COMMENTI ALLA RELAZIONE DI FIORELLA E TOMMASO PADOA SCHIOPPA:

MARIO ARCELLI

Nella relazione di Fiorella e Tommaso Padoa Schioppa vi sono puntuali confronti di teoria economica e ampie e stimolanti aperture su grandi temi di filosofia dell'economia e di dottrina dello Stato. Io devo dichiarare subito che nonostante l'intenso corso di aggiornamento che Romani questa mattina ci ha dato in materia di filosofia dell'economia sono molto imbarazzato ad affrontare questi grandi temi e quindi centrerò il mio intervento su aspetti più particolari. In effetti quando ai primi di novembre ho ricevuto il volumetto, così chiamerei la relazione di Fiorella e Tommaso Padoa Schioppa (sono circa 80 pagine dal titolo stimolante « Limiti o crisi della politica economica »), dopo una attenta lettura ho pensato con un certo panico che il mio intervento avrebbe corso il rischio di essere intitolato crisi o limiti di un correlatore. Nel primo caso il « discussant » delude perché manca di conseguire per sua incapacità un obiettivo possibile: il commento dei temi di fondo della relazione; nell'altro delude perché si propone di conseguire un obiettivo impossibile: la discussione di una relazione così densa di concetti e di teoria nello spazio di un quarto d'ora.

Stretto fra due alternative insoddisfacenti, ho ritenuto di dover riconoscere l'impossibilità di conseguire l'obiettivo di discutere esaurientemente la relazione ed ho optato a favore di una scelta più limitata quale quella di portare al di là di un commento generale qualche osservazione solo sulla parte relativa alla politica di stabilizzazione. Devo comunque dare atto ai relatori di essersi impegnati in un compito arduo affrontando con una ampia sintesi e con limpida esposizione temi che nel dibattito corrente erano andati frammentandosi anche a causa della sempre maggiore specializzazione richiesta.

Assumendo come premessa la classica sistemazione di Musgrave sulle tre fondamentali funzioni dell'intervento pubblico: quella redistributiva, quella allocativa e quella di stabilizzazione, i relatori sono indotti ad inoltrarsi nei problemi della funzione del benessere sociale partendo dal teorema di impossibilità di Arrow di « Social choices and individual values », e ad approfondire la discussione del significato e del ruolo dello stato etico. Sono argomenti che hanno dato vita ad una sterminata letteratura non solo economica ma anche di scienze politiche. Oggi si parla spesso di mercato politico e di neocontrattualismo, e i relatori attraversano questi temi con una certa baldanza ma anche con il gusto di una discussione libera da pregiudizi che è all'origine della nostra migliore cultura borghese. Né minor impegno hanno dimostrato trattando di problemi distributivi e affrontando il dilemma uguaglianza-efficienza che tanto rinnovato interesse ha suscitato nella più avanzata cultura della « nuova frontiera ».

Basti pensare al meraviglioso libro di Okun « Equality and efficiency », la cui filosofia mi sembra condivisa dai relatori (e difatti è citato tra la bibliografia), che riporta il discorso redistributivo all'interno di una logica di efficienza. Sotto il profilo distributivo ma anche allocativo Okun ridefinisce i limiti del mercato separando l'area dei diritti civili intesi storicamente e modernamente dalla sfera dell'economia dove si realizza l'efficienza. La formula « c'è un posto per il mercato ma il mercato va tenuto al suo posto », esprime al di là di una certa vaghezza una presa di posizione contro il mercato spontaneo. Rivalutare il mercato non significa infatti proporre il ristabilimento di astratte condizioni competitive in un vuoto politico, ma promuovere il ristabilimento dell'efficienza all'interno di un quadro di obiettivi di politica economica e di condizionamenti definiti dall'autorità politica. Si può dunque concordare con le posizioni dei relatori ove affermano che la strada dell'efficienza in nome di una maggiore giustizia sociale è più facilmente percorribile dove più forte sia la fiducia nello Stato che si rende garante delle necessarie redistribuzioni tra i gruppi sociali. Come la funzione di stabilizzazione si giova, come vedremo, contro le pretese del neo « laissez faire » di una cooperazione tra operatori economici, anche per la funzione di redistribuzione la conclusione è analoga. La ricerca della giu-

stizia sociale compatibile con la massima efficienza produttiva presuppone e richiede, cooperazione fra le parti sociali e fra queste e i pubblici poteri. Non appare tuttavia giustificata una manovra redistributiva motivata più dalla ricerca del consenso ad ogni costo che da reali esigenze sociali. La stessa impostazione vale per la funzione allocativa dello Stato: uno dei compiti fondamentali dell'azione pubblica consiste nel promuovere il necessario coordinamento fra operatori indipendenti ove non operino i segnali di mercato; nel creare meccanismi cooperativi tra le parti sociali e lo Stato. L'azione pubblica allocativa non può ignorare quei settori dove il mercato non produce condizioni ottimali a causa di rilevanti esternalità. Laddove esistano interdipendenze fra gli operatori non sorrette dalla capacità dell'accordo fra le parti interessate è necessaria la presenza dello Stato così come più tradizionalmente lo Stato deve far fronte a problemi di indivisibilità dei cosiddetti beni pubblici e alle diverse tipologie di « market failures ». Non è tuttavia giustificabile una manovra allocativa, come ricordavano i relatori, quando i beni e servizi possano essere più efficacemente prodotti dal libero mercato. Le conclusioni dei relatori (cui mi sento di aderire anche perché conseguono ad una logica uniformemente applicata e ampiamente motivata nei confronti delle tre funzioni fondamentali dell'intervento pubblico) implicano tuttavia per quanto riguarda la politica di stabilizzazione una preventiva accettazione non solo dell'opportunità ma anche della possibilità di compiere interventi di tale natura. È questo un argomento che coinvolge il più moderno dibattito fra le diverse teorie economiche e su cui intendo portare qualche osservazione rispetto al testo presentato dai relatori. La politica di stabilizzazione del ciclo, è stato ricordato, trova i suoi fondamenti moderni nella teoria keynesiana. Anche la sintesi neoclassica che ripropone la centralità dell'equilibrio economico generale e spiega la disoccupazione esclusivamente con assunzioni empiriche come la rigidità salariale o la presenza di elementi monopolistici nel sistema economico non disconosce la necessità di interventi di politica economica per ristabilire la piena occupazione, comunque per accelerare il riequilibrio ove i meccanismi di mercato agiscano lentamente.

Tuttavia la sintesi di Patinkin sotto il profilo teorico aveva affermato l'ortodossia dell'equilibrio economico generale neo-

classico e ricondotto la disoccupazione keynesiana a caso particolare di tale teoria, sottolineando il ruolo delle rigidità, oppure, come nel capitolo XIII di « Moneta, interessi e prezzi », qualificando il problema come fenomeno transitorio di squilibrio dinamico. Rispetto alle conclusioni della « sintesi », il nuovo dibattito su Keynes che prendeva l'avvio a metà degli anni sessanta e che è stato ricordato dai relatori, con i contributi di Clower e di Leijonhufvud e per altro verso con gli stessi spunti offerti dal capitolo XIII di Patinkin, capovolgeva i risultati raggiunti, riproponendo in relazione all'effettuazione degli scambi in condizione di disequilibrio la rilevanza teorica di stati di disoccupazione involontaria persistenti nel tempo. Era quindi opportuno a mio avviso tracciare una chiara distinzione teorica tra sintesi neoclassica e analisi del disequilibrio nonostante l'identico punto di partenza: lo schema walrasiano. Ciò non appare tuttavia nel testo dei relatori. Si noti che nel contesto della teoria del disequilibrio per spiegare la genesi della disoccupazione non è necessario far ricorso ad assunzioni empiriche come la rigidità salariale. Basta ipotizzare che la velocità di aggiustamento dei prezzi non sia infinita, come riconoscono anche i relatori, e comunque inferiore alle velocità di aggiustamento delle quantità. Anche se nei fatti la modellistica del disequilibrio assume nelle prime formulazioni rigidità di prezzi e di salari, tale giustificazione, tale specificazione esprime solo una semplificazione del problema. L'ambito della teoria del disequilibrio si è infatti allargato integrando i segnali di quantità che introducevano i vincoli nelle curve di domanda e offerta effettiva, con segnali di prezzo e di altre variabili economiche, ad esempio, lo stock di moneta, che vengono lasciati variare secondo specifiche regole dinamiche. L'approccio del disequilibrio ha così riportato a livello microeconomico alcuni aspetti del pensiero keynesiano, in particolare il ruolo della moneta e la centralità della domanda effettiva pur con importanti distinzioni rispetto a Keynes, e analizzandone le implicazioni sul piano macroeconomico ha riconferito indirettamente validità al modello keynesiano senza per questo assumere un ruolo esclusivo nella reinterpretazione del complesso pensiero di Keynes. Più in generale, tuttavia, l'analisi del disequilibiro ha portato ad approfondire, come in Malinvaud, le diverse situazioni di di-

soccupazione o di inflazione repressa, suggerendo corrispondenti adattamenti nella politica economica. Si può qui notare che la disoccupazione tipica della sintesi neoclassica, quella cioè originata dalla rigidità salariale che non permette che il salario reale raggiunga il livello di equilibrio di piena occupazione non corrisponde a quella definita comunemente come disoccupazione keynesiana. La tipica disoccupazione keynesiana non dipende tanto da salari reali troppo elevati quanto piuttosto da una struttura errata dei rapporti tra prezzi dei beni di investimento, prezzi dei beni di consumo e salari. Di solito non sarebbero gli alti salari, secondo Keynes, a produrre la disoccupazione quanto piuttosto l'alto tasso di interesse che deprimerebbe il prezzo degli « assets » e quindi l'attività di investimento. Carenze di informazione e squilibri finanziari sono altrettanto importanti delle rigidità nel giustificare interventi di stabilizzazione. L'interrogativo rilevante che ci si può porre oggi è tuttavia quale possa essere il contributo o il fondamento di una politica di stabilizzazione costruita tenendo scarsamente conto dell'inflazione e delle conseguenze dell'enorme apertura internazionale delle economie. I relatori si limitano ad osservare con riferimento a quel fenomeno empirico « in cerca di una teoria » che è la curva di Phillips che il « trade off » fra inflazione e disoccupazione pone un primo limite alla politica economica. Vi è in generale un solo livello di occupazione compatibile con la stabilità dei prezzi e nulla garantisce che questo livello coincida con il pieno impiego. Contemporaneamente però il confronto critico ci porta necessariamente insieme con i relatori alla teoria monetarista e alle più moderne formulazioni della teoria delle aspettative razionali. Secondo l'originaria formulazione monetarista la politica di stabilizzazione non è auspicabile perché l'aumento di occupazione che si determina nel breve andare è destinato ad essere vanificato nel lungo periodo e accompagnato da un più elevato livello di inflazione. L'insistere nella politica di stabilizzazione non può che portare ad una accelerazione dell'inflazione.

La curva di Phillips verticale nel lungo periodo e il correlato concetto di saggio di disoccupazione naturale spiegano l'inanità di ogni sforzo volto a ridurre la disoccupazione oltre tale limite. Il monetarismo respinge d'altro lato ogni politica

di « fine tuning » sostenendo che il sistema nel lungo periodo possiede adeguati meccanismi autoregolatori e che ogni intervento discrezionale risulta destabilizzante. Si può qui osservare tuttavia (e ciò non mi sembra essere stato rilevato dai relatori) che il rifiuto di una politica discrezionale, che è comune a Friedman e a gran parte della letteratura delle aspettative razionali, riposa su ragioni quasi opposte. Friedman arguiva che una politica discrezionale era da respingere perché la nostra conoscenza del funzionamento dell'economia è così scarsa che qualsiasi tentativo di « fine tuning » non può che risultare destabilizzante. I *lags* della politica monetaria sono lunghi e variabili.

I moderni cultori delle aspettative razionali respingono viceversa una politica attiva perché se le aspettative sono formulate razionalmente qualunque regola decisionale delle autorità ivi compresa una politica di stabilizzazione ottimale finirà per essere assorbita e riflessa in qualche misura dalle aspettative del mercato e cesserà pertanto di essere una regola ottimale. Gli operatori possiedono le stesse informazioni delle autorità, il grado di conoscenza del funzionamento del sistema è approfondito e diffuso, qualsiasi politica attiva è pienamente anticipata dal mercato e neutralizzata dal comportamento degli operatori. Pertanto secondo questa tesi, Friedman è nel giusto a respingere il « fine tuning », ma per una ragione sbagliata. Le conclusioni ottenute sul fondamento della proposizione di Lucas-Sargent, che deriva dalla curva di offerta aggregata alla Lucas, sono ancora più radicali della posizione di Friedman. In un contesto di aspettative razionali la politica monetaria anticipata non ha effetto né nel lungo né nel breve periodo. La variazione di breve periodo del prodotto rispetto alla sua media non viene modificata dalla politica monetaria sistematica: essa è quindi inefficace. Per quanto riguarda invece la componente non sistematica, questa tende ad aumentare la varianza del prodotto e quindi appare in contraddizione con gli stessi obiettivi di stabilizzazione. La diversa posizione di Friedman rispetto ai cultori delle aspettative razionali può cogliersi anche nella lettura dell'andamento attuale del mercato monetario americano: quando M_1 accelera ed eccede il sentiero programmato i tassi di interesse del mercato monetario crescono.

Per Friedman ciò è dovuto all'affermarsi di aspettative inflazionistiche che richiedono una corrispondente variazione del tasso di interesse nominale: l'effetto Gibson. Per i cultori delle aspettative razionali viceversa i tassi crescono perché gli operatori si attendono un intervento correttivo delle autorità per riportare il tasso di crescita entro il sentiero progammato e pertanto ne anticipano le conseguenze.

In ogni caso sia per Friedman che per la letteratura sulle aspettative razionali una politica economica che segua una regola costante nel tempo viene considerata superiore ad una politica economica flessibile di stampo keynesiano. In effetti è bene definire accuratamente i termini della controversia. Una regola costante di politica economica stabilisce l'evoluzione degli strumenti all'inizio sulla base delle informazioni disponibili e non prevede correzioni nel corso del tempo.

Viceversa una regola flessibile determina gli interventi sulla base delle informazioni che vengono successivamente acquisite in relazione alla dinamica delle variabili endogene. Ove fosse possibile utilizzare la logica dei sistemi e quindi la teoria del controllo che tiene conto dei feed back, la regola flessibile dovrebbe rivelarsi superiore ad una regola fissa. Come è dunque possibile sostenere la superiorità di una regola fissa? Se si può comprendere la negazione di interventi discrezionali non ancorati ad una logica sistematica ottimizzante, appare difficile motivare il rifiuto di una regola flessibile che miri a stabilizzare il sistema. L'obiezione più penetrante a questa posizione è che la politica determinata utilizzando le tradizionali tecniche di controllo si rivela subottimale se nel modello sono incluse aspettative di variabili future. Inoltre Lucas, con il suo famoso teorema, ha dimostrato che la determinazione della politica ottimale attraverso la simulazione di politiche alternative è logicamente scorretta in quanto i parametri del modello ritenuti costanti si modificano invece al variare della politica ipotizzata. L'esempio più noto è che l'inclinazione della curva di Phillips aumenta al crescere della variabilità della politica monetaria.

Un terzo argomento addotto è quello ricavato dalla ricordata proposizione di Lucas-Sorgent. L'autorità governativa può conseguire qualche risultato reale solo se il suo effettivo comportamento si rivela diverso da ciò che il settore privato si

aspetta; ma una tale politica non pretende influenzare il valore medio delle variabili reali non potrà essere che destabilizzante. Tutte le obiezioni menzionate benché rilevanti possono essere tuttavia neutralizzate teoricamente o empiricamente. In particolare la conclusione dell'inefficacia di una politica attiva si è rivelata tutt'altro che robusta ad una attenta analisi. Essa va riferita essenzialmente alla politica monetaria e dipende da una serie di ipotesi che restringono notevolmente la generalità delle conclusioni.

Al di là delle assunzioni già menzionate come l'esistenza di una curva di offerta alla Lucas, e del fatto che l'autorità governativa non dispone di un vantaggio di informazione nei confronti del settore privato, e sono già assunzioni eroiche, basterà ricordare che deve essere esclusa la presenza di effetti ricchezza nella funzione di domanda; che il tasso atteso di inflazione non deve influenzare le scelte di portafoglio tra attività reali e moneta; che i comportamenti dei soggetti, come ricordavano anche i relatori, debbono essere liberi da vincoli cosicché si deve assumere che il mercato del lavoro non sia caratterizzato da contratti di durata superiore ad un periodo; che non esista nell'economia neppure una variabile aggregata della quale gli operatori si servano per formare le proprie aspettative. Come si vede quindi le conclusioni della teoria delle aspettative razionali riposano su assunzioni eroiche e la loro generalità non può essere affermata. Anche quando si respingano le conclusioni più radicali, i modelli con aspettative razionali implicano tuttavia che l'efficienza della politica monetaria sia più limitata di quanto non si assuma normalmente.

Gli operatori tendono a modificare il loro comportamento grazie all'apprendimento e il trade-off fra inflazione e disoccupazione restringe sempre di più i gradi di libertà. Se non vi è crisi, vi sono limiti della politica economica e tanto stretti da suggerire una vera restaurazione del *laissez faire*, scrivono i Padoa Schioppa, pur senza aderire a tale posizione e giustamente sollevano un problema di grande rilievo.

Stando ai monetaristi e ai sostenitori delle aspettative razonali, il ruolo delle rigidità è solo negativo; pertanto i pubblici poteri non dovrebbero cercare con le politiche di stabilizzazione di attenuarne gli effetti negativi, ma piuttosto dovrebbero ridurre e possibilmente eliminare tali rigidità.

Secondo una diversa concezione, ricordata dai relatori, rigidità e inerzie dovrebbero essere viceversa conservate perché conferiscono efficaca alla politica economica: tanto più vi sono rigidità e inerzie, tanto più la politica economica risulta essere efficace.

Il dibattito giustamente quindi potrebbe spostarsi sul grado di ottimalità delle rigidità presenti nel sistema economico.

Condivido l'opinione dei relatori ove affermano, pur senza aderire al monetarismo, la necessità, soprattutto per l'Italia di ripristinare un migliore funzionamento dei mercati eliminando dannosi lacci e laccioli. La possibilità di attuare una efficace politica economica non riposa, come si è chiarito, solo sull'esistenza di vincoli distorsivi e di rigidità. L'eliminazione di distorsioni non implica di per sé il sostegno indiscriminato del laissez faire.

Nonostante la magistrale lezione di Romani di questa mattina non mi sentirei di tornare ai tempi antichi, della buona scuola scozzese. In taluni casi alcune forme contrattuali o neocontrattuali che si presentano come vincoli contribuiscono ad attenuare piuttosto che ad amplificare gli effetti di shocks e perturbazioni esogene e come tali non andrebbero eliminate. Esse rappresentano una risposta alle esigenze di contenere e di ripartire i rischi. Questa è una tesi, sostenuta dai relatori, che io condivido molto caldamente. Tale considerazione ci porta alla conclusione originale dei relatori: un governo mirante all'efficienza dovrebbe ridurre le rigidità distorsive ma favorire forme cooperative. E qui il discorso che potrebbe aprirsi, riguarda l'autonomia della moneta, perché nelle forme cooperative potrebbero anche esserci delle forme cooperative che riguardano la moneta, per perseguire obiettivi di stabilizzazione rilevanti, anche se meno ambiziosi di quelli in cui l'analisi e la politica macroeconomica sembravano credere negli anni sessanta. Il discorso, a questo punto, non può che ricollegarsi con le funzioni redistributiva e allocativa dello Stato. Anche se il testo dei Padoa-Schioppa non è una guida pratica di politica economica, esso può comunque evitare interventi erronei ed impedisce d'altro lato di coltivare illusioni impossibili.

CARLO CASAROSA

La relazione di Fiorella e Tommaso Padoa Schioppa riprende e sviluppa un lavoro recente di Tommaso Padoa Schioppa, dal titolo « La crisi dell'esogenità ». Si tratta di una relazione molto impegnativa ed interessante che farà certamente discutere e non soltanto in questa sede. Nel mio commento mi limiterò a formulare quattro osservazioni sugli aspetti che considero di maggior rilievo.

La prima osservazione riguarda, in un certo senso, i rapporti fra la relazione ed il saggio originario di Tommaso Padoa-Schioppa. In quel lavoro l'A., dopo un'analisi molto attenta delle ragioni della crisi della politica economica, prende in considerazione alcune delle risposte che sono state date ai problemi aperti da questa crisi. Le risposte sono di due tipi: attive e passive. Le risposte attive consistono sostanzialmente nel coordinamento delle politiche e nei controlli diretti. Le risposte passive nel nuovo laissez-faire. Tommaso Padoa-Schioppa si dichiara contrario al nuovo laissez-faire, esprime il proprio scetticismo sull'efficacia del coordinamento delle politiche economiche ed è molto critico nei confronti dei controlli diretti. Giunge pertanto alla conclusione che la via d'uscita dalla crisi della politica economica deve essere ricercata nel rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni economiche: dove per autonomia si intende l'assegnazione alle istituzioni economiche di finalità proprie, specifiche, che le stesse istituzioni dovrebbero poi realizzare autonomamente, senza ulteriori interventi da parte del potere politico.

Nella relazione di Tommaso e Fiorella Padoa-Schioppa si prendono di nuovo in considerazione le varie risposte alla crisi della politica economica e si confermano le critiche ai controlli diretti ed al nuovo laissez-faire. Per quanto riguarda, invece, il coordinamento delle politiche, si passa dallo scetticismo alla accettazione piena dello strumento. Da ciò discende che, a parere dei relatori, gli strumenti in grado di risolvere la crisi della politica economica, o comunque in grado di portare un contributo alla soluzione di tale crisi, sono sostanzialmente due: 1) il rafforzamento dell'autonomia funzionale delle istituzioni economiche; 2) il coordinamento e la cooperazione fra centri decisionali diversi, realizzati mediante l'intervento attivo dello Stato.

Personalmente vedo con molta simpatia questo arricchimento della gamma di strumenti in grado di dare una risposta alla crisi della politica economica. Mi permetto, tuttavia, di sollevare il dubbio che vi possa essere una contraddizione fra le due soluzioni proposte. Infatti il coordinamento delle politiche postula un notevole grado di fiducia nei confronti dello Stato, in quanto quest'ultimo dovrebbe svolgere compiti molto impegnativi quali il coordinamento fra la propria azione e quella di altri centri decisionali e la mediazione fra le parti sociali. Al contrario, la proposta di rafforzare l'autonomia funzionale delle istituzioni è fondata sostanzialmente sulla sfiducia nel potere politico, tanto è vero che la ragione fondamentale che sta alla base di tale proposta è l'opportunità di sottrarre le decisioni economiche, od almeno un certo tipo di decisioni economiche, alle pressioni quotidiane della politica.

Solleciterei pertanto i relatori ad un chiarimento su questo punto: le due soluzioni proposte — il coordinamento e l'autonomia funzionale — sono compatibili con una stessa valutazione del ruolo e del significato del potere pubblico o sono, invece, frutto di valutazioni diverse e, quindi, alternative fra di loro?

Le altre tre osservazioni che desidero formulare riguardano ciascuna una delle parti in cui possiamo considerare articolata la relazione: le *finalità della politica economica*, gli *strumenti della politica economica* e le *istituzioni del governo dell'economia*.

Per quanto riguarda le *finalità della politica economica*, gli autori osservano che la finalità allocativa è stata in passato subordinata sia alla finalità di stabilizzazione che a quella redistributiva ed affermano che, in presenza delle attuali difficoltà dei sistemi economici ed, in particolare, delle finanze pubbliche, bisognerebbe invece dare la preminenza ai problemi di efficienza, anche a scapito della giustizia distributiva. Non so se ho compreso esattamente il pensiero dei relatori, ma sembrerebbe che essi suggerissero una no nonsense policy, basata sulla formula «basta con gli obbiettivi redistributivi ed avanti con l'efficienza». Su questo punto sarei quanto meno molto più cauto dei relatori, soprattutto perché non ritengo che certi eccessi nella politica redistributiva, che pure si sono verificati, giustifichino una completa marcia indietro.

Mi domando poi se i relatori intendano proporre l'attuazione di una distribuzione compatibile, o più compatibile, con la possibilità di una ripresa dello sviluppo oppure di una redistribuzione momentaneamente sfavorevole all'uguaglianza in vista, però, di una redistribuzione successiva più favorevole. Questa perplessità nasce dal fatto che, specialmente alle pp. 39-40 della relazione, si possono trovare affermazioni che sembrano legittimare ora l'una ora l'altra di quetse diverse interpretazioni.

In merito agli *strumenti della politica economica* gli autori osservano che né la moneta né il bilancio pubblico sono strumenti nati per l'attuazione della politica di stabilizzazione e mettono in evidenza con molta lucidità il ruolo svolto da questi strumenti nell'ambito della realizzazione delle altre finalità della politica economica (allocazione e redistribuzione). A parere dei Padoa-Schioppa molti degli aspetti patologici dell'intervento pubblico in economia derivano dall'impiego, per fini di stabilizzazione, di strumenti predisposti per fini diversi. I relatori suggeriscono pertanto, di porre fine a questo stato di cose e di utilizzare ciascuno degli strumenti soltanto per gli obbiettivi « tipici » per i quali è stato introdotto. Questa conclusione, apparentemente molto convincente, apre peraltro un grosso problema. Infatti, dal momento che, come osservano gli stessi relatori, non esiste uno strumento nato per lo svolgimento della funzione di stabilizzazione, una attuazione rigorosa della proposta avanzata nella relazione comporterebbe la impossibilità di perseguire questo obbiettivo. Naturalmente dico questo per sollecitare un chiarimento da parte dei Padoa-Schioppa e non perché sia convinto che essi propongano effettivamente l'abbandono della politica di stabilizzazione alla quale, del resto, dedicano un'ampia parte della relazione.

Uno dei problemi principali sollevati nella parte quinta (*Le istituzioni del governo dell'economia*) è quello della salvaguardia delle ragioni del lungo periodo dalle pressioni quotidiane della politica. A questo proposito Tommaso e Fiorella Padoa-Schioppa osservano, fra l'altro, con espressione molto felice, che una « democrazia istantanea » non sarebbe una vera democrazia, ma un insieme di stati d'animo collettivi o una rappresentazione di stati d'animo collettivi. Per realizzare l'obbiettivo di salvaguardare le ragioni del lungo periodo gli autori suggeriscono che ci si muova nel senso di stabilire, in campo

economico, una gerarchia fra le norme (ed i poteri) analoga a quella prevista sul piano normativo generale: norme costituzionali, norme ordinarie, regolamenti e così via. Più precisamente, anche in campo economico si dovrebbe prevedere una gerarchia fra i poteri decisionali tale che ai poteri superiori spettassero quelle decisioni che producono effetti per periodi di tempo più lunghi e per le quali è meno forte un'esigenza di reversibilità, ed ai poteri inferiori le decisioni di più corto periodo e per loro natura più reversibili.

Per quanto mi riguarda sono perfettamente d'accordo coi relatori sull'importanza del problema segnalato e simpatizzo anche per le linee lungo le quali — a loro parere — dovrebbe essere ricercata la soluzione. Le difficoltà, tuttavia, nascono quando tentiamo di dare una maggiore concretezza e specificità alla proposta.

Una prima possibilità è quella di ricorrere a regole di politica fiscale e monetaria, quali ad es. il pareggio del bilancio (magari soltanto di parte corrente) ed un tasso predeterminato di crescita della massa monetaria, ma i relatori non sembrano in generale favorevoli alla introduzione di regole rigide. Questa loro posizione è esplicita per quanto riguarda la politica monetaria, ma anche per quanto concerne il bilancio pubblico essi sembrano simpatizzare per un rafforzamento delle procedure volto a rendere più razionale la formulazione del bilancio, piuttosto che per regole fisse. (Personalmente concordo con gli autori sul punto in esame per le ragioni che saranno esposte più avanti).

Una volta esclusa l'introduzione di regole rigide, la relazione passa a suggerire una soluzione di carattere istituzionale che si inquadra nel c.d. principio di autonomia. In questa prospettiva si può pensare che ai poteri normativi superiori spetti il compito di assegnare finalità economiche a speciali istituzioni alle quali spetterebbe, poi, la concreta realizzazione degli obbiettivi assegnati.

La valutazione di questa proposta dipende fortemente, a mio avviso, dalle caratteristiche degli obbiettivi che si pensa debbano essere assegnati dai poteri normativi superiori alle istituzioni. Prendiamo, ad esempio, il settore monetario. Una possibile soluzione è che i poteri normativi superiori (il Parla-

mento) assegnino ad una istituzione (la Banca Centrale) il fine di assicurare la stabilità del valore esterno ed interno della moneta e lascino poi all'autonomia dell'istituzione la concreta attuazione degli obbiettivi assegnati.

In questa forma radicale di ripartizione dei compiti il discorso sarebbe ovviamente molto chiaro, ma non ritengo che questo tipo di ripartizione possa o debba essere realizzato. L'obbiezione principale è della stessa natura di una di quelle mosse dagli autori alle regole rigide. Poiché la politica economica si propone, per sua natura, una pluralità di obbiettivi fra i quali è sempre necessario realizzare un trade-off, non mi sembra possibile affidare in esclusiva ad una delle istituzioni economiche, la Banca Centrale, la decisione in merito al grado di realizzazione dell'obbiettivo o degli obbiettivi istituzionali ad essa assegnati. Le decisioni in merito ai trade-off non possono essere affidate ad una istituzione economica, sia pure di grande prestigio come la Banca Centrale, ma debbono rimanere nelle mani delle autorità politiche (Governo e Parlamento).

Diverso sarebbe invece il discorso se le finalità assegnate all'autonomia delle istituzioni economiche fossero più specifiche; e si trattasse, ad esempio, di obbiettivi contenuti in un programma pluriennale del Governo (approvato dal Parlamento) che stabilisse in un modo o nell'altro dei trade-off di medio periodo fra i vari obbiettivi. In questo caso, infatti, affidare all'autonomia di una istituzione la concreta realizzazione di alcuni degli obbiettivi previsti dal programma non significherebbe affatto espropriare Governo e Parlamento in materia di politica economica; ed allo stesso tempo garantirebbe all'istituzione economica « delegata » un notevole grado di autonomia circa le modalità tecniche attraverso le quali realizzare gli obbiettivi ad essa assegnati.

Del resto, che vi siano notevoli problemi di compatibilità fra le prerogative costituzionali di Governo e Parlamento e l'esigenza di autonomia della Banca Centrale nell'attuazione dei propri compiti istituzionali è emerso anche a proposito del c.d. « divorzio » fra Tesoro e Banca d'Italia. Perfino alcuni dei più convinti sostenitori del « divorzio », infatti, hanno esplicitamente ammesso la necessità di un continuo coordinamento fra l'azione della Banca Centrale e la politica economica governa-

tiva e la impossibilità, per la Banca Centrale, di perseguire i propri obbiettivi in isolamento, più o meno splendido.

Sembra quindi di poter concludere che anche in questo caso la soluzione debba essere ricercata nella cooperazione fra centri decisionali diversi piuttosto che in una cartesiana distinzione di competenze.