

PAOLO BAFFI

L'intitolazione della Riunione scientifica odierna invita a interrogarsi sui « limiti » della politica economica.

La coscienza di tali limiti è risalente nel tempo; il prof. Romani, primo dei nostri relatori, ci dirà anzi che la stessa economia politica è nata come teoria dei limiti della politica economica. Questa consapevolezza accompagnò il concetto di politica economica anche quando, con la rivoluzione keynesiana, l'atteggiamento critico nei confronti del *laissez-faire* assunse un ruolo centrale nella letteratura e nella pratica istituzionale; ma si venne attenuando negli anni Sessanta di fronte all'esperienza di due decenni di crescita stabile, associata ad attivi interventi sull'andamento dell'economia, soprattutto di carattere monetario e fiscale. Nel nostro paese, fu quella la stagione dei più brillanti, e non di rado illuministici, esercizi di programmazione.

Gli *shocks* salariali e petroliferi, la crisi del sistema dei cambi fissi, l'inflazione unita al ristagno hanno indi scosso la fiducia nella capacità di governo dell'economia. Come spesso avviene in questi casi, la reazione è andata probabilmente al di là dell'opportuna riconsiderazione critica degli ostacoli che le politiche economiche devono superare. Nella veste di « monetarismo » e della « nuova macroeconomia classica » sono stati riproposti motivi che riconducono all'ortodossia pre-keynesiana. Si è tornati a ricercare il benessere economico, e le stesse garanzie di una democrazia pluralista, in assetti e regole predefiniti una volta per tutte, piuttosto che nella manovra attiva di strumenti anticiclici e strutturali. Nei paesi dell'OCSE, restrizioni monetarie e di bilancio hanno abbattuto l'inflazione ad un tasso vicino al 5 per cento e pari ad un terzo circa del massimo toccato nel 1979; quello di disoccupazione è invece salito al 10 per cento, ma, secondo una logica delle due « fasi », si ri-

tiene che, sulla base dei nuovi e meno insoddisfacenti equilibri monetari, potrà fondarsi una durevole ripresa.

La diffusione presso gli economisti di atteggiamenti assai critici verso la politica economica è riflessa in alcune delle relazioni presentate a questa riunione. Nondimeno, l'ipotesi che si giunga a considerarla non necessaria o inattuabile è tuttora da molti riguardata come un regresso nell'impegno di ogni società a sottrarre il proprio destino economico al dominio della necessità. Ritengono costoro che le dottrine monetariste in particolare — le quali asseriscono con maggiore decisione la tesi a un tempo, della inopportunità e della irrealizzabilità di interventi volti a rendere l'economia più stabile e più efficiente — prestino il fianco a rilievi non trascurabili.

Nel settore operativo e di studio che è stato anche mio, il monetario appunto, le innovazioni finanziarie e le sensibili variazioni della velocità di circolazione degli ultimi anni hanno infatti sollevato nuovi dubbi sull'ipotesi che la domanda di moneta sia una funzione stabile di poche variabili, mentre resta difficile accertare se tale funzione sia più o meno affidabile di quella della spesa di consumo. Nonostante il ricorso a traguardi di crescita degli aggregati monetari e creditizi, intesi a disciplinare le aspettative inflazionistiche attraverso effetti d'annuncio, il carattere di esogeneità può essere riferito all'indirizzo generale della politica monetaria, piuttosto che alla sola offerta di moneta, del resto difficile a definire in modo univoco.

Nel settore reale, le segmentazioni, i meccanismi istituzionali, i conflitti politici tendono ad allontanare il mercato del lavoro dal paradigma walrasiano: di fronte ai 33 milioni di persone attualmente inopere nell'area dell'OCSE, le ipotesi della disoccupazione volontaria, del tasso naturale di disoccupazione, delle aspettative razionali sono chiamate a verifiche ardue. Una teoria di equilibrio del ciclo economico, fondata sul pieno *clearing* di tutti i mercati, è tuttora da completare anche se si accetta l'idea che ciò che occorre spiegare siano le caratteristiche comuni a tutti i cicli, e non anche le significative specificità storiche di ciascuno di essi.

La disamina delle vicende, anche lontane, di un insieme non ristretto di paesi non consente di escludere che, in assenza di « errori » delle banche centrali e in presenza di una crescita regolare dei mezzi di pagamento, sarebbe residua una rilevante

instabilità nella produzione e nei prezzi. La teoria non monetaria delle fluttuazioni economiche ha tale, e tanto risalente, nobiltà scientifica da meritare una critica interna prima di venire scartata sulla base di semplici correlazioni statistiche.

Anche se la deludente esperienza dell'ultimo decennio può forse ricondursi in via principale a difetti di gestione della moneta e del bilancio, essa ha riflesso anche l'azione di intrinseci fattori d'instabilità: nei rapporti tra produttori e consumatori di petrolio, tra fornitori di prodotti primari e di manufatti, tra datori e prestatori d'opera nelle economie industriali. Della risultante e non ancora risolta situazione di crisi sono state proposte interpretazioni articolate, nell'ambito delle quali mi piace ricordare gli studi di Pierluigi Ciocca. Non sempre esse sono in grado di dare ragione degli sviluppi di grande momento che ho richiamato; tuttavia, tendono a prospettare in modo problematico, e quindi potenzialmente proficuo, la questione dei limiti cui s'intitola questa riunione. Le relazioni vi cercano risposta sia confrontando le posizioni generali emerse nel dibattito suscitato dalle tesi neo-liberiste, secondo le quali gli interventi di politica economica sarebbero sconsigliati dalla capacità del sistema di autoregolarsi e dalla ignoranza dei « policy-makers » riguardo al suo funzionamento; sia lungo linee più pragmatiche, riferendo la ricerca dei limiti a singole configurazioni di strumenti, obiettivi e livelli di governo, ed introducendovi le difficoltà di carattere istituzionale e politico-sociale.

Per restringermi ancora una volta alla politica monetaria, vorrei osservare che mentre si contesta in dottrina che la regolazione dell'offerta di moneta possa essere orientata ad obiettivi di carattere reale, affermandosi che una tale ambizione aggraverebbe le condizioni d'instabilità e d'inflazione, l'opinione pubblica continua a chiamare il governo responsabile degli andamenti dell'economia reale. Al banchiere centrale, il problema del suo concorso alla realizzazione dei fini che il consenso sociale propone all'azione di governo si pone quindi senza i lumi di una dottrina che univocamente proponga una politica monetaria attiva, fondata sull'osservazione dello stato dei mercati in cui si definiscono le variabili reali. Forse egli deve ricercarvi risposta in un'azione regolatrice che non assegni validità eterna agli strumenti utilizzati e agli obiettivi intermedi prefissati, ma che sia invece pronta a modificare il proprio orientamento quan-

do le informazioni rese via via disponibili indichino la necessità di ricondurre l'economia verso sentieri più accettabili. La relazione dei Padoa Schioppa, nel definire un'*agenda* di politica economica che sia attenta agli opposti rischi di eccesso e difetto di manovra, propone in questo campo linee d'azione distinte per ambiti temporali diversi.

Rientra nel tema generale della riunione il problema della ripartizione di ruoli fra le politiche economiche. Muovendo dall'assunto analitico che attribuisce effetti prevalenti sugli investimenti alla politica monetaria, e sui consumi a quella di bilancio, si dovrebbe, in un'ottica di sviluppo, assegnare a questa il contenimento del consumo ed a quella il sostegno dell'investimento. Ma nel caso italiano, che viene trattato con maggiore ampiezza nelle relazioni della seconda giornata, dovute a Del Punta e La Malfa, la dilatazione della componente sociale nei trasferimenti pubblici ha reso politicamente più difficile realizzare il consenso intorno ad una politica fiscale siffattamente orientata, ed ha costituito uno stretto legame fra la politica di bilancio e quella dei redditi. Negli anni, fra remunerazioni reali nette percepite dai lavoratori e costi reali del lavoro a carico delle imprese s'è inserito un cuneo fiscale che rischia di rendere infatti ulteriori inasprimenti della stessa imposizione diretta. Nel quinquennio 1978-1982, mentre i salari reali lordi del settore privato, e quindi i costi del lavoro per le imprese, sono cresciuti dell'8 per cento, i salari reali netti sono diminuiti, essenzialmente a causa del drenaggio fiscale, del 5 per cento. D'altra parte, il settore pubblico è un'«industria» ad alta intensità di lavoro: il riequilibrio del bilancio trarrebbe rilevanti benefici da un generale contenimento della dinamica delle retribuzioni.

La posizione relativa delle remunerazioni pubbliche e di quelle private è una decisiva determinante della rincorsa salariale. Ma il peggioramento delle prime sino al 1979 e il loro successivo miglioramento è solo uno degli elementi che segnalano le tensioni dei problemi distributivi interni al mondo del lavoro dipendente. I dati di contabilità nazionale relativi alle retribuzioni di dieci settori mostrano che dal 1970 l'appiattimento dei valori attorno alla media non ha avuto soluzione di continuità, a seguito delle rivendicazioni salariali egualitarie e del punto unico di contingenza, in presenza della folle corsa dei

prezzi e delle remunerazioni nominali; la riduzione del campo di variazione dei redditi lordi si commisura al 40 per cento circa. Il fenomeno risulta ancora più accentuato tra le categorie professionali all'interno dei singoli settori e, per la progressività della tassazione, se si considerano i redditi al netto delle imposte dirette.

Un'azione consapevolmente volta a ridefinire i redditi relativi al lavoro si configura in modo sempre più evidente quale condizione necessaria dello stesso risanamento del bilancio, insieme al riassetto dei meccanismi istituzionali della spesa pubblica, al recupero di produttività degli addetti alla Pubblica amministrazione, al miglioramento dei servizi che essa offre ai cittadini.

Analogamente, in economie caratterizzate da tendenziale ristagno dell'attività produttiva, crescono le difficoltà per le politiche industriali di orientarsi nella direzione di premiare i settori e le imprese più dinamici e profittevoli, e quindi più capaci di assorbire le risorse di capitale e soprattutto di lavoro liberabili dai punti di crisi del sistema. Si intensificano, al tempo stesso, le pressioni politico-sociali per provvedimenti di sostegno a tali punti di crisi; gli interventi strutturali si isteriliscono in un gioco a somma nulla, che rischia di farsi negativa quanto più ritarda la riallocazione delle risorse imposta dai radicali mutamenti occorsi nei prezzi relativi dei prodotti e dei fattori e nelle ragioni di scambio internazionali.

Emerge, da queste brevi considerazioni, una linea d'analisi fondata sull'ipotesi che gli insuccessi della risposta sinora data su scala internazionale all'inflazione, al ristagno, agli squilibri nei conti con l'estero siano dovuti anche a difetto di sinergia delle politiche poste in atto, orientate ad una regolazione della domanda aggregata non adeguatamente sussidiata da interventi sulla struttura dei bilanci, sulla dinamica dei redditi, sull'offerta.

Un'assemblea certamente divisa sul merito di una tesi siffatta, come delle altre di diverso od opposto senso che pure le vengono proposte, è esposta al rischio che il dibattito metta capo ad una contrapposizione frontale e statica di sistemi di pensiero, e non ponga sufficiente attenzione ai problemi del passaggio dalle politiche fin qui, con sempre minor successo, seguite ad altre più appropriate ad una realtà economica essa stessa

in continuo movimento. Di questi problemi fornisce esempio quello dell'adeguamento degli ambiti territoriali di governo al peso crescente di attività e mercati che travalicano i confini nazionali; esso è approfondito, con altri di viva attualità, nella relazione di Tommaso e Fiorella Padoa Schioppa.

Anche l'attuazione di un nuovo indirizzo di politica economica, che fosse fondato sulla tesi della capacità di autogoverno dell'economia attraverso il mercato, porrebbe il problema delle strategie da seguire per realizzare ordinatamente e al minor costo sociale il ripiegamento verso posizioni d'intervento residuo, coerenti con una visione che non ignora i limiti di efficacia del mercato discendenti da forme non concorrenziali, esternalità, costi di transazione. Auguro che il dibattito non ignori questa tematica della transizione.

A conclusione di questa terza ed ultima breve esposizione introduttiva ai lavori della riunione scientifica della Società, mi sia consentito di proporvi una osservazione tratta dalla lettura delle relazioni svolte in questa sede nei tre anni della mia presidenza e di derivarne alcune considerazioni.

Sono stato colpito, lungo questo tempo, dalla sproporzione tra la frequenza dei riferimenti al pensiero di economisti contemporanei dei paesi anglo-sassoni, e soprattutto degli Stati Uniti, e la scarsità di quelli ai loro colleghi italiani. Nelle tre relazioni che quest'anno mi sono state fornite in anticipata lettura, si trovano bensì richiami a De Viti de Marco, Barone, Pareto, Einaudi, Bresciani Turrone, ma nessuno ad economisti italiani viventi. Nemmeno ho trovato un riferimento a Del Vecchio, di cui ricorre il centenario della nascita, ricordato con la lodevole iniziativa di un'antologia dei suoi scritti, curata da Federico Caffè.

Nonostante il contributo di idee originali contenute nelle relazioni, e il loro pregio intrinseco, da questa assunzione delle dottrine elaborate all'estero o in generazioni passate a referenti esclusivi, la riunione finisce col prendere aspetto di esercitazione collettiva su testi di maestri defunti o lontani, su elaborazioni concettuali in tempi passati anche nostre ed ora apparentemente d'altri.

Per uscire da tale situazione, che trovo un poco mortificante, si danno almeno due modi.

Il primo consiste nel dedicare annualmente, in avvenire, una delle relazioni presentate al pensiero degli economisti italiani sul tema della riunione. È una soluzione senza spesa, seppure velata da una leggera ombra di protezionismo intellettuale.

Il secondo consiste nell'invitare ogni anno qualche studioso straniero. Lo stato delle finanze della Società ci ha impedito di farlo finora: ma il nuovo statuto ce ne apre la via attraverso gli sperati aiuti dei soci aggregati.

A Del Vecchio ed al nutrito gruppo di economisti italiani della sua generazione potrebbe essere reso l'omaggio di una giornata di studio loro dedicata. Affido queste proposte all'attenzione del nuovo Consiglio.

Ringrazio l'Associazione Bancaria della rinnovata, cortese ospitalità e, anche a nome suo, vi invito a prendere conoscenza del bando di concorso del Premio Stefano Siglienti di L. 20 milioni, per un'opera inedita in materia di credito; concorso per cui la presentazione dei lavori è ancora aperta.