

## 2. GLI STATI DI FRONTE ALL'EVOLUZIONE ECONOMICA

La situazione descritta al capitolo 1 rimane estremamente incerta nel definire l'ampiezza e la durata della crisi mondiale, e di riflesso quella del nostro Paese, anche se appare quantomeno assodata la gravità della situazione. Questo capitolo, più teorico, ha l'obiettivo di illustrare brevemente gli strumenti di politica economica che gli enti pubblici possono utilizzare per far fronte alla crisi, evidenziando nel contempo i loro limiti. Questa verifica permette di meglio contestualizzare l'attuale dibattito sulle politiche di rilancio economico attuate a livello nazionale, ma soprattutto locale.

### 2.1. I cicli economici e le politiche economiche

L'evoluzione economica è caratterizzata da cicli più o meno lunghi, di natura congiunturale ma anche strutturale, in cui si alternano fasi di bassa e alta congiuntura. Generalmente la durata delle fasi espansive e recessive sono asimmetriche: la durata media di una recessione (periodo minimo di sei mesi caratterizzati da crescita negativa) è di uno a due anni, mentre quella di un'espansione varia da cinque a otto anni<sup>1</sup>. Le fasi di surriscaldamento economico e di recessione sono fonti di gravi disagi, sia per i consumatori, sia per le imprese e lo Stato:

- Un periodo di espansione è generalmente caratterizzato da un aumento dei costi e dei prezzi e quindi dell'inflazione, legato sia a un eccesso di domanda rispetto all'offerta, sia a un aumento dei prezzi dei beni importati. Le spinte inflazionistiche iniziano solitamente dopo il punto di minimo del ciclo per poi durare ben oltre il culmine;
- Un periodo di recessione è invece caratterizzato da una domanda insufficiente rispetto all'offerta, che si ripercuote in una riduzione della produzione e dell'impiego.

Scopo delle politiche economiche è quindi quello di limitare questi effetti negativi, attenuando l'ampiezza delle fluttuazioni del ciclo economico (favorendo in tal modo una crescita progressiva della produzione, la stabilità dei prezzi e il pieno impiego), sia a corto sia a lungo termine.

Le politiche economiche di corto termine sono dette politiche congiunturali e raggruppano l'insieme dei possibili interventi pubblici suscettibili di incidere sull'evoluzione economica nel breve periodo: la politica monetaria e la politica fiscale (vedi punto 2.2. per una precisazione dei termini impiegati). Quelle a lungo termine sono invece chiamate politiche strutturali e sono caratterizzate dall'obiettivo di iscrivere nel lungo periodo l'obiettivo di stabilizzazione dei cicli economici, modificando in profondità le strutture economiche. La politica strutturale comprende quindi le diverse politiche settoriali che agiscono sul contesto economico generale: tra queste troviamo per esempio la politica di sostegno all'occupazione, la politica dei trasporti e quella sanitaria, la fiscalità, la politica ambientale, la promozione della ricerca e dell'innovazione e la politica sociale.

Il passaggio da un'economia in espansione a un'economia in recessione avviene spesso sotto forma di violenta e repentina crisi. Le cause possono essere congiunturali, ma anche strutturali e causate da importanti e improvvisi shock (con riferimento al passato, possiamo

---

<sup>1</sup> La descrizione è qui limitata ai cicli di media durata, benché l'analisi economica abbia segnalato l'esistenza di quattro tipi diversi di oscillazioni: le fluttuazioni stagionali di breve periodo; le fluttuazioni di medio periodo, cioè con un'ampiezza media di 8-10 anni; i cicli di lungo periodo della durata di circa 15-25 anni; quelli molto lunghi, legati alle rivoluzioni tecnologiche (circa 50-60 anni).

per esempio rilevare lo shock petrolifero, l'attentato alle torri gemelle, la crisi finanziaria o, per quanto riguarda la Svizzera, la crisi dei crediti dei primi anni novanta), per cui gli strumenti di politica economica impiegati con successo in un caso potrebbero anche essere inefficaci in altri casi. L'adozione di politiche congiunturali senza riconoscere l'esistenza di determinati problemi strutturali può per esempio ridurre di molto l'efficacia. Ciò è tanto più vero nel contesto attuale, marcato da una riduzione della domanda globale, preceduta da una forte crisi dei mercati finanziari: in questo caso, come notano Blanchard e al. (2008, p. 12), la risoluzione dei problemi macroeconomici dipenderà in primis dalla capacità di risolvere la pesante crisi finanziaria attraverso anche un cambiamento delle regole che disciplinano i mercati finanziari<sup>2</sup>. Una diagnosi chiara dell'origine della crisi è quindi necessaria, anche se complicata e comunque incerta.

## **2.2. Le politiche congiunturali: basi teoriche e limiti delle politiche discrezionali**

In Svizzera la politica congiunturale è ancorata negli articoli 99 e 100 della Costituzione federale, che attribuiscono una competenza esclusiva alla Confederazione e alla Banca Nazionale Svizzera per quanto riguarda la politica monetaria<sup>3</sup> e una competenza condivisa con i Cantoni e i Comuni per quanto riguarda la politica fiscale<sup>4</sup>.

Considerato il ruolo residuo dei Cantoni nella politica congiunturale promossa nel nostro Paese, l'attenzione è riposta principalmente sulla politica fiscale. Questo termine è ripreso dalla terminologia anglosassone "*Fiscal policy*" ed è da intendere in senso lato in quanto non comprende solamente l'azione sulle entrate pubbliche, ma anche quelle sulle spese (la terminologia francese "*politique budgétaire*" è in questo senso più esplicita, ma difficilmente traducibile in italiano).

### 2.2.1. Basi teoriche delle politiche fiscali discrezionali

Fino alla crisi degli anni trenta, la gestione delle finanze pubbliche ha avuto come obiettivo principale quello di assicurare il finanziamento dei servizi pubblici. Il volume di spesa dello Stato non era quindi considerato come una variabile suscettibile di influenzare il livello dell'attività economica. Questa concezione cambiò radicalmente con l'avvento delle analisi keynesiane, che misero in evidenza il ruolo della politica fiscale per influenzare la congiuntura economica nel breve periodo. Conseguentemente, nella maggior parte delle

---

<sup>2</sup> "*The solution to the current financial and macroeconomic crisis required bold initiatives aimed at rescuing the financial sector and increasing demand. The analysis of previous cases of severe financial distress shows the critical role of early resolution of financial sector problems as a prerequisite for a return to sustained economic growth.*" (Olivier Blanchard, Antonio Spilimbergo, Steve Symansky, 2008, Fiscal Policy for the Crisis, IMF Staff Position Note).

<sup>3</sup> L'articolo 99 concernente la politica monetaria prevede:

- 1) Il settore monetario compete alla Confederazione; essa soltanto ha il diritto di battere moneta e di emettere banconote.
- 2) La Banca nazionale svizzera, in quanto banca centrale indipendente, conduce una politica monetaria nell'interesse generale del Paese; è amministrata con la collaborazione e sotto la vigilanza della Confederazione.

<sup>4</sup> L'articolo 100 sulla politica fiscale prevede:

- 1) La Confederazione prende provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale, in particolare per prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro.
- 2) Prende in considerazione lo sviluppo economico delle singole regioni del Paese. Collabora con i Cantoni e l'economia.
- 4) Nella loro politica in materia di entrate e uscite, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni prendono in considerazione la situazione congiunturale.

economie sviluppate furono così promosse, in risposta a crisi più o meno importanti, delle politiche di rilancio dell'economia, attraverso programmi più o meno consistenti di aumento della spesa pubblica.

Questa politica discrezionale consiste nel sostenere l'attività economica a corto termine attraverso il noto meccanismo del "moltiplicatore keynesiano", secondo il quale le spese aggiuntive, di natura esogena al sistema, hanno sul reddito un impatto maggiore dell'aumento iniziale della spesa stessa. Il meccanismo permette quindi di compensare la debolezza delle spese private tramite un aumento delle spese pubbliche. L'aumento della spesa pubblica provoca un aumento dei redditi che sono in parte consumati, in parte risparmiati e in parte recuperati dalle amministrazioni pubbliche sotto forma di imposte e contributi sociali. La parte di questi redditi supplementare che è consumata (più alta è la propensione marginale al consumo e più alto sarà l'effetto moltiplicatore) alimenta quindi la domanda interna verso le imprese. Queste possono quindi aumentare i loro investimenti, l'impiego e distribuire dei redditi supplementari. L'aumento della spesa pubblica provoca quindi un effetto cumulativo (effetto moltiplicatore), che stimola tanto più l'attività economica quanto più i redditi sono consumati, poco tassati e spesi in beni di consumo forniti principalmente dalle imprese nazionali. La dimensione del moltiplicatore dipende dalla propensione marginale al consumo: se questa è per esempio di 0.8 (su un franco di reddito supplementare, 80 centesimi sono consumati), il moltiplicatore assumerà un valore pari a 5 (una spesa autonoma di 1 provoca un aumento di reddito di 5); sarà invece solamente di 2, se la propensione al consumo è di 0.5.

I governi possono anche sostenere l'attività, riducendo i carichi fiscali e quindi aumentando i redditi degli agenti economici. Questa politica stimola l'attività economica, ma in misura minore rispetto alla spesa pubblica, in quanto, secondo il modello keynesiano, una parte di questi redditi supplementari è immediatamente risparmiata dalle economie private e dalle imprese (la propensione marginale al consumo è infatti considerata sempre inferiore all'unità). In altri termini il moltiplicatore sarà minore nel caso di una riduzione delle imposte rispetto a un aumento delle spese. Per questa ragione, le teorie keynesiane indicano una chiara preferenza d'intervento sulla spesa per sostenere l'attività in tempi di crisi. Questo, anche perché la diminuzione delle imposte ha un effetto generalizzato, in quanto favorisce i grossi e i medi contribuenti, con propensioni marginali al consumo minori rispetto ai gruppi socio-economici abitualmente sostenuti tramite la spesa pubblica.

### 2.2.2. I limiti della politica fiscale discrezionale

La corrente di pensiero descritta sopra ha influenzato fortemente le politiche economiche di molti paesi sviluppati fino alla fine degli settanta-inizio anni ottanta e ha conosciuto un rapido declino in seguito al fallimento delle politiche di rilancio attuate in quegli anni, considerate le cause del periodo di stagflazione e di forte incremento del debito pubblico che ne è seguito. L'efficacia delle politiche fiscali è così stata fortemente messa in dubbio da innumerevoli studi, che hanno posto in rilievo i limiti della politica fiscale discrezionale. Senza entrare nel dettaglio di queste analisi, i principali ostacoli sono i seguenti.

#### a) Efficacia della politica congiunturale in un'economia aperta

Quello keynesiano è un modello di corto periodo, sviluppato considerando un'economia chiusa. E' quindi evidente che l'effetto moltiplicatore della spesa si materializza unicamente e pienamente all'interno dell'economia considerata. Il modello keynesiano perde invece molta della sua efficacia in un'economia aperta e ancora di più in una piccola economia con un forte grado di apertura, come può essere quella ticinese: "*les pouvoirs publics nationaux ont parfaitement compris en effet que dans des économies ouvertes comme celles des pays de la Communauté, toute opération de stimulation de la demande effective était susceptible d'avoir autant, sinon, plus d'effets sur la production des pays voisins que sur la production nationale*"<sup>5</sup>.

#### b) Problemi di identificazione dei cicli

L'attivismo fiscale richiede che si identifichino perfettamente l'inizio e la fine del ciclo economico. Un intervento tardivo o precipitoso comporterebbe delle conseguenze diametralmente opposte a quelle ricercate, aumentando le fluttuazioni economiche al posto di ridurle. Ora, nonostante i progressi dell'analisi economica e econometrica, la determinazione del ciclo economico resta un esercizio con molte incognite: "*for several reasons, we are generally into a recession before the recession is officially recognized*"<sup>6</sup>. Recenti analisi retrospettive valutano per esempio che l'economia americana è entrata in crisi già sul finire del 2007<sup>7</sup>.

#### c) Tempi politici e tecnici di attuazione delle politiche congiunturale

Pur ammettendo che si riescano ad identificare per tempo i punti che marcano un ciclo economico, la gestione anticiclica si scontra contro i tempi della politica. Tra la presa di coscienza che occorre intervenire, la decisione sugli strumenti d'intervento, l'implementazione vera e propria e il momento in cui le misure produrranno degli effetti possono trascorrere più mesi o anni. Questi tempi, in un contesto istituzionale di democrazia semidiretta come il nostro, possono subire ulteriori allungamenti. Il rischio è dunque d'intervenire in un momento sbagliato e dunque di amplificare i cicli economici piuttosto che attenuarli: "*if implementation lag is great enough, Keynesian fiscal policy may end up heightening, rather than moderating, the business cycle. Milton Friedman used the metaphor of a thermostat that, reacting slowly to cold temperatures in December, at last turns the heat on in July*"<sup>8</sup>.

#### d) L'identificazione delle giuste misure di rilancio

La coerenza del modello keynesiano richiede che vi sia un comportamento simmetrico della politica fiscale nelle varie fasi del ciclo. Se nei periodi recessivi sono necessarie delle politiche di rilancio economico, in quelli espansivi saranno necessarie delle politiche di rigore, che limitino le spinte inflazionistiche attraverso una riduzione della spesa pubblica e/o un aumento delle imposte.

---

<sup>5</sup> Reboud L., 1994, *La monnaie unique: jusqu'au bout de la logique?*, ECU, 28, p. 6.

<sup>6</sup> Cavanaugh F.X., 1996, *The truth about the national debt: five myths and one reality*, Harvard Business School Press, Boston, p. 126.

<sup>7</sup> National Bureau of Economic Research (NBER): <http://www.nber.org/cycles/dec2008.html>

<sup>8</sup> Shaviro D., 1997, *Do deficits matter?*, The University of Chicago Press, Chicago, p. 62.

Questo intervento dello Stato a scopo anticiclico richiede che si possano identificare quelle spese e quei ricavi che da un lato consentono effettivamente d'influenzare la congiuntura (quelle con un effetto moltiplicatore maggiore) e che dall'altro sono suscettibili di essere modulate a seconda dei bisogni della politica anticiclica. L'identificazione di queste spese/ricavi è quantomeno difficoltosa:

- tendenzialmente, la spesa pubblica esercita un effetto moltiplicatore maggiore rispetto a una riduzione delle imposte, poiché queste ultime favoriscono in generale i gruppi con una propensione marginale al consumo minore. Per rendere maggiormente efficaci le politiche di rilancio, occorrerebbe quindi favorire l'aumento della spesa pubblica, in modo selettivo, affinché siano favoriti i gruppi con una maggiore propensione al consumo, che di regola sono quelli con minor reddito. Ma come? Aumentando le soglie di reddito al di sotto dei quali scattano determinate prestazioni sociali con la necessità di ridurle tuttavia successivamente in tempi più favorevoli? Questo modo di fare si scontrerebbe evidentemente con gli obiettivi strutturali perseguiti dalla politica sociale e genererebbe delle fluttuazioni indesiderate dei redditi dei beneficiari di prestazioni sociali.
- La possibilità di modulare la spesa e i ricavi è quindi essenziale nella prospettiva di una politica anticiclica. Da questo punto di vista, delle azioni deliberate sulla spesa corrente appaiono poco opportune: è infatti improbabile che lo Stato riesca a bilanciare nelle fasi d'espansione l'aumento delle spese decise per rinvigorire l'economia nelle fasi recessive (lo stesso vale per i ricavi correnti). In questo senso, non si può che concordare con Dafflon quando afferma per esempio che *"on voit mal un État licencier son personnel - fonctionnaires, enseignants, chercheurs ou personnel soignant - en période de haute conjoncture, sous prétexte qu'il faut retenir la demande globale!"*<sup>9</sup>. In sintesi, la capacità d'intervento dello Stato sulla congiuntura è debole e limitata prevalentemente al settore degli investimenti materiali: *"les travaux empiriques et les experts concordent: les dépenses publiques ne permettent guère d'influencer la conjoncture (sauf peut-être les investissements dans le bâtiment et le génie civil). De plus, les dépenses et les impôts sont en grande partie ancrées dans la loi, si bien que la marge de manoeuvre pour des ajustements anti-cycliques est fort limitée"*<sup>10</sup>.

e) *La politica congiunturale richiede un comportamento simmetrico*

Con il pretesto di adottare una politica anticiclica, le collettività pubbliche hanno spesso aumentato le loro spese e/o ridotto le loro entrate nelle fasi recessive. Queste decisioni sono poi diventate dei diritti acquisiti, per cui è risultato impossibile riportarle a livelli "normali" nelle fasi espansive. Il comportamento del politico in materia di spese correnti è dunque stato asimmetrico. Questo ha generato una spirale di crescita della spesa e generato nei conti di molte collettività un disavanzo strutturale. Come nota Dafflon<sup>11</sup>, *"dans bien des cas, l'abandon de la règle d'équilibre annuel du budget ne s'est pas fait en vue d'un équilibre macro-économique. Il s'est fait au profit des groupes les mieux organisés pour obtenir des prestations sectorielles financées par tous. Partis, parlements, gouvernements et groupes de pression, peu ou prou, surenchérisent pour offrir des prestations de l'État à leur clientèle électorale. Qu'ils le veuillent ou qu'ils s'en défendent,*

---

<sup>9</sup> Dafflon B., 1998, *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris, p. 78.

<sup>10</sup> Thalman P., 1992, *Des finances saines*, in Weber L., *Les finances publiques d'un État fédératif: la Suisse*, Economica, Paris, p. 282.

<sup>11</sup> Dafflon B., op. cit., p. 76.

*le résultat est l'élargissement du secteur public selon des rythmes qui ignorent les motifs des politiques de stabilisation".*

#### f) Effetti economici di medio-lungo termine

Il fabbisogno di finanziamento legato alla crescita delle spese pubbliche provoca generalmente un aumento del debito pubblico e quindi, a causa di questa domanda supplementare sul mercato dei capitali, un aumento a termine dei tassi di interesse. Questo aumento scoraggia in parte gli acquisti dei consumatori finanziati da prestiti e riduce gli investimenti delle imprese, quando la loro redditività è insufficiente rispetto al costo del denaro. Se i contribuenti prevedono inoltre che l'aumento del debito potrebbe comportare a medio termine un aumento della pressione fiscale (per effetto dei costi finanziari che genera), l'effetto moltiplicatore si riduce sensibilmente.

Questi limiti indeboliscono quindi i presupposti teorici del modello su cui ripongono le politiche fiscali di rilancio dell'economia su basi volontarie. Consigliano quindi precauzione nell'adottare un comportamento eccessivamente interventista e delimitano il campo di azione entro cui individuare delle misure selettive che abbiano una buona probabilità di esercitare degli effetti positivi sull'economia (vedi capitolo 2.5). La presa in considerazione di questi limiti ha d'altra parte contribuito a porre al centro del dibattito concernente la politica congiunturale il concetto di "stabilizzatori economici" (vedi capitolo 2.3.).

#### 2.2.3. Analisi empiriche

L'analisi dei limiti delle politiche fiscali discrezionali è stata accompagnata negli ultimi decenni da importanti verifiche empiriche che hanno studiato l'efficacia delle politiche di rilancio adottate dalle principali economie occidentali, con particolare riferimento alla dimensione degli effetti moltiplicativi (moltiplicatore keynesiano).

Senza entrare nei dettagli degli innumerevoli studi condotti<sup>12</sup>, i risultati ottenuti indicano generalmente come l'effetto moltiplicatore abbia tendenza a diminuire col tempo. A seconda delle realtà considerate, del tipo di politica fiscale adottato e delle ipotesi alla base dei modelli utilizzati, lo spettro dei valori ottenuti è tuttavia estremamente ampio, con moltiplicatori persino negativi<sup>13</sup> (nel modello keynesiano, il moltiplicatore è sempre almeno pari a 1) e altri maggiori a 4, comunque con una predominanza di valori tra lo 0 e l'1.5.

---

<sup>12</sup> Le seguenti pubblicazioni presentano in modo dettagliato una serie di studi che hanno osservato l'effetto delle politiche fiscali nei maggiori paesi industrializzati:

- O. Blanchard, A. Spilimbergo e S. Symansky, 2008, *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff position note;  
- International Monetary Fund (IMF), 2008, *World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns, and Recoveries*, Ottobre, capitolo 5.

- M.-G. Briotti, 2005, *Economic Reactions to Public Finance Consolidation: a Survey of the Literature*, European Central Bank Occasional Papers Series, no. 38

- R. Hemming, M. Kell e S. Mahfouz, 2002, *The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature*, IMF Working Paper.

<sup>13</sup> Risultati negativi tenderebbero a dimostrare che in determinate realtà l'adozione di una politica restrittiva può paradossalmente comportare un aumento della produzione nazionale. Hemming e al. (2002) indicano per esempio che *"there is nevertheless evidence of non-Keynesian expansionary fiscal contractions. The most frequently cited examples are Denmark (1983-86) and Ireland (1987-89). Expansionary fiscal contractions appear to be more likely where a fiscal contraction is large and focuses on cuts in unproductive spending; occurs against a background of high debt which leads to sizable risk premia on interest rates; is accompanied by a significant depreciation and wage restraint; and increases the credibility of fiscal policy."*

Il tipo di realtà considerata gioca come detto un ruolo determinante: gli studi empirici indicano come gli effetti moltiplicatori siano maggiori in Giappone, negli Stati Uniti e in Germania (moltiplicatori attorno all'1-1.5%) e inferiori in Francia, Italia, Gran Bretagna e Canada (moltiplicatori tra lo 0.2 e lo 0.9). Il moltiplicatore è in ogni caso maggiore nelle economie di grosse dimensioni rispetto alle piccole realtà e tendenzialmente minore nelle economie fortemente aperte verso l'esterno. Su quest'ultimo punto, un recente studio condotto sulle Regioni italiane<sup>14</sup> mostra per esempio che i moltiplicatori, tendenzialmente deboli in Italia, sono più forti nelle Regioni del Sud caratterizzate da una debole interdipendenza con l'esterno e estremamente contenuti al Nord. Per quanto riguarda il tipo di spesa caratterizzato da effetti moltiplicatori maggiori, gli studi mostrano che i piani di rilancio fondati su investimenti sono più efficaci rispetto a quelli fondati sulla spesa corrente, ma che tale vantaggio è diminuito nel tempo. Reciprocamente vi è un generale consenso nel ritenere le politiche di rilancio attuate tramite un aumento di spesa più efficaci rispetto a quelle che utilizzano la leva fiscale.

In sintesi, questi studi empirici mostrano che gli effetti moltiplicatori possono essere più o meno positivi, poiché influenzati sensibilmente da alcuni fattori, come la dimensione dell'economia considerata, la sua dipendenza dall'economie mondiale (grado di apertura dell'economia), la sua specializzazione, le caratteristiche della crisi (le politiche fiscali saranno inefficaci se l'origine della crisi è di tipo strutturale), il tipo di strumento utilizzato, e la credibilità legata alle azioni promosse. Politiche che creano forti disavanzi, attuate tramite programmi permanenti, tendono ad avere effetti negativi nel medio-lungo termine e minano la fiducia degli agenti economici. Se questa fiducia fa difetto i redditi supplementari derivati dalla politica di rilancio si tradurranno in maggiore risparmio, riducendo quindi l'effetto moltiplicatore sperato.

Terminando con uno sguardo sulla Svizzera, rileviamo purtroppo che negli studi citati le politiche fiscali adottate nel nostro paese non sono state considerate, per cui i riferimenti bibliografici sono rari. Tra le poche analisi condotte riguardanti la nostra realtà, possiamo citare quella realizzata nel 2001 dal KOF di Zurigo, che ha valutato un moltiplicatore di appena 0.4 in relazione al programma di investimenti adottato dalla Confederazione nel 1997. Lo stesso istituto, su mandato dell'Unione sindacale svizzera<sup>15</sup>, ha recentemente rivisto al rialzo queste stime, partendo tuttavia da un modello "prospettico". Applicando il proprio modello macroeconomico a un programma di investimento di circa 5 miliardi da realizzare tra il 2009 e il 2011, l'Istituto valuta infatti un effetto moltiplicatore positivo pari a circa 1.6. Come detto, questo risultato è frutto di una simulazione ed è quindi basato su ipotesi che possono anche restringere la portata di questa conclusione, come quella secondo cui entro breve l'edilizia potrebbe conoscere un importante eccesso di capacità produttive oppure quella secondo cui gli effetti positivi del programma di rilancio potranno essere mantenuti in gran parte all'interno dei confini nazionali<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> A. Faggian e B. Biagi, 2003, *Measuring Regional Multipliers: a Comparison between two different Methodologies for the Case of the Italian Regions*, ERSA Conference Paper.

<sup>15</sup> KOF, 2009, *Beschäftigungswirkungen eines Investitionsprogramms für die Schweiz: Simulationen mit dem KOF-Makromodell*, Studie im Auftrag von SGB und UNIA

<sup>16</sup> Confrontando i risultati del modello con quelli ottenuti nello studio del 2001, il KOF (p. 4) sottolinea che "Der grösste Unterschied in den Resultaten besteht allerdings bei den Importen. Während in der Untersuchung des Investitionsprogramms 1997 72% der Erhöhung der Gesamtnachfrage durch erhöhte Einfuhren abgedeckt wurden, beträgt in dieser Studie der vergleichbare Anteil lediglich 19%.

### 2.3. Gli stabilizzatori automatici: una politica congiunturale passiva, ma efficace

Il ridimensionamento delle politiche fiscali discrezionali avvenuto a partire dagli anni ottanta ha dato un impulso decisivo alla teoria economica che confida agli stabilizzatori automatici presenti nei conti pubblici – ma non solo<sup>17</sup> – il ruolo di ridurre le fluttuazioni economiche. Nella logica di questa teoria, condivisa sia dalle nuove correnti che si rifanno al pensiero keynesiano sia da quelle neoclassiche (meno, per quanto riguarda l'applicazione, della corrente di pensiero detta delle scelte pubbliche), lo Stato deve esimersi dall'intervenire attivamente nell'evoluzione a corto termine del ciclo e "lasciare giocare" gli stabilizzatori automatici, ossia quei meccanismi che entrano in funzione in modo autonomo nei diversi punti del ciclo: secondo questa teoria, le entrate e le spese pubbliche esercitano spontaneamente un'azione anticiclica sull'attività economica, senza alterare gli equilibri economici a medio-lungo termine.

Infatti, sebbene una parte importante di spese pubbliche siano indipendenti dalle variazioni a corto termine dell'attività economica, alcune di esse sono inversamente correlate all'andamento congiunturale. E' il caso per esempio delle prestazioni sociali versate in funzione del reddito, che aumentano tendenzialmente in modo importante quando l'economia s'indebolisce e che subiscono invece un rallentamento in periodi di crescita economica, quando l'occupazione e anche i redditi più bassi aumentano.

Il meccanismo opposto caratterizza l'evoluzione delle entrate: un rallentamento dell'attività economica provoca automaticamente una contrazione dei gettiti fiscali e il contrario succede nelle fasi di crescita. Questo meccanismo risulta tanto più accentuato quanto più le imposte sono progressive.

Agendo in questo modo le entrate e le spese pubbliche contribuiscono quindi ad ammortizzare le variazioni congiunturali. Partendo da uno stato di equilibrio strutturale dei conti pubblici, lo Stato dovrebbe quindi lasciare evolvere entrate e uscite a seconda dell'evoluzione dell'attività economica, cercando di non destabilizzare il sistema, adottando delle scelte che amplificherebbero i cicli economici: per esempio, aumentando le imposte in tempo di crisi o accrescendo deliberatamente le spese nelle fasi espansive. In questo contesto disavanzi e avanzi di esercizio si alternerebbero a seconda della situazione congiunturale e dovrebbero compensarsi nel tempo, garantendo in tal modo l'equilibrio strutturale dei conti.

Le politiche economiche basate sugli ammortizzatori automatici hanno quindi guadagnato un importante sostegno nel mondo scientifico, essendosi rivelate in generale più efficaci rispetto alle politiche fiscali discrezionali<sup>18</sup>. Non sono comunque mancate le critiche, non tanto sui fondamenti teorici del meccanismo, bensì sulla reale capacità del mondo politico ad agire nel modo auspicato dalla teoria. In questo senso la scuola delle scelte pubbliche ha per esempio evidenziato come il comportamento del politico è per sua natura asimmetrico; l'osservanza dei principi teorici raccoglie consensi nelle fasi recessive, ma non in quelle espansive. Di fronte a un avanzo di esercizio determinato da un forte incremento delle entrate, il politico è per esempio incitato ad aumentare le spese

---

<sup>17</sup> Altri stabilizzatori sono connessi con il comportamento delle famiglie (le famiglie non modificano immediatamente il livello del loro consumo di fronte ad una modifica del reddito) e delle imprese (una politica di distribuzione costante dei dividendi favorisce una riduzione delle fluttuazioni economiche) nel corso delle diverse fasi del ciclo economico.

<sup>18</sup> Secondo lo studio promosso dall'IMF (2008, p. 162, op. cit.) "*Automatic stabilizers have, in general, played a more consistently countercyclical role than discretionary fiscal policy*".

contravvenendo così ai principi enunciati. Questa scuola propone quindi l'introduzione di regole, che possano permettere di delimitare il contesto decisionale del politico. Lo scopo non è quindi quello di intervenire ostacolando l'azione degli ammortizzatori automatici, bensì quello di eliminare le cause politiche di un loro malfunzionamento. Questa teoria è quindi alla base di una serie di meccanismi istituzionali finalizzati a limitare i disavanzi pubblici, tra cui citiamo quello della Confederazione e quello posto in consultazione dal Consiglio di Stato nel mese di settembre dello scorso anno.

#### **2.4. La crisi economica del 2008: rinascita delle politiche fiscali discrezionali?**

La rapida e forte crisi economica iniziata nel 2008 (vedi capitolo 1) coincide con una rinascita delle politiche fiscali discrezionali. A partire dal mese di ottobre del 2008, si sono infatti moltiplicati gli interventi a sostegno delle economie nazionali e ogni giorno vengono presentate stime sui programmi di rilancio adottati nei diversi paesi. Stime difficilmente quantificabili ma che comunque ammontano a parecchie migliaia di miliardi di dollari:

- 850 miliardi, pari al 5% del PIL americano, costituiranno il piano di rilancio statunitense, denominato "New Green Deal", presentato e approvato dallo staff del presidente Barack Obama;
- in Europa, la Germania ha annunciato un piano per un ammontare di 75 miliardi di franchi, la Francia per 40, l'Austria per 8, l'Italia per 9, la Spagna per 75 e la Gran Bretagna per 33 miliardi. Oltre a questi piani Nazionali, Bruxelles ha confermato l'intenzione di adottare un piano di 163 miliardi di dollari, al fine di assicurare un minimo di coesione tra i vari piani di rilancio nazionali.
- una ventina di altri paesi hanno annunciato piani di rilancio più o meno consistenti: la Cina ha annunciato investimenti supplementari pari a 573 miliardi di dollari, l'Australia interventi diversi per 65 miliardi e il Giappone nuovi investimenti per 150 miliardi.

Queste politiche fiscali sono evidentemente accompagnate da una politica monetaria espansiva. A metà gennaio la Banca centrale europea, considerato il deterioramento del quadro economico e la discesa dell'inflazione sotto il 2% nell'Eurozona, ha per esempio proceduto al taglio dei tassi di interesse, portandoli dal 2,5 al 2%, uguagliando così il minimo storico del 2003.

In Svizzera già il 16 ottobre 2008 il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera e la Commissione federale delle banche hanno adottato un pacchetto di misure per stabilizzare il sistema finanziario svizzero e rafforzare in modo durevole la fiducia nel mercato finanziario elvetico. Durante la sessione invernale il Parlamento ha approvato il decreto federale relativo a un credito per la ricapitalizzazione di UBS che prevede due misure: il trasferimento da parte di UBS di 60 miliardi di dollari al massimo di attivi illiquidi a una società posta sotto il controllo della Banca nazionale e la sottoscrizione da parte della Confederazione di un prestito a conversione obbligatoria per oltre 6 miliardi di franchi, remunerato al 12,5%. Il Parlamento ha pure adottato una modifica della legge sulle banche che aumenta l'importo dei depositi garantiti da 30 a 100'000 franchi.

Il 12 novembre 2008 il Consiglio federale ha approvato un pacchetto di misure a sostegno dell'occupazione e dell'offerta. Si tratta della liberazione anticipata di mezzi finanziari per un importo totale di 340 milioni di franchi. In particolare è stata decisa l'abrogazione del blocco dei crediti, l'aumento delle spese per la protezione contro le inondazioni, investimenti nella promozione dell'alloggio, nelle costruzioni civili. Nel contempo il

Dipartimento federale dell'economia ha liberato le riserve di crisi per un importo di 550 milioni di franchi.

L'11 febbraio 2009 il Consiglio federale ha approvato la seconda fase delle misure congiunturali di stabilizzazione per un importo di 700 milioni di franchi, che dovrebbero creare un volume di ordinazioni di oltre 1 miliardo. In particolare si prevedono interventi sulle infrastrutture per la strada e la ferrovia, in progetti di nuova politica regionale, nella ricerca applicata, nella protezione delle foreste, della natura e del paesaggio, impianti fotovoltaici, riscaldamento centralizzato e sostituzione di riscaldamenti elettrici, nel risanamento e manutenzione di stabili federali e nel marketing turistico. Sono pure state adottate altre misure nell'ambito dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni e della legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà. Le indennità per lavoro ridotto sono state estese a 18 mesi fino al 31 marzo del 2011. Nell'ambito delle misure fiscali, il Consiglio federale ha deciso di tener conto del rincaro raggiunto nel 2008 nell'ambito della progressione a freddo che permetterà di lasciare ai consumatori 400 milioni di franchi e ha posto in consultazione un progetto di legge per una riforma dell'imposizione delle famiglie che prevede sgravi fiscali dell'ordine di 600 milioni di franchi.

Questa rinascita delle politiche fiscali interventiste è chiaramente legata all'estrema violenza della crisi attuale e alla necessità di ridare fiducia alle varie economie. Diversamente da altre crisi, che colpivano in modo differenziato le economie dei vari paesi, quella attuale coinvolge inoltre l'intero sistema economico mondiale. Anche i più scettici verso le politiche di rilancio economico sottolineano quindi la necessità di un'azione congiunta su larga scala, considerando che in questo contesto è come se ci si muovesse in un'economia chiusa (lo scopo diventa quello di sostenere la domanda mondiale di beni e servizi). Le varie nazioni trarranno quindi beneficio vicendevolmente dalle politiche fiscali implementate da ognuna di esse.

La dimensione mondiale della crisi attuale e i mezzi messi in atto per affrontarla mostrano quindi come, anche per il Ticino, l'uscita dalla crisi dipenderà essenzialmente dall'efficacia delle politiche economiche adottate su scala mondiale. In altri termini, considerata l'interdipendenza con l'estero della nostra economia, il Ticino trarrà verosimilmente più benefici dalle politiche applicate in altre parti del mondo (USA, Germania, Italia, ...) , che non da quelle direttamente applicate a casa nostra. Si tratta quindi di ben contestualizzare le possibilità di intervento del Cantone, cercando di concentrare le risorse che saranno messe a disposizione su ambiti dove gli effetti sono suscettibili di rimanere sul territorio.

## **2.5. Insegnamenti**

Concludendo questa parte teorica sugli obiettivi e i limiti delle politiche congiunturali, possiamo osservare quanto segue:

- Le politiche fiscali di rilancio dell'economia sono tendenzialmente più efficaci quanto più l'economia è di grosse dimensioni. Nel contempo, un forte grado di apertura dell'economia al commercio internazionale (forte interdipendenza) riduce sensibilmente gli effetti moltiplicatori.
- Le analisi empiriche concernenti le politiche di rilancio applicate in passato mostrano effetti moltiplicatori tutto sommato modesti e in alcuni casi negativi. Di principio, i risultati mostrano un effetto maggiore nei casi di una politica basata su incrementi delle spese di investimento (meno se basata su spese correnti) e minore nei casi di una riduzione

generalizzata delle imposte. Questo minor effetto delle politiche basate sulla leva fiscale è dovuta al fatto che ne beneficiano perlopiù redditi medio-alti, con una propensione al consumo minore.

- Le analisi empiriche mostrano l'azione positiva degli stabilizzatori automatici.
- L'applicazione pratica delle politiche congiunturali è soggetta a problemi di natura tecnica (identificazioni dei cicli e delle misure atte a produrre gli effetti maggiori) e politica (comportamento asimmetrico del politico), che ne riducono l'efficacia.
- L'applicazione di politiche congiunturali è sovente andata di pari passo con un aumento pronunciato dell'indebitamento e di uno squilibrio strutturale dei conti, anche a causa di aumenti di spese che sono poi rimasti nel tempo.
- Attualmente, sono in corso in tutto il mondo politiche di rilancio congiunturale. Il ruolo di una politica simile attuata a livello locale è marginale: l'andamento dell'economia cantonale dipenderà molto di più dall'efficacia delle politiche decise su scala mondiale, che non da quelle decise autonomamente.

Queste conclusioni consigliano quindi prudenza nell'adottare una politica congiunturale attiva nel nostro Cantone. Pur senza effettuare un'analisi specifica degli effetti moltiplicatori nel nostro Cantone, ci sembra infatti possibile evidenziare una serie di specificità della nostra economia, che tendono a smorzare i possibili effetti moltiplicatori di un deciso intervento dello Stato a sostegno dell'economia:

- *Dimensione e apertura dell'economia.* Il Ticino è una piccola economia fortemente dipendente dall'esterno, specializzata sul terziario e per giunta senza materie prima in loco. E' inoltre sede di molte succursali di imprese esterne al Cantone ed è situato su un confine e su un asse che vede ai rispettivi poli due centri quali Milano e Zurigo. E' quindi logico ipotizzare delle propensioni all'importazione e all'esportazione molto elevate, sia a livello internazionale, sia a livello intercantonale, che conducono ad importanti fughe di reddito verso l'esterno.
- *Caratteristiche del mercato del lavoro.* In Ticino circa il 25% della forza lavoro è rappresentato da frontalieri, che consumano e investono prevalentemente fuori Cantone. Una parte dei redditi prodotti è quindi "esportata", ciò che riduce l'effetto moltiplicatore se si privilegiano settori (per esempio l'edilizia) con una forte rappresentanza di forza lavoro proveniente dall'esterno.

Appare quindi probabile che in Ticino l'effetto moltiplicatore sia significativamente inferiore a quello valutato in altre realtà di più ampie dimensioni.