni di contatto tra classe politica e imprenditoria, con effetti deleteri sulla concorrenza.

Un altro aspetto sul quale i teorici della *supply-side economics* concentrano la propria critica è rappresentato dall'eccessiva pressione fiscale degli Stati contemporanei. Come efficacemente sintetizzato nella curva di Laffer, l'imposta uccide l'imposta: una pressione fiscale elevata riduce il gettito, nella misura in cui aumentano i tentativi degli agenti economici di sottrarsi alla tassazione attraverso l'evasione fiscale o altri espedienti, più o meno legali, per ridurre la base imponibile tassata dallo Stato. Anche il *welfare state* è oggetto di veementi attacchi da parte dei *supply siders*, per le inefficienze e la burocratizzazione che implica.

La rivoluzione conservatrice degli anni Ottanta si avvale appunto degli apporti teorici del monetarismo e dalla *supply side*, promuovendo un'attenuazione del carattere progressivo delle imposte (con effetti fortemente anti-redistributivi), un'ampia deregolamentazione dell'attività economica e un vasto programma di privatizzazioni. Queste ultime miravano a rendere le aziende più competitive, ripristinando la concorrenza e il mercato in settori in cui l'assenza di concorrenza limitava l'orientamento all'efficienza. Al mutato quadro delle politiche interne si aggiungono le pressioni derivanti dai nuovi scenari dell'economia mondiale, dischiusi dal crollo del blocco comunista.

Con l'apertura ai flussi commerciali transnazionali di merci e capitali, il tentativo di costruire un mercato integrato su scala mondiale segnerà le ultime due decadi. Se le dimensioni complessive dei

mercati, da un lato, dovrebbe migliorare l'efficienza delle aziende (per effetto dello stimolo indotto dalla concorrenza), dall'altro, l'apertura internazionale struttura almeno tre nuovi vincoli alla gestione della politica economica: *a)* l'erosione della sovranità nazionale, *b)* una maggiore incertezza sul piano macroeconomico, *c)* l'esigenza di maggiore rigore nei conti pubblici.

In primo luogo, l'apertura delle economie nazionali restringe il raggio d'azione delle politiche economiche statali, riducendone anche l'efficacia. Man mano che le barriere al commercio internazionale vengono smantellate, l'azione statale risulta meno capace di regolare i processi economici e spingere il mercato nella direzione desiderata. La globalizzazione, in secondo luogo, amplifica l'instabilità macroeconomica generale. Il disordine diviene una caratteristica endemica di mercati di dimensioni sostanzialmente planetarie e di sistemi socio-politici attraversati da intensi mutamenti. Per quanto riguarda il terzo vincolo, al crescere dell'apertura i margini tollerati di squilibrio dei conti pubblici diventano sempre più stretti, mentre le sanzioni da parte dei mercati finanziari risultano sempre più consistenti e immediate. Dopo la dissoluzione delle politiche keynesiane, il mondo è ancora alla ricerca di una nuova ortodossia, nel campo della politica economica, capace di supportare adeguatamente la crescita. Ma, soprattutto, è alla ricerca della stabilità perduta.

Nell'ultimo ventennio, dunque, il rapporto tra Stato e mercato oscilla in direzione di una rapida contrazione degli apparati pubblici e una dilatazione del mercato. All'ondata di privatizzazioni e deregolamentazione senza precedenti si accompagna un'accesa retorica fortemente ostile verso le politiche di stabilizzazione macroeconomica e il *welfare state*. L'idea, sempre più condivisa, è che lo Stato debba rinunciare ad intervenire per modificare l'allocazione prodotta dal mercato: « Come si migliora un "mercato"? Lo si fa facilitando il processo di scambio, riorganizzando le regole dello scambio, del contratto o dell'accordo. Non si "migliora" o riforma un processo di scambio del tipo di quello di mercato mediante un arbitrario cambiamento dei risultati finali [...] un gioco è descritto dalle sue regole, e un gioco migliore si fa solo cambiando le regole » (Buchanan 2006, p. 200). Una concezione, questa, tutt'altro che innovativa, che segna un deciso ritorno al passato. I fondamentalisti del mercato diffondono nuovamente il loro credo, talvolta privo del buon senso che contraddistingueva gran parte della teoria classica e neoclassica.