

## GIUSEPPE DI NARDI

Credo che occorra ringraziare il prof. Baffi che ci ha brevemente rappresentato l'opportunità di allargare i riferimenti bibliografici ai contributi degli studiosi italiani, e soprattutto alla letteratura dei grandi maestri del pensiero italiano. Affermo d'essere stato fortunato di avere avuto nella mia vita la possibilità di attingere al pensiero e al colloquio diretto di alcuni grandi maestri della scienza economica italiana, i cui nomi non sono stati qui in alcun modo ricordati. Ciò mi pare non conforme al dovere della obiettiva informazione. Pertanto concordo pienamente con il prof. Baffi che, al compimento della sua triennale presidenza del nostro sodalizio ha voluto rivolgere a tutti noi la predetta esortazione, che merita di essere accolta perché ispirata da un alto senso di obiettività accademica.

## FEDERICO CAFFÈ

La dotta, erudita e stimolante relazione di Franco Romani pone in difficoltà chi deve, per necessità esporre le proprie impressioni senza un analogo appropriato corredo di richiami al pensiero dei grandi economisti del passato. Tuttavia, anche con riferimenti di carattere meramente scolastico, è forse possibile cogliere nel loro pensiero elementi di stimolo, anziché di remora, all'intervento pubblico.

Quando Adamo Smith afferma essere sufficiente che quattro commercianti si riuniscano per prendere un tè, perché ne risulti escogitato qualcosa a danno dei consumatori, non fornisce di certo una visione ottimistica dell'operare economico. La sua affermazione, notoriamente, può costituire la base di una legislazione anti monopolistica: una legislazione che, prospettata anche dalla commissione economica del Ministero per la Costituente, il nostro paese non ha mai saputo darsi. Einaudi, esponente rigoroso di indirizzo liberale, in una certa fase della sua elaborazione teorica, propose che la istituzione di ogni società per azioni dovesse essere approvata con un atto del Parlamento, con una legge, anticipando in qualche modo alcune considerazioni e preoccupazioni di Minsky, Hayek del quale

è sufficiente ricordare il meraviglioso articolo che indica nel prezzo l'informatore sociale per eccellenza, da tutti comprensibile senza particolari apparati in qualche parte della sua produzione avrebbe potuto occupare dei « prezzi amministrati », così diversi e così fuorvianti rispetto all'ideale prezzo concorrenziale.

Comunque, il motivo che mi ha indotto a intervenire è il timore che l'eleganza dei richiami di Romani e l'inclinazione a seguirlo nella sua suggestiva prospettiva storica conducano a dimenticare i problemi dei nostri tempi. Siamo di fronte a 33 milioni di disoccupati, in presenza di milioni di tonnellate di prodotti alimentari che si distruggono e a milioni di persone che muoiono di fame. Non mi pare che si possa facilmente essere d'accordo mettendoci esclusivamente su un piano storicistico e ripercorrendo un'evoluzione del pensiero che si presta a varie letture, inclusa la responsabilità che le concezioni liberali possano aver avuto nel riporre una fiducia eccessiva sulle soluzioni dette naturali o evolutive.

Quando si considera l'intervento pubblico come dovuto alla « presunzione di sapere » mi sembra si trascuri che, in alcuni casi, sappiamo anche troppo e siamo riluttanti o lenti nell'agire. Basta pensare, ad esempio, agli infortuni sul lavoro, che mi inducono a considerare tutt'altro che superate le categorie dei costi sociali e di esternalità, dannose, non eliminabili con accordo tra le parti. Del resto è stato giustamente rilevato che anche il non intervento non implica assenza di politica economica, ma una sua configurazione particolare. Una notazione finale intenderei fare su una certa sovrapposizione che, a mio avviso, si è determinata tra il consigliere del principe e lo studioso dei problemi di politica economica. Si tratta di due posizioni del tutto distinte. È inutile che, ad un pubblico così qualificato, io mi riferisca alle precisazioni di Morgenstern, di Meade, di Tinbergen e ai loro contributi alla metodologia della politica economica. Consigliere del principe è una persona che deve dare dei pareri particolari e non ha niente a che fare con il teorico della politica economica, che ha compiti di analisi sistematica dei problemi e metodi della politica economica.

Con una auspicata inversione del titolo di questo convegno, mi auguro che dalla discussione risultino valorizzate le *potenzialità* della politica economica, non già soltanto i suoi limiti. Forse vi è un sottostante interesse corporativo, essendo io insegnante della disciplina. Ma mi sembra che il molto che occorrerebbe fare sul piano dell'intervento pubblico, nelle sue forme di intervento quantitativo, qualitativo e di riforma, sorpassi di gran lunga le pur in astratto legittime preoccupazioni per il *non agenda*.

LUIGI SPAVENTA

Desidero iniziare con alcune richieste di chiarimento a Franco Romani. Non si può non essere intimiditi dalla sua relazione, che naturalmente affascina perché è una maestosa contemplazione. Ma viene subito voglia di chiedergli se ci si può fermare a questa attenta contemplazione della sempre terribile complessità del reale. Occorre trovare una mediazione fra il riconoscimento di tutte le complessità descritte da Romani e i problemi concreti che si pongono all'economista. Ogni economista tende ad essere in qualche modo prescrittivo: riesce difficile nella storia del pensiero trovare un economista che non abbia peccato in qualche modo di prescrizione o non sia stato poi alla fine usato a fini prescrittivi. Il più puro dei teorici dell'equilibrio generale viene usato dall'ultimo consigliere di un presidente per dire, alla fine, che cosa bisogna fare. Io non credo che l'essere in qualche modo prescrittivi sia poi peccato mortale.

Qui soccorrono forse i chiarimenti dati da Michele Salvati: anche se molto irrigiditi della sua richiesta di denunciare immediatamente il proprio mutevole voto alle elezioni o la propria appartenenza a un dichiarato gruppo politico in Parlamento. Forse la distinzione fra una impurità vera e una impurità necessaria di chi voglia cimentarsi nel consiglio è questa. L'impurità vera, da condannare, è quella di chi usi quel poco che sa di economia per provvedere razionalizzazioni *ex post* ad azioni che non sono razionalizzabili, a decisioni che dipendono da fatti umorali o da convenienze politiche del principe o dei principi. E invece l'impurità necessaria è quella che si fa nella cucina di ogni giorno della politica economica, che avviene nelle strategie operative descritte dai Padoa-Schioppa. Ci si trova sempre di fronte a situazioni di « second best »: sarebbe stolto, credo, che l'economista prendesse le distanze solo perché non si realizzano condizioni ottimali e egli deve contribuire a indicare strategie sub-ottimali, accettando, purché ne sia consapevole, un qualche grado di compromissione.

Un'altra riflessione stimolata dalla relazione di Franco Romani riguarda la mano invisibile. Io non sono fra quanti prendono in giro Franco Romani quando parla di mano invisibile; però per lo meno dobbiamo chiederci quale sia la buona mano invisibile, perché di mani invisibili ne esistono tante. Siccome io, per limiti miei, sono un induttivo più che un deduttivo (ed oggi abbiamo sentito relazioni eminentemente deduttive), voglio fare un esempio. Prendiamo il caso dei mercati finanziari e consideriamo due paesi. In uno, i mercati finanziari sono regolati da leggi che disciplinano l'« insider trad-

ing », obbligano alla dichiarazione di proprietà dei pacchetti azionari, per cui si sa più o meno esattamente chi è proprietario, prescrivono bilanci consolidati. In un altro paese manca qualsiasi regolamento sull'« insider trading », non si sa di chi sono alcune delle principali società azionarie, la banca centrale non riesce a controllare le banche in forma di società per azioni perché non ne conosce né i bilanci consolidati né la proprietà. La mano invisibile opererà in modo ben diverso nei due casi. Allora mi chiedo se spesso non serva una normativa specifica proprio per assicurare un funzionamento decente e accettabile della mano invisibile. Ho fatto l'esempio dei mercati finanziari perché solitamente sono quelli in cui si ritiene che più valga la concorrenza (essendo « auction markets » e non « contract markets ». In questi casi evidentemente è inutile parlare di mani invisibili in astratto, se non si considera la specificità della storia societaria e della storia bancaria. Con riferimento ai mercati finanziari italiani comincerei a leggere il saggio di Pantaleoni, dove sono dibattute le questioni dei salvataggi; il saggio di Sraffa sulla crisi bancaria in Italia: e si vedrà quali misfatti può compiere una mano invisibile lasciata a se stessa.

Vorrei passare molto brevemente alla relazione dei Padoa Schioppa, dove si parla di un tema estremamente importante: quello della costituzione economica effettiva. Questa costituzione economica sta mutando completamente. Io credo che bisogna smetterla con l'ipocrisia di ritenere che le decisioni fondamentali sono determinate dalla volontà generale o da chi la rappresenta. Alla volontà politica quale si esprime in organi rappresentativi sempre meno sono demandate le scelte fondamentali che orientano veramente nel medio periodo la politica economica; e sempre più questi organismi rappresentativi si dedicano ad atti di amministrazione. Non solo il Parlamento fa atti di amministrazione sotto forma di legge, mentre nel frattempo l'amministrazione sotto guisa di atti amministrativi legifera (è il caso tipico da noi in materia tributaria); ma vi sono ben altre scelte sottratte al tradizionale potere legislativo. Alcune scelte sono sottratte ormai fisiologicamente al potere di organi interni. L'internazionalizzazione dell'attività finanziaria, come è stato detto in un bel saggio di Padoa Schioppa, Carli e Monti, fa sì che le decisioni vengano prese da soggetti ignoti in luoghi ove manca il controllo di autorità nazionali.

Altri sviluppi sono meno inevitabili. Un caso tipico è quello delle decisioni in materia di spese e di entrate dipendenti da accordi con i sindacati. Quando il governo si presenta in parlamento affermando che un disegno di legge in materia fiscale o di retribuzione al pubblico impiego non è modificabile perché recepisce un'in-

tesa con il sindacato, il potere legislativo risulta privato dei suoi poteri, che dovrebbero esercitarsi autonomamente e in materia di interessi generali.

Un altro esempio riguarda le decisioni di politica economica generale assunte dalla banca centrale. Sono decisioni che influenzano l'andamento del paese molto più di qualsiasi cosa possa essere decisa in Parlamento, soprattutto se banca centrale e potere politico perseguono strategie non cooperative.

Consideriamo ad esempio i modi di finanziamento del disavanzo pubblico, quando vi sia assoluta indipendenza fra politica fiscale e politica monetaria. Affermano i Padoa Schioppa nella loro relazione che è essenziale preservare l'autonomia della banca centrale poiché chi crea la moneta non deve essere subordinato alle decisioni di chi la spende.

Ma può avvenire in tal modo che la spesa venga in parte a dipendere dalle decisioni di chi crea la moneta. Infatti un eccesso di finanziamento con debito fruttifero può determinare, attraverso il livello del saggio d'interesse e l'onere complessivo per interessi, un'autoalimentazione del disavanzo e del debito.

Credo, in conclusione, che occorra prendere atto dei mutamenti intervenuti nella costituzione economica materiale ed evitare di ragionare in base a modelli astratti: astratti perché mai verificatisi, o astratti perché storicamente obsoleti. I mutamenti della costituzione economica inducono a privilegiare strategie cooperative, con quanto di « impuro » e di compromissorio esse comportano.

#### FERRUCCIO MARZANO

Il punto che vorrei sollevare è questo: dalla relazione di Romani e dall'intervento di Salvati mi sembrava che fosse emersa una posizione comune in base alla quale Romani, rappresentante della teoria chiamiamola evoluzionistica, e Salvati, rappresentante della teoria chiamiamola razionalistica, convergessero ed in qualche modo si coalizzassero contro un comune nemico rappresentato dalla teoria chiamiamola irrazionalistica. Io sono convinto che, se vogliamo procedere per contrapposizioni, vi sono almeno *quattro* teorie da considerare: quella evoluzionistica, quella razionalistica, quella irrazionalistica (in proposito si può pensare ai teorici del corporativismo), ma anche una quarta teoria che chiamerei costruttivistica. Intendo fare riferimento a quella moderna teoria della politica economica che si rifà a Tinbergen e che Salvati mi sembra un po' sbrigativamente abbia liquidato.

Si tratta di una teoria della politica economica, cioè di un'analisi di tutti gli aspetti sia teorici sia pratici della politica economica, intorno alla quale molti di noi — pur provenendo da posizioni di ciamo filosofiche differenziate — possono convergere, possono riconoscersi. Questa posizione che in Italia, se non sbaglio, ha avuto l'adesione di Gustavo Del Vecchio (ricordo le sue Lezioni di scienza delle finanze), nonché di Federico Caffè, sostiene che l'economista, lo scienziato sociale, direi più in generale lo scienziato, nelle sue analisi e nelle sue prescrizioni, può arrivare fino ad un certo punto, fino ad un « cerchio », all'interno del quale c'è spazio per l'ideologia, per la morale, direi anche per la fede. È così che, intorno a questa posizione costruttivistica (si potrebbe chiamare anche « relativistica ») si possono riconoscere anche, per esempio, gli economisti, più in generale gli scienziati, di matrice cattolica, per i quali probabilmente si pongono problemi che non si pongono per Romani e Salvati.

Per tutti coloro che sentono tali problemi la ragione, e quindi la possibilità di applicare l'analisi, di fare scienza, arriva fino a certi punti, mentre all'interno di un cerchio delimitato da tutti questi punti fin dove gli scienziati arrivano c'è ampio spazio per posizioni differenziate di carattere ideologico, morale ed anche religioso.

La teoria della politica economica moderna, sviluppata da Tinbergen, da Theil e da tanti altri che per brevità non cito, risponde secondo me in maniera soddisfacente a questo problema della « duplice » collocazione di molti di noi, di chi non aderisce *in toto* né al razionalismo né all'evoluzionismo o empirismo o pragmatismo (come pure è stato chiamato). È allora che persone che la pensano in modo diverso per quanto attiene ad aspetti di ordine per così dire più « fondamentale », si ritrovano intorno ad un tavolo a discutere con strumenti comuni, con un metodo comune, con un approccio comune, per risolvere i problemi della politica economica e della stessa analisi economica. Da questo punto di vista, quindi, io leggerei in positivo la posizione di un Tinbergen, secondo il quale (ma questa è una grossa semplificazione) gli obiettivi sono indicati dai politici, mentre gli strumenti vengono predisposti dagli economisti. Chiaramente, non è così semplice; vi sono interdipendenze e complicazioni. Però, grosso modo, si compendia in questa posizione la visione secondo la quale l'economista è chiamato a discutere fino ad un certo punto.

Non credo che si possa tacciare una posizione di questo tipo di schizofrenia oppure di doppiezza. Si tratta di discutere sia degli uni sia degli altri problemi, però ponendosi — questo è il punto — in una veste diversa nei due casi. Come si diceva un tempo, *qua* economisti discutiamo in un certo modo, sulle cose circa la compren-

sione delle quali possiamo usare degli strumenti comuni, dei metodi comuni; possiamo anche dissentire, ma dissentiamo non in base a principi « primi », sui quali invece il dissenso può ben essere molto più profondo, bensì in base a principi *verificabili* o *falsificabili*. Qui recupero il discorso di Salvati, ma limitatamente — per riprendere l'immagine di Gustavo Del Vecchio — ai problemi che si trovano all'esterno del cerchio.

Mi sia ora consentito fare un'altra osservazione. Mi pare di poter dire che, mentre è giusto che si studino e si rivalutino gli autori italiani, non dobbiamo andare nell'eccesso opposto (sempre che sia vero — ma non ne sono convinto — che si sia ora in presenza di un eccessivo rifarsi agli stranieri), di interessarci soltanto degli italiani, magari economisti anche autorevoli del passato. Se tale posizione fosse spinta oltre un certo punto, ciò potrebbe portare ad una situazione di provincialismo. Viceversa gli scambi continui, vivi, intensi con le teorie economiche che si affermano su scala internazionale possono servirci ad ampliare sempre più la zona delle « convergenze » tra studiosi e quindi a facilitare il cammino di tutti, evitando inutili contrapposizioni, fino a quei certi punti al di qua dei quali — come dicevo prima — si può e si deve esercitare lo specifico lavoro critico e costruttivo dell'economista.

#### ROBERTO CAGLIOZZI

Desidero partecipare al dibattito sulla relazione presentata dal prof. Romani con alcune considerazioni che renderò brevissime, poiché esse hanno un forte grado di generalità ed intervengono in una fase della discussione nella quale potrebbero apparire opportuni contributi più specifici.

Nelle filosofie che assumono come fondamento originario la coscienza, filosofie che rappresentano una parte tanto vitale della nostra cultura di tipo occidentale — mi si perdoni la larga approssimazione di questo discorso —, il soggetto individuale umano è un mondo, il relativismo è realismo, la coscienza è anche coscienza di libertà e responsabilità individuale. Nelle espressioni più evolute di tali filosofie, per altro, le ombre del solipsismo e, per certi aspetti, dello stesso egoismo vengono fugate dalla coscienza del fatto che la soggettività individuale si costituisce pienamente solo intersoggettivamente, mediante la comunicazione.

Quanto di questo spirito sia effettivamente rintracciabile nelle scienze europee — e qui il riferimento ad Husserl è evidente — è problema aperto e trattasi, penso, di un problema non di poco conto

per l'avvenire stesso della nostra cultura. Per quanto concerne, in particolare, l'organizzazione della società e le scienze che l'hanno per oggetto, lo spirito a cui ho accennato ha implicazioni assai profonde, poiché essa rende del tutto chiaro che l'organizzazione sociale non può derivare da una diversificazione funzionale delle entità elementari analoga a quella che si rinviene in altri organismi: le entità elementari organizzate nella società umana hanno un identico *status* di soggetto, di « cittadino » e, individualmente, mediante l'intenzionale intercomunicazione, costituiscono fondamento dell'oggettività, nel relativo; né ad esse può essere negata libertà e responsabilità individuale, poiché questo è il contenuto della loro coscienza. D'altra parte, esse devono produrre insieme, devono regolare i loro rapporti, dunque, non possono non dar luogo ad una normativa ad una struttura organizzativa, ad una divisione dei compiti. Sono qui le questioni nodali della democrazia.

È in ordine a tali questioni che, per le scienze le quali hanno per oggetto l'organizzazione della società, si rileva di grande utilità la costruzione di « geometrie », riguardanti il comportamento razionale di soggetti astratti, il loro interagire e la determinazione, per effetto di quest'ultimo, di « stati » particolari, tra quelli compatibili coi vincoli posti al livello sia individuale che sociale, stati nei quali si realizza un equilibrio tra comportamenti in direzione opposta e che rappresentano un ottimo — appunto, vincolato — per i soggetti individuali. In questo senso, come dice con grande efficacia Hahn (v. F. H. Hahn, *On the Notion of Equilibrium in Economics*, Cambridge University Press, 1973), « l'equilibrio si rivela un'idea organizzativa centrale dell'Economica » e, naturalmente, fondamentale appare il nesso che può essere stabilito tra nozione di equilibrio e nozione di ottimo.

Il merito dell'assiomatizzazione operata specialmente da Debreu (v. G. Debreu, *Theory of Value*, Wiley, 1959) risiede proprio nell'aver reso evidente che le proprietà degli stati di equilibrio non sono proprietà del mondo reale, ma proprietà di geometrie, di schemi astratti da tener presente ai fini dell'organizzazione del mondo reale, nel tentativo di trasmettere a quest'ultimo, almeno parzialmente, tali proprietà, sotto la permanente guida cosciente di una soggettività collettiva democratica.

Quando, come soggetti politicamente coscienti del nostro realizzarsi intersoggettivamente, pensiamo al mercato quale elemento dell'organizzazione sociale verso cui tendere, l'idea che abbiamo presente non è forse l'« equilibrio di mercato »? Essa è però un'idea.

Considerazioni analoghe valgono, certo, per gli affinamenti, circa la finitezza e stabilità degli equilibri, attuati, nell'ambito dell'assio-

matizzazione, ad opera di Debreu (v. G. Debreu, « Economies with a Finite Set of Equilibria », *Econometrica*, vol. 38, 1970, pp. 387-392), generalizzati ed estesi da Fuchs (1972), Mas Colell (1973) e Smale (v., specialmente, S. Smale, « Global Analysis and Economics IV », *Journal Mathematical Economics*, I, 1974, pp. 119-127): tali potenti risultati riguardano possibilità di principio non necessità reali sperimentabili sul mercato costruibile concretamente. E, ciò nonostante, essi forniscono un orientamento, chiarendo la natura razionale, geometrica, di cui i prezzi di mercato imperfettamente partecipano, e rappresentano, quindi, elementi da tener presente, accanto ad altri elementi, per l'esercizio di scelte, al livello intersoggettivo, che affidino parte della determinazione degli stati della società all'interagire spontaneo degli agenti economici.

Ho usato il termine « geometrie » in luogo di quello di « teorie » per esprimere che, nell'ordine d'idee a cui ho accennato, esse hanno il senso di riferimento ideale piuttosto che quello di « spiegazione » della realtà economica. Anzi, rimanendo sempre nell'ordine d'idee accennato, appare che la realtà economica e specialmente il suo evolvere sfuggono ad una vera e propria teorizzazione.

Non è pensabile, infatti, che la libertà e la responsabilità individuali, delle quali il soggetto individuale ha coscienza, si perdano del tutto al livello collettivo, così da configurare, a tale livello, un corso determinato dalla numerosità dei soggetti, dal loro interagire, dal mutuo condizionamento, in grado di neutralizzare completamente i gradi di libertà. Se così fosse, la stessa soggettività individuale si estinguerebbe nelle coscienze. Anche al livello collettivo, al livello sociale, dunque, non può non sussistere qualcosa di analogo alla soggettività individuale, cioè una possibilità di scelta in base a significati costituiti autonomamente o, per così dire, arbitrariamente: una « soggettività collettiva », in altri termini, che si esprime mediante l'organizzazione sociale, ma che definisce e determina anche le modalità di quest'ultima, secondo obiettivi, valori, significati costituenti la singolarità storica.

Nel modo di vedere a cui ho fatto riferimento, la realtà economica e, soprattutto, il suo evolvere sono perciò soggetti ad una indeterminazione di fondo. Essi, infatti, si determinano in relazione a margini di scelta. E ciò in un duplice senso: innanzitutto, su un piano, per così dire, normativo, dal momento che gli stessi criteri di economicità appaiono definiti solo in rapporto agli obiettivi, ai valori che si affermano al livello della « soggettività collettiva » in un particolare momento storico — la logica economica, si sa, è tipicamente soggettiva; in secondo luogo, su un piano, per così dire, positivo, poiché le regolarità rilevabili nel mondo economico dato di-

pendono anch'esse da scelte, specialmente quelle inerenti alle strutture organizzative della società, e sono, quindi, mutevoli; anzi, dato che la loro identificazione può indurre una modificazione delle scelte, vale per esse proprio il principio di indeterminazione secondo cui « l'osservazione modifica l'osservabile ».

In questa luce, la caratteristica del mercato « reale » — cioè, non astratto ed attinente alle geometrie, ma sperimentabile in concreto — che assume rilevanza non è tanto quella di tendere verso un equilibrio stabile, quanto quella di essere « guidabile » senza rischio di una « catastrofe ». Di qui l'interesse che sembra doversi attribuire all'accostamento tra analisi dell'equilibrio di mercato e teoria « della catastrofe » compiuto, ad esempio, da Balasko (v. Y. Balasko, « Economic Equilibrium and Catastrophe Theory: An Introduction », *Econometrica*, vol. 46, 1978, pp. 557-569).

L'indagine positiva, d'altro canto, acquista il senso d'informazione sulle interdipendenze che sussistono nella realtà economica data o, in altri termini, d'individuazione di quale possa essere, in un dato momento, l'insieme delle alternative fattibili. Tale funzione, d'importanza, ovviamente, fondamentale ai fini dell'effettualità di una scelta consapevole, appare tanto più proficua quanto più ci si guardi dall'ipostatizzare relazioni e tendenze rilevate. Il prof. Arcelli ci ha poco fa così brillantemente mostrato, in uno specifico campo, quale portata possa avere l'analisi delle interdipendenze a fini normativi.

Il prof. Romani ha ricordato prima il concetto di Economia Politica come limite della Politica Economica. Se ci si attiene a questo concetto, ovviamente, l'Economia Politica acquista il carattere di un'indagine puramente positiva. Ma è possibile per l'economista, come tale, rimanere estraneo alla scelta? Nell'ammettere questa possibilità non ci si pone, tendenzialmente, in una posizione alla Tinbergen: che siano indicati gli obiettivi, l'economista, neutrale, indicherà, a sua volta, le compatibilità e gli strumenti per raggiungerli?

La possibilità è stata negata — a mio avviso, giustamente — dal prof. Salvati: l'economista non può che porsi all'interno del processo evolutivo della realtà economica, rappresentandone una componente culturale; bene fa se si schiera.

Nello spirito a cui ho accennato, si può intravedere, per altro, una collocazione più generale e tecnica dell'economista all'interno del processo evolutivo della realtà economica: quello d'individuare i termini — che, certamente, possono essere mediati dalla cultura, dalle istituzioni, ecc. — secondo cui si può prima instaurare e poi accertare che sia mantenuta una correlazione tra le scelte dell'auto-

rità di governo e le preferenze dei governati, dei cittadini. Un simile ruolo dell'economista è, naturalmente, strettamente connesso al concetto di democrazia, poiché, nell'ambito di ordinamenti di tipo democratico, solo le preferenze dei soggetti individuali possono considerarsi fondate originariamente, mentre quelle dell'autorità di governo e le conseguenti scelte da questa compiute non possono non essere ricondotte alle prime; in altri termini, l'autorità di governo deve dar conto delle proprie scelte ai cittadini. Questo campo d'indagine non può essere considerato riservato alla Teoria Politica ed estraneo all'Economia Politica: primo, perché, essendo la logica economica essenzialmente soggettiva, cioè, relativa ad obiettivi e valori, appare molto importante, proprio dal punto di vista scientifico — una scienza, beninteso, vista come « attività rappresentativa », per dirla alla König — riuscire a radicare, appunto, obiettivi e valori in un qualche fondamento; secondo, perché l'Economia Politica dispone tradizionalmente di strumenti concettuali che possono offrire un contributo sostanziale per affrontare il campo d'indagine in questione. Del resto, la grande portata culturale del pensiero neoclassico, così affine, per certi aspetti, alla sensibilità delle società occidentali democratiche non origina forse dal fatto che esso — sia pure in modo, se si vuole, ideologico — si colloca sul terreno a cui ho accennato: quello della derivazione di « stati » della società dalle preferenze individuali?

Si sa, d'altra parte, che il filone di ricerche al riguardo non può certo ritenersi concluso dal teorema di Arrow. Tornerò su questo punto tra poco.

Desidero porre qui, invece, soltanto un cenno su un modo di vedere diverso da quello a cui ho fatto riferimento finora, il quale potrà, così, apparire più chiaramente caratterizzato.

In quello che chiamerò, per brevità, il « secondo modo di vedere », il punto di vista da cui si pone l'economista è collocato, per così dire, « fuori del processo evolutivo della realtà economica », essendo lo scopo precipuo della sua analisi quello di cogliere le leggi oggettive dell'evolvere di tale realtà.

Lo schema interpretativo dinamico è tipico di questo modo di vedere. Nello stabilire relazioni tra « stati » e « variazioni degli stati », esso tende, infatti, a chiudere nell'oggettività la spiegazione della realtà economica. Le leggi enunciate pongono, per altro, come si sa, tutti i problemi riguardanti il riscontro empirico. Si passa, così, nell'ambito non più delle geometrie, ma delle vere e proprie « teorie » sull'evolvere della realtà economica. Vi sarà, allora, anche una teoria della soggettività; e quest'ultima correrà il rischio di essere ridotta ad « autoregolazione ». Utilizzando le analisi della Ci-

bernetica (processi di controreazione, ecc.), la soggettività potrà essere teorizzata in modo da ammettere anche comportamenti di apprendimento o anche comportamenti teleologici. Tali teorie, tuttavia, rappresenteranno sempre la soggettività chiusa all'interno delle ipotesi prefissate circa valori ed obiettivi della soggettività stessa: questa non potrà esprimersi, per così dire, arbitrariamente, in base a significati da essa costituiti autonomamente; la soggettività non apparirà mai come cosa essenzialmente diversa dall'oggettività, come il vivere i gradi di libertà del processo dall'interno del processo.

Un aspetto caratteristico di ciò che ho indicato come il « secondo modo di vedere » e che potrebbe anche dirsi « interpretazione sistematica » è l'integrazione del « sistema economico » nel più ampio « sistema socio-culturale », alla ricerca della determinazione dell'evolvere del primo.

In altri termini, la soggettività, individuale o collettiva che sia, può essere teorizzata, nel senso di ritenerla risultante di una serie d'interdipendenze sistemiche. In tal modo essa, di fatto, tende a scomparire come soggettività propriamente intesa. La sua totale scomparsa ha luogo quando il sistema, di cui viene considerata parte, la esprime completamente mediante i condizionamenti (tra i quali sono da includere i meccanismi di autoregolazione, i fini prefissati, ecc.) a cui la si considera sottoposta.

Quanto più è globale la spiegazione del processo in termini di autoregolazione e, quindi, di determinazione, tanto più deformata appare la realtà dell'indeterminazione di fondo e tanto più lontana diviene la visione positivistica da un vero e proprio realismo: lo spirito a cui mi sono riferito all'inizio si perde in tal modo del tutto.

Tornando alla questione relativa alla possibilità d'instaurare una correlazione tra scelte dell'autorità di governo e preferenze dei cittadini, si sa che i problemi più ardui — come hanno mostrato, ad esempio, G. H. Kramer (v. G. H. Kramer, « On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule », *Econometrica*, vol. 41, 1973, pp. 285-298) o D. H. Blair e R. A. Pollak (v. D. H. Blair and R. A. Pollak, « Acyclic Collective Choice Rules », *Econometrica*, vol. 50, 1982, pp. 931-943) — riguardano, in effetto, l'aggregazione di preferenze individuali espresse su alternative definite in uno spazio multidimensionale (che sono, per altro, quelle dotate di maggior rilevanza sul piano economico). Il ricorso a schemi dinamici apre tuttavia, prospettive molto interessanti nella trattazione del tema in questione, come ci viene mostrato specialmente da G. H. Kramer (v. G. H. Kramer, « A Dynamical Model of Political Equilibrium », *Journal of Economic Theory*, vol. 16, 1977, pp. 310-334).

Anche l'Analisi Multicriteria può essere vista come un mezzo atto a favorire l'orientamento ed il controllo delle scelte dell'autorità di governo da parte dei governati, dal momento che essa dà luogo all'esplicitazione delle componenti intenzionali del processo decisionale. In tal modo, per altro, ogni scelta rivela l'intrinseca conflittualità, essendo, appunto, la risultante di un conflitto tra gli obiettivi. Rendere evidente questa realtà, dare conto del modo in cui viene risolto, da parte del decisore pubblico, il conflitto tra gli obiettivi non può non essere considerato di estremo interesse. Suggestiva appare anche la prospettiva di applicazione degli schemi dinamici che ho ricordato all'analisi multicriteria.

È certo superfluo sottolineare la rilevanza che assumerebbe, ai fini di una generalizzazione dell'economia di mercato, una « riallocazione delle risorse » — la più decisiva fra le tre finalità indicate da R. A. Musgrave e ricordate nella relazione di Fiorella e Tommaso Padoa-Schioppa — la quale giungesse a possedere caratteristiche di « partecipazione », vale a dire di dipendenza dalle preferenze individuali, comparabili e, possibilmente, superiori a quelle proprie delle aggregazioni operate dal mercato. I cenni precedenti spero abbiano reso evidente che, nell'ambito delle idee a cui ho fatto riferimento, il grado di economicità di una determinata scelta dell'autorità di governo riflette strettamente il grado di « partecipazione », vale a dire, il grado di dipendenza, della sintesi operata, dalle effettive preferenze dei cittadini.

Nei discorsi comuni, spesso, si contrappone l'efficienza alla partecipazione. In realtà, la partecipazione, intesa nel modo a cui ho accennato, lungi dal contrapporsi all'efficienza, rappresenta la condizione per una « buona definizione » di questa. Una « riallocazione partecipata » appare, dunque, come il contesto entro cui potrebbe aver luogo un'accumulazione più ampia di quella espressa dal meccanismo di mercato, capace di correggere durevolmente le lacune del mercato e di ridurre, al tempo stesso, al minimo la probabilità del crearsi di tensioni e potenziali di repentini arretramenti.

Penso che la suggestione di questa prospettiva possa giustificare un impegno di ricerca sui temi riguardanti il perfezionamento degli strumenti ricordati e l'approfondimento della problematica che la loro applicazione solleverebbe sul piano, per così dire, istituzionale.

PAOLO SYLOS LABINI

Le mie osservazioni riguardano soltanto la relazione di Tommaso e di Fiorella Padoa-Schioppa, che è divisa in due parti: la

prima riguarda i limiti e la crisi della teoria economica, che possono rendere ragione dei limiti e delle crisi della politica economica; la seconda parte riguarda ciò che conviene e ciò che non conviene fare, ossia i criteri della politica economica in un periodo in cui alcuni economisti negano addirittura qualsiasi utilità alla politica economica, che farebbe solo danni. Opportunamente i Padoa-Schioppa dicono di no, sostengono che non bisogna passare da un'esagerazione ad un'altra, da un interventismo ottuso e generalizzato ad un liberismo che non avrebbe accettato neppure Adamo Smith.

Riguardo alla prima parte, quella analitica, le mie osservazioni non riguardano tanto quel che i Padoa-Schioppa hanno detto, quanto quello che non hanno detto. Così, hanno parlato di prezzi in generale, come se non ci fossero significative differenze nella loro flessibilità rispetto alla domanda. Nella realtà è necessario distinguere fra diverse categorie di prezzi, in particolare fra due. Se si mettono in grafico i tassi di variazione dei prezzi all'ingrosso dei prodotti manifatturieri nel dopoguerra in diversi paesi industrializzati, si troveranno, quasi sempre, punti sopra la linea dello zero: i punti sotto lo zero riguardano ben pochi anni e si discostano assai poco da quella linea. Se si compie la stessa operazione coi tassi di variazione dei prezzi delle materie prime, si troverà invece una cospicua dispersione, sopra e sotto la linea dello zero. Così, negli ultimi due anni i prezzi delle materie prime espressi in dollari sono diminuiti sensibilmente — di circa il 30 %; ed è questo il motivo principale dell'indebolimento dell'inflazione negli Stati Uniti e non, come dice il nostro amico Franco Modigliani, il minore aumento del costo del lavoro, che negli Stati Uniti negli ultimi anni è cresciuto sempre in misura relativamente contenuta. Quella diminuzione — come ricordavo, il 30 % — sembra incredibile, se si pensa all'andamento dei prezzi all'ingrosso dei prodotti finiti. Oramai c'è una elaborazione teorica abbastanza ampia su questa dicotomia di comportamento, una dicotomia che si ricollega a quella proposta tanti anni fa da Kalecki — prezzi determinati dalla domanda e prezzi determinati dai costi. Kalecki sviluppò assai poco questa sua geniale intuizione; ma poi l'elaborazione è andata avanti.

Anche per i salari c'è un problema di flessibilità, che in questo caso va posta in relazione alle variazioni della domanda di lavoro; questa domanda può essere espressa dall'inverso della quota di disoccupazione. È stato appunto Phillips che ha considerato per un lungo periodo — poco meno di un secolo — le relazioni fra quota di disoccupazione e tassi di variazione dei salari; ma per la verità lo stesso Phillips per certi sottoperiodi metteva in evidenza la necessità di tener conto del costo della vita. Lipsey ha poi considerato si-

stematicamente anche questa seconda variabile. Pertanto, si deve pensare in termini, non di una curva di Phillips, ma di una famiglia di curve. In seguito altri economisti — ed io sono fra questi — hanno proposto di considerare tre variabili, e non due, per spiegare le variazioni dei salari: disoccupazione, costo della vita e un indice delle pressioni esercitate dai sindacati. Non basta dunque riferirsi alla curva di Phillips e alla questione della sua verticalizzazione in un periodo non breve.

L'accento ai cicli economici, che secondo una recente corrente di pensiero sarebbero generati addirittura dall'intervento pubblico (Lucas più o meno dice questo), a mio parere può dare a noi, in quanto economisti una lezione di umiltà. Questa cosiddetta scienza economica, che per la verità proprio scienza non è, appare talmente vulnerabile da consentire di tanto in tanto il dilagare di schemi teorici proposti da studiosi di grande intelligenza, ma assai poco ferri nella storia economica. In Inghilterra, durante il secolo scorso, quando l'intervento pubblico nell'economia era eccezionale, il ciclo economico era ben visibile; anzi, alcuni cicli erano molto accentuati, con depressioni che sono durate anni e anni, come quella che va dal 1873 al 1879. Questo trascurare l'esame dei fatti nel lungo periodo e questo concentrarsi sui meccanismi puramente psicologici è un segno della fragilità della nostra disciplina. L'economista si può divertire all'infinito, può proporre un numero enorme di modelli, inventando assunzioni *ad hoc*, secondo che le aspettative sono razionali o irrazionali, secondo che le persone si ricordano degli eventi o sono di memoria corta. Ci può essere una proliferazione di teorie formalmente molto raffinate, ma totalmente inutili. Dobbiamo ammettere che non ci sono solo i cicli dell'economia, ci sono anche cicli delle teorie: le teorie essenzialmente psicologiche, per esempio, di tanto in tanto ritornano — non saprei dire se la periodicità è o non è regolare.

Ma perché mai dobbiamo rubare il mestiere agli psicologi? L'economista deve tener conto delle aspettative non come causa prima, ma come conseguenza di qualche preciso evento obiettivo: poi, ne studierà gli effetti. Se considera le aspettative come causa prima, la spiegazione diviene inevitabilmente tautologica.

Lucas è un uomo indubbiamente acuto e intelligente: ma la sua interpretazione dei cicli economici mi pare puramente fantastica. Nel suo libro sui cicli economici non cita mai Schumpeter; ora si può accettare la complessa costruzione analitica di Schumpeter o la si può respingere, in tutto o in parte, ma non la si può ignorare. Coerentemente, nel libro di Lucas non compaiono le innovazioni tecnologiche, che anche ai profani appaiono come le forze principali dei

cambiamenti economici, i quali includono sia lo sviluppo sia il ciclo. Per Lucas, si tratta forse di disturbi erratici di poco conto, quando basta guardarsi intorno per comprendere che lo sviluppo economico, con le sue accelerazioni e le sue decelerazioni, è portato avanti proprio dal progresso tecnico.

La scienza economica è dunque molto vulnerabile alle mode ed è così vulnerabile perché molto solida purtroppo non è. Non si potrebbe spiegare altrimenti la facilità con cui si busca malattie, da cui poi magari guarisce, per poi prendersene altre.

PAOLO BAFFI

Vorrei dire in apertura, pur essendo consapevole che sono l'ultimo in questa sala a poter esprimere giudizi, che la relazione di La Malfa non mi ha dato affatto l'impressione di essere quella di uno studioso in disarmo, ma piuttosto quella di un uomo che sostanzia di ragioni scientifiche la sua azione politica.

Quindi le mie brevi osservazioni sono fatte con spirito di amicizia e anche di affetto, e sono intese più che altro ad ottenere un chiarimento su un punto che mi pare fondamentale. Il prof. Lughini ha detto che La Malfa auspica un contenimento dei salari monetari e possibilmente anche dei salari reali.

La distinzione tra nominali e reali La Malfa, se non mi sono distratto — ma non credo — non l'ha fatta; a me pare che tutto il suo discorso sia incentrato sulla dinamica dei salari reali. Traggo questa conclusione dagli obiettivi che egli ha — anzi direi che due generazioni di La Malfa hanno — assegnato alla politica dei redditi; cioè come quella che è intesa a modificare la distribuzione della domanda in un senso che consenta lo sviluppo dell'investimento e quindi lo sviluppo dell'economia: e lo traggo anche dal discorso che ha fatto sui sovrappiù. A me è parso che i sovrappiù di cui egli ha parlato non sono quelli preesistenti nel sistema, ma sono quelli addizionali che emergerebbero dall'attuazione di una politica dei redditi. Ora a parità di reddito, cioè a parità di flusso delle risorse reali, sovrappiù addizionali emergono a condizione che la distribuzione del reddito si modifichi a svantaggio del lavoro dipendente. A quote invariate di reddito emergeranno soltanto in quanto si assuma che l'attuazione di una politica dei redditi dia al flusso delle risorse reali una spinta che altrimenti non avrebbe avuto. Quindi se così è, cioè se egli passa per una redistribuzione del reddito avversa al salario reale in un primo tempo, quello che ci propone è veramente una opzione forte di politica economica: direi che mai come questa

mattina avevo inteso il senso del rigore della politica proposta da lui e dal suo partito. Vorrei domandarmi se non si finisce col non vedere qualche merito anche in una opzione che io chiamavo l'opzione debole. Cioè a dire, a me pare che i meccanismi attuali di scala mobile con la frequenza trimestrale degli scatti creano una schiuma di inflazione non necessaria per la difesa del salario reale. Ossia non c'è un trade-off tra stabilità monetaria e salario reale: probabilmente in assenza di questi meccanismi la decelerazione dalla dinamica dei prezzi sarebbe tale che *ex-post* ci ritroveremmo con un salario reale non diverso da quello che essi tendono inutilmente, a mio avviso, a difendere. E perciò mi domandavo se nella sua presentazione non si potrebbe fare un qualche maggiore spazio a quella che chiamo la opzione debole.

Concludo dicendo, circa la politica dei due tempi, che a me pare che l'esempio più importante di stabilizzazione e sviluppo che abbiamo avuto in Italia nel dopoguerra, cioè quella del 1947-48, è una politica dei due tempi perché gli uomini di allora cercarono di assicurare la stabilità monetaria e la ricostituzione delle riserve estere; e lo fecero in circa due anni e non di più. E questi due anni furono seguiti da 15 anni di sviluppo. Fu un'esperienza abbastanza positiva, naturalmente molte delle condizioni di allora non sussistono; però mi domando se non sia chieder troppo a un sistema di realizzare al tempo stesso la stabilizzazione e una modificazione dei redditi che rilanci immediatamente lo sviluppo.

**FRANCO BRUNI:** *Il comportamento del bilancio pubblico come limite all'efficacia del controllo monetario.*

Vorrei qui riferirmi al vasto tema generale della relazione di Tommaso e Fiorella Padoa Schioppa facendo alcune osservazioni su un argomento più specifico. Mi ricollego a dove il lavoro dei Padoa-Schioppa tocca la questione dell'autonomia della banca centrale da chi spende moneta, dal potere di bilancio, e ricorda come il processo di creazione monetaria vada oggi posto al riparo non tanto dalle spinte dei settori deficitari dell'economia privata quanto dalle tentazioni del principe. In proposito vorrei riferire brevemente alcune delle riflessioni che ho fatto nel corso di una ricerca sui limiti e le difficoltà poste alla politica monetaria dalla presenza di un alto deficit pubblico e di un alto valore della spesa pubblica rapportata al prodotto nazionale.

Fra i danni di un alto deficit pubblico vi è quello di rendere più difficile il controllo degli aggregati monetari e creditizi: io credo

che sia questa la via principale attraverso la quale il deficit può causare inflazione. Questa maggiore difficoltà della politica monetaria può essere considerata da due punti di vista: uno politico ed uno tecnico. Innanzi tutto un deficit elevato rende *politicamente* difficile il perseguimento di obiettivi monetari e creditizi prefissati in misura indipendente dal deficit stesso. Infatti, tanto maggiore è il deficit, quanto più la politica monetaria si rivelerà gravosa per l'economia in termini di tassi di interesse, o comunque di spiazzamento del credito al settore privato, e sarà allora più alto il suo costo politico, minore la probabilità che questa politica venga affettivamente realizzata e perseguita con coerenza.

In secondo luogo un alto deficit rende *tecnicamente* difficile per la banca centrale il perseguimento di obiettivi monetari e creditizi anche se essi sono stati in qualche misura, diciamo così, proporzionati al deficit, cioè in parte anche se il costo politico è stato evitato accettando un po' più di inflazione. Questo secondo tipo di difficoltà di natura tecnica è tanto maggiore quanto più il deficit, oltre ad avere una misura attesa molto alta, ha una misura effettiva difficilmente prevedibile, perché è alta la varianza intorno al valore medio atteso, ed ha un profilo temporale nel corso del periodo che è poco prevedibile anch'esso e molto accidentato: ad esempio, perché c'è una forte concentrazione di incassi e di pagamenti e di trasferimenti, scadenze numerose e ravvicinate di ingenti ammontari di debito pubblico, e così via.

Trovo che nel complesso non è molto sviluppato lo studio delle difficoltà tecniche del controllo monetario di fronte ad una finanza pubblica deteriorata, fuori controllo ed imprevedibile. Va tenuto presente che, pur trattandosi di difficoltà tecniche, esse possono avere considerevole interesse per l'indagine teorica: basti pensare alla possibilità di utilizzare la teoria del controllo in condizioni di incertezza che è stata molto applicata in altri campi. In realtà la teoria della politica economica tende ancora un poco a trascurare questo problema, sia per il suo istinto keynesiano che per il suo istinto monetarista. L'istinto keynesiano porta a lasciare in ombra gli aspetti non strumentali della finanza pubblica e stenta a concepire un modello dove la politica monetaria e di bilancio non sono in grado di coordinarsi del mix ottimale e dove l'instabilità esogena viene dal settore pubblico invece che dal settore privato. L'istinto monetarista, da parte sua, induce a dare scarsa importanza agli effetti, buoni o cattivi che siano, dei comportamenti fiscali e tende a non trovare particolare difficoltà di realizzazione in una politica monetaria che abbia abbandonato ambizioni di « fine tuning ».

Consideriamo invece il caso in cui le autorità adottano effettivamente uno schema di controllo indiretto degli aggregati monetari e creditizi del tipo basato sullo schema base monetaria-moltiplicatore e sono di fronte a un fabbisogno di cassa del Tesoro elevato, incerto e soggetto ad ampie ed improvvise fluttuazioni. In questo scenario ogni correlazione sistematica, in senso statistico, fra deficit e creazione di base monetaria riduce l'efficienza della politica monetaria. Infatti la base monetaria che si genera attraverso questa correlazione ha un'alta varianza e trasmette questa sua varianza agli aggregati; il controllo monetario rischia continuamente di venir meno e se la banca centrale cerca di compensare con i suoi interventi questa creazione autonoma di liquidità del Tesoro, tali interventi dovranno essere ingenti, discontinui, non programmati, tenderanno ad essere tecnicamente difficili da realizzare, potranno risultare traumatici per l'ordinato funzionamento dei mercati e per la formazione delle aspettative degli operatori.

Quello che in Italia è stato chiamato il divorzio fra il Tesoro e la banca centrale è un modo per cercare di ridurre la correlazione fra deficit e creazione di base monetaria. Il Tesoro si finanzia emettendo titoli sul mercato nel quale la banca centrale inietta liquidità in una quantità ed ad un ritmo decisi in modo indipendente. Ciò non significa che la creazione di base monetaria debba essere necessariamente indipendente dalla *dimensione media attesa* del deficit nell'arco di un certo periodo; quello che è essenziale nel divorzio, a mio modo di vedere, è il tentativo di impedire che la non programmabilità e la imprevedibilità del disavanzo pubblico si traducano in altrettanto disordine nella creazione di liquidità. Lo schema del divorzio però, che è ciò che di meglio abbiamo per affrontare questo problema, non è in grado di annullare completamente la creazione autonoma di base monetaria del Tesoro; al massimo riesce a renderla in media nulla su un periodo abbastanza lungo e a non farle mai superare certi limiti. Ma le operazioni reali di prelievo e di spesa del Tesoro e le operazioni finanziarie di emissione e rimborso di titoli *richiedono necessariamente l'utilizzo di « working balances » per il Tesoro, le cui fluttuazioni si traducono per forza in creazione e distruzione di mezzi monetari.*

L'impossibilità di prescindere dai movimenti delle « working balances » fa sì che una qualche correlazione fra deficit pubblico e creazione di mezzi monetari sia ineliminabile. Io credo che questa questione delle « working balances » sia centrale nel problema del quale sto parlando. Chiaramente l'importanza di queste fluttuazioni dipende dalla loro entità e la loro entità può essere tale da permettere che la varianza istantanea degli aggregati monetari sia talmente

elevata, in rapporto alla loro consistenza media, che il controllo monetario risulta seriamente compromesso.

L'ampiezza delle fluttuazioni dipende, evidentemente, dalla consistenza media delle stesse « working balances », a parità di grado di imprevedibilità e di fluttuazione della spesa, rapportata a quella degli aggregati monetari e creditizi che si vogliono controllare.

Poiché le « working balances » possono considerarsi tenute prevalentemente per scopo transattivo, saranno tanto più elevate quanto più alto è l'ammontare delle entrate e delle uscite del Tesoro. Da notare che quindi non è tanto il *deficit* che conta quanto la *dimensione globale della spesa pubblica*. In un'economia dove la spesa pubblica è molto elevata in rapporto al reddito nazionale essa tenderà ad essere elevata anche in rapporto ai mezzi monetari in circolazione; perciò le « working balances » del Tesoro, che sono proporzionate alla spesa, dovranno essere un'alta percentuale della quantità di moneta e di credito. In effetti, se pensiamo al conto corrente di tesoreria, come è notato in uno studio pubblicato sul « Bollettino Economico » n. 1 della Banca d'Italia, esso permette il margine più ampio tra quelli che le banche centrali dei paesi industriali concedono al finanziamento automatico del Tesoro.

Le esigenze transattive della tesoreria possono quindi produrre un forte disturbo al controllo monetario. Ho provato ad esaminare le conseguenze di due diversi modi in cui può essere organizzata la detenzione delle « working balances » da parte del Tesoro: in base monetaria (o meglio, sotto forma di capacità del Tesoro di crearla automaticamente) e in depositi bancari. Nel primo caso, che riflette più da vicino l'attuale funzionamento della tesoreria del settore pubblico in Italia, i disturbi provenienti dalle entrate e dalle uscite di cassa del Tesoro *si ripercuotono sulla liquidità* bancaria e, se non sono compensati da tempestivi interventi della Banca centrale, raggiungono la moneta e il credito del sistema dopo essere stati *amplificati dal funzionamento del moltiplicatore bancario*. Se invece le « working balances » vengono tenute in depositi bancari, cioè se viene usata, diciamo, la « moneta del Tesoro » invece della « base monetaria del Tesoro », la liquidità bancaria viene del tutto isolata dai disturbi provenienti dal fabbisogno pubblico, questi disturbi raggiungono la quantità di moneta e di credito senza l'amplificazione del moltiplicatore e le operazioni della banca centrale possono contrastare queste fluttuazioni con interventi meno improvvisi e di ammontare più contenuto. L'adozione della « moneta del Tesoro » sembrerebbe dunque beneficiare l'efficienza della politica monetaria; ne trarrebbe vantaggio anche la programmazione della gestione delle

singole aziende di credito, e la stessa gestione del debito pubblico da parte del Tesoro.

È da notare che in Italia si sta ora adottando la politica opposta. Infatti, poiché i fondi del Tesoro sono detenuti al di fuori del sistema bancario, si cerca di migliorare il controllo monetario facendo rientrare in tesoreria i fondi del resto del settore pubblico e in particolare degli enti locali. Ma se invece il Tesoro tenesse i suoi fondi in banca, altrettanto potrebbero fare gli altri enti pubblici e la liquidità del sistema sarebbe totalmente insensibile alle vicende della finanza pubblica. Rimane il problema di come creare questi depositi di pertinenza del Tesoro. Ho cercato di riflettere su questo (\*) e di dimostrare che almeno dal punto di vista concettuale è possibile disegnare una procedura per creare la « moneta del Tesoro » che si accorda con una politica di programmazione dei flussi finanziari e di inasprimento della disciplina monetaria del comportamento del Tesoro.

Per concludere tornerei a sottolineare che lo studio dei limiti della politica monetaria in un contesto di finanza pubblica ampia e « disordinata » richiede riflessioni dal punto di vista politico-istituzionale ma merita anche nuova attenzione da parte della ricerca teorica.

#### AUGUSTO GRAZIANI

La relazione dell'on. La Malfa che abbiamo ora ascoltato, è una relazione di contenuto strettamente politico. Il relatore ci ha ricordate le sue lotte in Parlamento, ha espresso il suo giudizio di uomo di governo in merito alla così detta « opposizione contrattuale », ha criticato i suoi successori (troppo lontani dagli studi per governare con serietà), ha formulato riserve a proposito dell'attuale Presidente del Consiglio (non già un gatto sorridente, bensì un sorriso senza il gatto). È dunque opportuno un intervento che si muova anch'esso sul terreno politico.

Secondo La Malfa, sbaglierebbero coloro che vanno ripetendo che la politica dei redditi sarebbe uno strumento contro l'inflazione. La vera sostanza della politica dei redditi sarebbe invece quella di stimolare e indirizzare gli investimenti allo scopo di accrescere l'efficienza ed il dinamismo dell'economia. Una autentica lotta all'inflazione andrebbe realizzata, secondo La Malfa, sul terreno dell'efficienza e dell'aumento della produttività. Se quindi è in parte lecito dire che

---

(\*) Cfr. F. BENNI, *Controllo monetario, fabbisogno del settore pubblico e « moneta del tesoro »*, in « *Bancaria* », febbraio-agosto 1964.

la politica dei redditi è rivolta a frenare l'inflazione, occorre dare che si tratta di un'azione indiretta, esplicita attraverso la politica degli investimenti. Un esempio di questa manovra è quello dell'inflazione importata: se la politica degli investimenti riesce a ridurre la dipendenza energetica, ne conseguirà una riduzione delle importazioni, e l'inflazione interna sarà ridotta. Poiché, segue il ragionamento di La Malfa, l'essenza della politica dei redditi è quella di realizzare una politica degli investimenti, si spiega senza difficoltà perché il primo obiettivo della politica dei redditi è quello di ridurre i consumi e aumentare gli investimenti, realizzando ambedue le manovre nel quadro di una programmazione globale delle grandezze macroeconomiche.

Un primo problema che tali proposte non possono non sollevare sul terreno politico, è costituito dal fatto che finora, tutte le volte in cui, nel nome della politica dei redditi, le imprese hanno ottenuto concessioni dai sindacati offrendo in cambio impegni in materia di investimenti produttivi e di occupazione, tali impegni sono stati sempre e immancabilmente disattesi. Giunto il momento in cui le imprese avrebbero dovuto sviluppare nuove attività produttive, la realizzazione dei relativi investimenti è stata regolarmente rinviata, invocando difficoltà di carattere generale, il subentrare di una congiuntura sfavorevole, la politica monetaria restrittiva, o altri motivi apparentemente inoppugnabili e comunque tali da vanificare ogni impegno preso.

A questa possibile obiezione, La Malfa risponde anticipatamente precisando che la politica dei redditi di cui egli parla deve essere una politica « seria », nella quale, devo intendere, gli impegni presi vengano anche rispettati. Ma se è così, emerge un altro ostacolo, più e più volte ricordato nei dibattiti. Una politica degli investimenti che voglia essere seria, intacca inesorabilmente la prerogativa massima dell'imprenditore privato, che è quella di decidere in modo autonomo e sovrano se produrre cosa produrre. Questa è la caratteristica fondamentale dell'economia di mercato, e non si vede come imprenditori che intendono muoversi comunque nell'ambito di un sistema basato sulla libera iniziativa dovrebbero o potrebbero rinunciare. La prova di ciò sta nel fatto che l'imprenditore privato (e non solo quello privato!) rifiuta di regola di prendere impegni che vincolino la sua sovranità, e se circostanze esterne lo obbligano ad accettare impegni simili, è pronto a disattenderli se il mercato gli consiglia di fare così.

Supponiamo tuttavia di seguire La Malfa nella sua proposta di una politica economica seria, attuata cioè da sindacati e da imprenditori pronti a rispettare gli impegni bilaterali assunti. Un'economia

siffatta funzionerebbe in modo davvero diverso dagli schemi ideali non solo dell'economia di mercato ma anche dell'economia diretta dal centro. In un'economia retta dalla politica dei redditi, lo sviluppo produttivo verrebbe ad essere determinato non più dalle contrattazioni individuali di mercato, come accade nelle economie capitalistiche, e nemmeno da una pianificazione elaborata in sede politica, come accade nelle economie socialiste, bensì da una contrattazione bilaterale fra vertici sindacali e organizzazioni padronali. In questa contrattazione, i sindacati, una volta ottenuto a favore dei loro rappresentanti quanto la situazione consente di ottenere, dovrebbero impegnarsi a far rispettare alla base operaia gli accordi stipulati; il che significa impegnarsi a controllare la base (e a tenere tranquilla la piazza), rinunciando per la durata dell'accordo all'azione tipica del sindacato, che è quella della rivendicazione. Dal canto suo, il vertice padronale dovrebbe assumere impegni analoghi nei confronti dei propri rappresentati, i quali dovrebbero attenersi senza proteste ai patti sottoscritti. Ma, è facile rendersene conto, questa non sarebbe più né un'economia di mercato né un'economia socialista, e assumerebbe il carattere di una autentica economia corporativa.

Superiamo anche questo punto, e seguiamo ancora oltre il discorso di La Malfa. Una politica dei redditi implica, lo abbiamo detto, una politica degli investimenti, la quale dovrebbe necessariamente contenere delle contropartite offerte dagli imprenditori ai sindacati in cambio di una moderazione salariale. Il discorso sulle contropartite assume quindi una rilevanza centrale se si vuole valutare la politica dei redditi in base al suo contenuto. Ma proprio qui, il discorso di La Malfa diventa cauto e sfumato. La contropartita principale, quella di una politica di investimenti favorevole alla classe operaia, tale cioè accrescere produttività e occupazione, viene definita una prima volta come una politica tale da « garantire » la piena occupazione, una seconda volta come tale da « lasciar sperare » il traguardo della piena occupazione. Ma se gli imprenditori intendono barattare il blocco dei salari con una semplice speranza, non si può più affermare che la politica dei redditi è una politica seria.

Un sindacato che accetti di contrattare quando tutto quello che la controparte gli può offrire è una speranza, è un sindacato debole. Se lasciamo le riflessioni di principio, e volgiamo lo sguardo alla situazione attuale del paese, dobbiamo renderci conto del fatto che il ritorno dei discorsi sulla politica dei redditi e sulla scala mobile, discorsi che dieci anni fa parevano accantonati per sempre, altro non è se non il segno della debolezza del sindacato e della classe operaia in generale. Analogamente è facile capire che coloro che ripropongono la politica dei redditi nella situazione di oggi, si rendono

conto del momento storico favorevole a questi discorsi. Ciò che essi propongono in buona sostanza è di trarre vantaggio dal momento di debolezza sindacale, per costringere i lavoratori ad accettare una compressione del loro reddito reale e della quota loro spettante nella ripartizione del reddito nazionale. Questa mi pare la sostanza della proposta di La Malfa, e mi pare anche che la sua posizione sia stata espressa con chiarezza pari al vigore. L'unico punto che non mi è chiaro, ma si tratta di un aspetto secondario, è perché La Malfa abbia attaccato così duramente la politica economica dell'on. Andreatta, il quale in materia di politica dei redditi mi pare pienamente allineato alle posizioni dello stesso La Malfa. Il discorso che abbiamo ascoltato, lo abbiamo notato in partenza, è quello di un uomo di governo. Il suo programma, anche questo lo abbiamo detto, è chiaro. Non resta da dire altro per concludere, se non che il suo programma non è il nostro.

#### GIACOMO VACIAGO

Il prof. Graziani si è già complimentato per il « coraggio » con il quale siamo passati dalla teoria alla politica.

A mio avviso, è allora anche opportuno un ritorno ai fatti e vorrei brevemente commentare la scelta, a fini antinflazionistici, fra politica monetaria e politica dei redditi, su cui ancora oggi si è insistito. Il prof. La Malfa ha ribadito che la politica monetaria deve darsi carico solo del problema dell'inflazione e che, giustamente, nel caso italiano di politica dei redditi a fini antinflazionistici non si è parlato. È un peccato che si sia dimenticato di citare precedenti contributi, pure suoi — ricordo lo studio La Malfa-Modigliani, lavori del prof. Graziani, ed altri — nei quali la politica monetaria viene però interpretata come strumento di controllo della distribuzione dei redditi.

Comunque, ricordiamo brevemente quali sono i fatti di cui ci dobbiamo occupare quando si parla di inflazione con riferimento all'economia italiana, e quindi quali dovrebbero essere gli obiettivi di una politica antinflazionistica.

In un'economia piccola, aperta e integrata qual'è la nostra, è più importante il problema dei differenziali di inflazione, che non il problema del tasso di inflazione in sé. E se guardiamo i fatti scopriamo che solo dal 1973, e mai prima, si pone in modo sistematico, cioè strutturale, un problema di differenziale di inflazione per l'economia italiana.

Negli anni '50 e '60, il tasso di inflazione medio italiano era allineato a quello degli altri paesi europei; in alcuni anni è più alto, ma in altri anni è più basso.

Nella media degli anni '50 e '60, non abbiamo dunque avuto un problema di differenziale di inflazione: questo problema emerge dal 1973, è sistematico e solo in alcuni anni si comprime per poi aprirsi molto in altri. Se è questo ciò di cui dobbiamo occuparci, possiamo dire che dal 1973 le autorità monetarie italiane adottano politiche più inflazionistiche dei loro colleghi degli altri paesi europei?

È questo il fatto che spiegherebbe il di più di inflazione in Italia?

A mio modo di vedere, questa è un'ipotesi empirica di dubbia validità, che non tiene conto della realtà sottostante a questo differenziale di inflazione: il mancato, o il minore, aggiustamento che siamo stati in grado di realizzare in presenza di shocks petroliferi. In una situazione determinata da un'iniziale perdita di ragioni di scambio, dovuta ad aumenti dei prezzi delle materie prime, e connesse esigenze di riaggiustamento strutturale, a mio modo di vedere è agendo sulla distribuzione dei redditi e sulla dispersione settoriale dei redditi, che possiamo risolvere il problema del differenziale di inflazione fra Italia e resto d'Europa.

Dal 1973 in poi, abbiamo avuto sistematicamente una diffusione di indicizzazioni ed una politica di bilancio dirette a proteggere i redditi disponibili reali dall'effetto dello shock petrolifero, e più che nella politica monetaria è qui che dobbiamo trovare le cause del di più di inflazione italiana. È chiaro che una politica monetaria molto stringente (ma che dovrebbe essere più stringente di quanto contemporaneamente facciano le altre banche centrali) può porre dei vincoli al sistema e può forzare gli aggiustamenti proposti. Ma credo che si partirebbe talmente lontano dai fattori che operano nel meccanismo di trasmissione che ne risulterebbero molti e notevoli costi collaterali. In altre parole, il numero di lavoratori espulsi dal sistema — se questo aggiustamento strutturale è da farsi solo tramite uno stringente vincolo finanziario aggregato — sarebbe probabilmente maggiore di quello che si può ottenere se invece si colpisce l'obiettivo con uno strumento (politica dei redditi) che è più prossimo al problema.

**ANTONINO TRAMONTANA**

Ho ascoltato con molto interesse la relazione di La Malfa e mi sembra meritevole di attenta considerazione la sua tesi che la politica dei redditi debba essere prevalentemente usata non a scopi anti-

inflazionistici, come è avvenuto generalmente in altri Paesi, ma come uno strumento volto ad ottenere una modifica nell'allocazione delle risorse economiche e cioè, sostanzialmente, una modifica delle proporzioni nelle quali tali risorse sono destinate ai consumi e agli investimenti: in tal modo la politica dei redditi diverrebbe parte di una più ampia politica di sviluppo economico.

In linea di massima sono d'accordo su questa impostazione anche se forse si potrebbe discutere sulle potenzialità esatte della politica dei redditi rispetto a questi due diversi obiettivi.

Ma se la politica dei redditi deve diventare essenzialmente uno strumento atto a modificare l'allocazione delle risorse sorge immediatamente un problema.

E il problema è questo: una politica dei redditi perseguita mediante una modifica della distribuzione del reddito derivante dall'azione delle forze di mercato, una politica, ad esempio, volta ad ottenere una riduzione della crescita dei salari ed un aumento della crescita di altre categorie di redditi comporta degli effetti distributivi che possono essere considerati negativi da una parte della popolazione: da questo fatto sorge la tradizionale ostilità dei sindacati verso ogni proposta di politica dei redditi avanzata in questi anni, perché considerata soprattutto come politica di blocco o, comunque, di contenimento dei salari.

Per superare questa ostilità La Malfa avanza interessanti proposte rivolte sostanzialmente a garantire che l'aumento del reddito nazionale conseguito dall'attuazione della politica dei redditi venga impiegato in conformità ad alcune fondamentali esigenze della collettività.

Sono d'accordo anche su queste proposte, ma credo che occorrerebbe andare ancora un po' avanti.

Quello che occorre è, insomma, una *politica del risparmio*, una politica di allocazione delle risorse si deve modificare *l'impiego*, ma non necessariamente *la distribuzione* del reddito: ciò significa che la politica dei redditi non dovrebbe incidere direttamente sulla *titolarietà* e *proprietà* del reddito, ma soltanto sulla sua disponibilità e sul suo impiego.

Quello che occorre è, insomma, una *politica del risparmio*, una politica, cioè, che incoraggi e promuova, su tutti i piani, un maggiore orientamento delle risorse economiche verso gli investimenti anziché verso i consumi.

Credo quindi che si potrebbe più facilmente superare l'ostilità dei sindacati verso la politica dei redditi attuando una politica che modifichi non la distribuzione del reddito derivante dalla contrattazione fra le parti sociali, ma soltanto la disponibilità o l'impiego

di questo reddito: una politica rivolta ad ottenere che gli aumenti salariali vengano destinati a fini compatibili con gli obiettivi della politica di sviluppo.

Vengono alla mente, a questo punto, tutte le proposte di « risparmio contrattuale » avanzate, in passato, anche da parte sindacale con l'obiettivo di destinare al risparmio, anziché al consumo, una parte degli aumenti salariali; le proposte, avanzate in varie epoche, di favorire la partecipazione dei lavoratori al capitale delle imprese concedendo una parte degli incrementi di retribuzione non sotto forma di salario corrente, ma sotto forma di titoli azionari con negoziabilità temporaneamente limitata; le proposte di promuovere, mediante la corresponsione di tassi di interesse più elevati, forme particolari di risparmio per i lavoratori a reddito più basso; le proposte di favorire il risparmio dei lavoratori per l'accesso alla proprietà delle abitazioni etc.

Purtroppo si è fatta in Italia, in questi ultimi anni, una politica esattamente opposta a quella che si sarebbe dovuto fare per perseguire gli obiettivi di una politica dei redditi come quella che è stata proposta in questo convegno.

Un esempio assai significativo di questa politica è costituito dalle disposizioni concernenti le indennità di anzianità, le cosiddette liquidazioni, che poi non sono altro che una particolare forma di risparmio contrattuale: fra il 1975 e il 1977 si sono infatti, da un lato, sovraindicizzati i salari correnti e, dall'altro, deindicizzate le liquidazioni: si è così, sostanzialmente, incoraggiato il consumo a scapito del risparmio.

Credo invece che si sarebbe potuto e si potrebbe fare una politica di segno esattamente contrario: concedere cioè, in sede di contrattazione collettiva, a fronte della moderazione di una richiesta di aumenti dei salari correnti, un particolare trattamento di favore, eventualmente accompagnato anche da agevolazioni fiscali, alle indennità di anzianità o ad altre forme di godimento differito del reddito.

Occorrerebbe poi rivedere a fondo, a mio parere, tutta la politica seguita in questi anni nel vasto campo delle assicurazioni sociali.

Credo che oggi in Italia poche persone avrebbero il coraggio di sostenere che il sistema della previdenza e della sicurezza sociale, largamente fiscalizzato, funzioni meglio di quanto funzionava alcuni anni fa, quando era prevalentemente fondato su forme mutualistiche.

Queste forme mutualistiche sono state messe in crisi per effetto di una politica errata che ha addossato ad esse oneri impropri, stravolgendone la natura e le finalità.

Senza eccessivo timore di andare contro corrente credo che si dovrebbe oggi sostenere il ritorno del sistema di previdenza sociale

verso forme più decentrate, con maggiore autonomia amministrativa e finanziaria e quindi più sensibili alle esigenze dei diretti interessati: si dovrebbe cioè prevedere il ritorno graduale a forme mutualistiche, prevalentemente finanziate da coloro che ne richiedono le prestazioni e non assoggettate ad oneri impropri.

In tal modo si otterrebbe una modifica nella ripartizione delle risorse fra consumi e investimenti, una ristrutturazione dei consumi stessi a vantaggio di quelli a più elevata rilevanza sociale e, soprattutto, una più oculata amministrazione delle risorse destinate a fronteggiare i rischi sociali e, in definitiva, un generale aumento di efficienza nell'impiego dei fattori produttivi ed un più elevato aumento del reddito nazionale in termini reali.

Desidero sottoporre queste considerazioni all'attenzione di La Malfa non soltanto come studioso, ma anche come uomo politico, che più dei semplici studiosi ha la possibilità di influire sulle vicende del nostro Paese.

#### CARLO PACE

In questo mio intervento mi propongo di svolgere soltanto alcune considerazioni sul tema, con particolare riferimento alla relazione Del Punta: in primo luogo sulla coerenza della politica industriale e sul nesso con la politica di industrializzazione del Mezzogiorno. Del Punta ha sollevato la questione della coerenza della politica della industrializzazione del Mezzogiorno. A mio avviso, essa può risultare coerente rispetto a determinate linee di politica economica, mentre a opposta conclusione si perviene di fronte a linee diverse. L'adozione del modello di distribuzione degli incrementi della produttività costituito dal meccanismo della nuova stabilità penalizza i settori meno progressivi, perché il frutto degli incrementi della produttività non va ai componenti la collettività nella loro veste di acquirenti, ma va a chi partecipa allo specifico processo produttivo. Da questo lato la riprova l'abbiamo in quel crollo del turismo che si è avuto nei nostri edifici turistici naviganti. Il crollo della flotta turistica italiana dimostra, credo, che anche dove c'era elevata dotazione di capitale, il rincaro del costo del lavoro ha annullato la nostra competitività, la nostra capacità di reggere il confronto con i Paesi esteri. Quindi uno sviluppo del sottosistema meridionale lungo linee diverse dall'industrializzazione, sarebbe stato perseguibile soltanto ove si fosse avuto il coraggio di rivedere i meccanismi distributivi degli incrementi della produttività.

Un secondo punto riguarda sempre la coerenza della politica industriale. Direi che ha ragione Del Punta: la politica industriale va anche definita in relazione ai meccanismi. Quando fa riferimento alla politica di industrializzazione del Mezzogiorno in verità la sua critica è ineccepibile, ma egli ricorre ad una sua definizione degli obiettivi, una definizione che non è necessariamente l'unica possibile, e prende sostanzialmente in considerazione una politica di industrializzazione che vede il sistema industriale crescere per moltiplicazione. Ora lo sviluppo industriale è la risultante delle due componenti dell'ingrandimento e del progresso. Nella linea che privilegiava l'alta intensità di capitale e non l'elevata occupazione, e nella linea, che in certo senso portava anche a certe scelte dimensionali, come pure nella linea implicita nell'abolizione delle zone salariali, si può trovare qualche elemento di razionalità se si fa riferimento ad un'altra interpretazione del dualismo.

Quando si abolirono le zone salariali, la giustificazione comunemente addotta era quella, avanzata dai sindacati, che poneva in risalto la creazione di una più sostenuta domanda solvibile, che poi era considerata il motore dello sviluppo. Questa era ovviamente un'interpretazione assai naïve. L'abolizione delle zone salariali poteva però trovare il suo fondamento in un'altra interpretazione, che era quella del dualismo tecnologico, quella proposta per esempio da Leibenstein, secondo cui le diversità nei livelli salariali avrebbero consolidato il dualismo, perché avrebbero concentrato gli investimenti dell'area meno sviluppata nei settori ad alta occupazione e a bassa progressività, a differenza di quanto sarebbe avvenuto nell'altra grande area. Questo lo voglio dire non per polemizzare con Del Punta, ma perché mi sembrano necessarie ulteriori specificazioni di quello che apparentemente è un obiettivo, quello dell'industrializzazione, per poter poi definire una eventuale politica industriale e verificarne la validità.

Un terzo cenno riguarda il metodo: se sia una grossa lacuna quella di non disporre di una descrizione della domanda finale disaggregata per settore e per reattività, quando potrebbe invece, come è stato anche proposto in sede di correlazione, farsi ricorso all'approccio del sottosistema. A mio modo di vedere questo secondo procedimento è assai pericoloso, perché ogni parcellizzazione porta ad una riduzione del rilievo dei legami di interdipendenza, porta a troncare arbitrariamente i legami di interdipendenza, e ciò rende sempre più limitato l'ambito della razionalizzazione. In sostanza, quanto più procedessimo per aggregazione di sottosistemi, tanto più ci spingeremmo verso una razionalità sempre più limitata, e quindi avremmo un progresso verso l'irrazionalità.

Ancora un'osservazione. Purtroppo non ho potuto seguire tutto il Convegno, perché ho fatto la spola con l'altro Convegno che si svolgeva contemporaneamente ad iniziativa di un'altra istituzione culturale, e nel quale si ricordava — cosa che qui non si è fatta — Pareto in occasione dei 60 anni dalla sua scomparsa: e quindi ho ancora in mente alcuni concetti di tipo parettiano. Penso che trattando dei limiti istituzionali della politica industriale, e poi della politica economica, occorre guardare anche alla differenza che c'è tra il disegnare la politica industriale e il gestirla. Mentre il disegno si ispira alla razionalità, l'osservazione del reale ci mostra che la gestione si ispira, invece, all'antirazionalità, cioè non ad una irrazionalità ma ad una razionalità definita con un diverso tipo di obiettivi. Facciamo il caso delle leggi urbanistiche, che hanno come obiettivo dichiarato la razionalità dell'uso del territorio, ma che vengono gestite con una razionalità diversa: quella di creare delle rendite, mediante l'artificiosa accentuazione della scarsità dei terreni edificabili, su cui poter esercitare la potestà impositiva: una potestà lecita, come avveniva, ad esempio, quando vigeva l'imposta sull'incremento dei valori dei terreni edificabili, o illecita, che è quella classificata dai Procuratori della Repubblica. Credo che qui dovremmo anche tenere conto dell'esistenza di una zona di razionalità nel disegno e di antirazionalità nella gestione, se vogliamo riconoscere i limiti che alla politica economica ed alla politica industriale vengono posti dall'apparato istituzionale.

Infine, un ultimo accenno che forse più si riferisce alle correlazioni: quello dell'attenzione che forse dovremmo portare al peso relativo dei fenomeni di efficienza allocativa e di quelli di xinefficiency, un'attenzione che forse ci consentirebbe di approfondire l'analisi dei limiti della politica economica. Poiché questa tende ad agire sulla allocazione delle risorse, mentre la xinefficiency è più il frutto proprio di un vero confronto sul mercato, e questo è difficile che le politiche economiche lo possano promuovere. Purtroppo però quest'ultima riflessione finisce malinconicamente con il collegarsi con la prima che facevo: quella della scelta — che sembra irrevocabile — di un modello distributivo che poco può favorire il progresso nella riduzione delle xinefficiencies.

VALERIO SELAN

Il relatore ha avuto l'amabilità di ricordare una ricerca svolta da un gruppo da me diretto per valutare il grado di efficienza della politica industriale del Mezzogiorno in un arco temporale che va

dall'inizio dell'attività della Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno fino a quello che si potrebbe considerare il terzo periodo della Cassa stessa: cioè il periodo nel quale stava per iniziare quell'ultima fase abbastanza dissennata che coincise con la creazione dei grandi impianti del settore chimico. Vorrei soffermarmi su alcuni problemi di carattere metodologico che sono sorti nella effettuazione della ricerca stessa, e cioè su quelli relativi al meccanismo di valutazione della efficienza di una politica industriale. Per valutare la efficienza di un sistema è necessario definirne chiaramente gli obiettivi. Nella politica industriale concreta esistono le finalità politiche generali (tipo eliminazione del dislivello nord-sud); ma se ci si ispira al modello di Tinbergen, queste finalità generali non possono diventare obiettivi se non passano da un sistema ordinale ad un sistema cardinale, cioè se non vengono quantificate. Noi ci siamo imbattuti in una grossa difficoltà di ordine pratico, perché non tutti gli interventi di politica industriale sono sempre chiaramente quantificati come obiettivi in un certo arco temporale dato all'interno dello strumento legislativo.

Il gruppo di ricerca da me diretto per « quantificare » correttamente gli « obiettivi politici » ha dovuto analizzare le relazioni di maggioranza, di minoranza e esaminare tutto il dibattito parlamentare di ogni singolo provvedimento legislativo, collocarlo nell'arco temporale noto, e tenere conto del vincolo delle risorse cui accenna Del Punta. Solo attraverso questo faticoso processo è possibile pervenire ad una quantificazione degli obiettivi che si propone qualunque strumento legislativo di politica industriale. Abbiamo altresì constatato che non di rado nello svolgimento della politica industriale lo strumento legislativo (ad esempio il finanziamento, l'investimento pubblico, la creazione di imprese a partecipazione statale) veniva a confondersi con l'obiettivo. Cioè se l'obiettivo era quello di massimizzare l'occupazione e lo strumento era quello di una certa politica industriale con una certa quantità di investimenti, ad un dato punto lo strumento diventava obiettivo e continuava a svilupparsi indipendentemente dal rapporto con l'obiettivo originariamente evidenziato nel dibattito parlamentare. Ciò appare chiaramente nelle varie tappe della politica per la Cassa per il Mezzogiorno, come il prof. Di Nardi certamente sa. Questo fenomeno crea una prima difficoltà nell'analisi di coerenza e costituisce evidentemente un limite alla realizzazione di una politica industriale coordinata.

Questo scollamento continua a manifestarsi anche con esempi recenti che non solo per un economista, ma anche per un cittadino sono praticamente aberranti. Dato e non supposto che la finalità della politica industriale nell'area di Napoli sia quella di mantenere o

aumentare l'occupazione operaia, viene fatto di chiedersi se i 1200 miliardi spesi per rifare il laminatoio di Bagnoli, con una diversa destinazione (sia pure all'interno del settore industriale) non avrebbero consentito il mantenimento di un'occupazione di gran lunga maggiore. Se si tiene fermo l'obiettivo si possono vedere gli strumenti alternativi. Se, invece, per un meccanismo di degenerazione del sistema, lo strumento diventa esso stesso obiettivo tutta l'analisi in termini di costi-opportunità viene meno e quindi il sistema si avvia su se stesso. Un altro esempio di mancanza dei presupposti essenziali della politica industriale è dato dalla gestione praticamente vergognosa del nostro ufficio brevetti, il quale non è ancora assunto a dignità di direzione generale: è gestito da solo 30 dipendenti, (mentre quelli dell'ufficio brevetti tedesco sono 3000, la maggior parte esperti) ed adotta i meccanismi di brevettazione senza comparazioni internazionali, per cui il brevetto italiano praticamente non ha quasi nessun valore all'estero, perché non è stato fatto lo studio di comparabilità con altri brevetti similari di altri paesi. I brevetti sono concessi, infine, con un ritardo che oscilla tra i 3 o 4 anni.

Volevo segnalare soltanto altri due punti.

Qui si è parlato di una specie di contrapposizione fra politica dei fattori e politica dei settori. Vorrei richiamare un concetto che è abbastanza ovvio ed è apparso indirettamente dall'intervento del prof. Momigliano. Anche una politica dei fattori finisce per essere una politica dei settori, perché i fattori si combinano in maniera specifica a seconda del settore e quindi una politica apparentemente neutrale dei fattori finisce per favorire certi settori a scapito di altri. I settori industriali avanzati lo sanno molto bene quando invocano provvedimenti di carattere apparentemente generale, che però nella realtà applicativa sono costruiti a favore di quei settori che sono in grado, per capacità organizzativa, per esistenza di strutture o per dimensioni aziendali, di avvalersene in maggior misura. Tanto per fare un esempio recente, citiamo la legge n. 46 per i contributi e finanziamenti all'innovazione tecnologica, che sembra neutrale rispetto alla totalità delle imprese, ma di fatto favorisce l'impresa di grandi dimensioni e di fatto ancora all'interno delle imprese di grandi dimensioni favorisce determinati settori a tecnologia avanzata o meglio dotati come uffici progetti.

Secondo alcuni decisori politici si ritiene, inoltre, che là ove l'interesse generale (la cui interpretazione è fatta dalla classe politica) è prioritario e urgente, si possa in qualche caso prescindere dai criteri di razionalità economica. A me questo sembra un grave

errore metodologico. La scelta delle finalità appartiene alla sfera dell'etico sia per quanto riguarda il privato individuo sia per quanto riguarda la collettività: ma i mezzi con cui queste finalità vengono perseguite (con ciò configurandosi in obiettivi) sotto il vincolo delle risorse scarse debbono obbedire a criteri di razionalità. Faccio un esempio che potrà sembrare abbastanza banale. A nessuno verrebbe in mente di costruire una chiesa prescindendo dai calcoli in cemento armato, a meno che non intervenga un miracolo (ma questo è un caso eccezionale); nella normalità dei casi la costruzione di un edificio che non ha finalità economiche in senso stretto obbedisce comunque alle leggi della tecnica ed a quelle della razionalità economica. Quindi l'introduzione nei principi della politica industriale di elementi extra-economici, non può far sì che si prescinda dalla razionalità nella combinazione delle risorse, sia pure indirizzate verso il conseguimento di obiettivi dati.

Il principio della razionalità rimane valido per qualunque azione umana. Il che ci fa pensare come sia difficile realizzare una politica industriale avanzata senza avere a disposizione un meccanismo amministrativo altrettanto avanzato: perché è la macchina amministrativa che fa funzionare il sistema e sono le condizioni generali della situazione del paese, che consentono di alimentare una politica industriale avanzata. Volere una politica industriale progredita con un sistema amministrativo arretrato, con un sistema postale inefficiente, con una serie di carenze nelle funzioni tradizionali dello Stato significa stimolare delle fughe in avanti lasciando scoperta la base che era quella sulla quale pure insistevano prioritariamente i teorici della finanza classica.

Un sistema di politica industriale, qualunque esso sia, presuppone che vi siano delle retrovie solide quali l'efficiente funzionamento dell'apparato legislativo, dell'amministrazione, del sistema di sicurezza pubblica e, se volete, uno snello funzionamento dello stesso meccanismo giuridico, per garantire non solo la certezza, ma anche la tempestività del diritto.

GIUSEPPE DI NARDI

L'idea di prendere la parola mi è venuta mentre parlava Selan. Voglio fare un tentativo, sia pure brevissimo, di collegare il tema di Del Punta con il tema di Romani. Il tema generale è « I limiti della politica economica »; il tema di Del Punta è « I limiti della politica industriale ». Dalla relazione di Romani ho tratto un convincimento che era venuto maturando in me attraverso molte riflessioni e varie

esperienze. Perché parliamo di limiti? Non c'era bisogno di parlare di limiti quando non c'era una politica economica di tipo interventistico, come quella che c'è stata dopo Keynes e in applicazione delle teorie keynesiane, quando l'intervento dello Stato si è fatto sistematico. In particolare, si pone il problema dei limiti con riferimento esplicito alla spesa pubblica, alla fiscalità, e ad altre conseguenze, che Romani ha denunciato in un suo precedente studio.

Allora discutiamo dei limiti. La politica industriale che cosa è? È intervento pubblico per creare industria; è sollecitazione che viene dalla spesa pubblica per fare l'industria, o da tante altre iniziative tendenti allo stesso scopo. Ebbene, di ciò abbiamo fatto un'esperienza in Italia, che è quella ricordata anche da Pace e da Selan. Ma quali sono i limiti? Al riguardo faccio una riflessione propedeutica. Quando si comincia a parlare di politica economica in termini keynesiani c'è un vincolo da rispettare: è il vincolo dell'occupazione. All'intervento dello Stato nell'economia, della politica prekeynesiana, Keynes ha aggiunto l'impegno di arrivare alla piena occupazione delle risorse e soprattutto del fattore lavoro. È in questi termini che dobbiamo considerare come è stata condotta la politica meridionalistica. Nel Mezzogiorno c'è esuberanza di forze di lavoro. La politica di industrializzazione del Mezzogiorno è stata impostata dalla Svimez sulla premessa che solo l'industrializzazione avrebbe potuto dare occupazione alle forze di lavoro meridionali sul territorio dove esse risiedono. Qui comincia il problema dei limiti. In effetto, se una politica industriale è fondata sulla efficienza, essa si paga da sé (perché il reddito prodotto ripaga le anticipazioni ricevute); ma quando si sente il bisogno di creare incentivi, di dare sussidi, di operare trasferimenti a carico del bilancio pubblico per l'impianto di nuove industrie, nasce il problema dei limiti. Limiti, rispetto alla capacità di accumulazione del sistema.

Se guardiamo bene, l'esperienza italiana è la seguente: negli anni dal '50 al '63 avevamo una bilancia dei pagamenti in attivo. Dalla contabilità economica regionale risultava però che l'avanzo era prodotto dalla grande circoscrizione del triangolo industriale (Lombardia, Piemonte e Liguria).

Nello stesso periodo di tempo, la circoscrizione nord-orientale aveva raggiunto il pareggio e pertanto essa non era più tributaria dell'economia nazionale; mentre quella meridionale aveva continuato ad essere tributaria perché pareggiava il conto delle risorse con importazioni nette. In situazioni come questa, si pone il problema del limite al soccorso da parte del bilancio pubblico. Per me, inizialmente, il limite era che queste politiche non fossero inflazionistiche. Questo è un primo limite: che la politica dei trasferimenti trovi il

suo finanziamento nel supero di risorse che l'economia nazionale produce rispetto ai consumi e alle importazioni. Un secondo limite è costituito dal credito estero. In effetti, così è stato, perché la bilancia italiana delle risorse cominciò a presentare un disavanzo, colmato tuttavia dal soccorso della finanza internazionale, che, soprattutto in questi ultimi anni, ha riciclato i superi dei paesi che non avendo capacità di spesa, adeguata alle forti entrate valutarie, ha reso possibile il finanziamento dello sviluppo anche a paesi i quali non sono in condizioni di pagare il servizio dei debiti e neanche di rimborsarli. C'è pertanto un limite più ampio, che è quello che viene dal soccorso della finanza internazionale. Ma al di là di questo, le spese in disavanzo provocano l'inflazione. L'inflazione quando diviene appariscente, porta, come stiamo facendo noi, a riflettere sui limiti della politica economica di intervento. Non si tratta di limiti puramente astratti, ma di limiti identificabili in grandezze misurabili.

Mi sono permesso di esprimere questa riflessione allo scopo di identificare i due limiti quantitativi che ho sopra indicati.

La politica meridionalistica è costretta anch'essa a stare in tali limiti, per evitare che il paese incappi nella inflazione che si auto-alimenta.

#### MASSIMO FINOIA

Intendo raccogliere l'invito del prof. Baffi a tener conto della letteratura economica italiana nelle riunioni della Società Italiana degli Economisti. Il prof. Del Punta ha detto di aver avuto qualche difficoltà nel definire l'oggetto della politica industriale. Voglio ricordare qualche scritto italiano di politica industriale relativo a specifici problemi del Paese e mostrare in tal modo come la storia del pensiero economico italiano può fornire una guida per risolvere il problema del nostro relatore. Per questa via è facile apparire un *laudator temporis acti* o un conservatore; poiché ieri il prof. Romani ha riproposto con grande dignità scientifica questo atteggiamento, non mi sentirei a disagio se, benché infondata, mi venisse mossa una accusa del genere.

Un problema di politica industriale, di carattere settoriale, ma di grande rilevanza per tutto l'apparato produttivo del Paese, subito dopo l'unità, sorge per quanto riguarda la costruzione e l'esercizio del sistema ferroviario. Al riguardo vi è una letteratura sterminata. Si potrebbero ricordare vari titoli: il primo è dovuto ai membri della Società Adamo Smith di Firenze che nel 1876 pubblicava *Il riscatto e l'esercizio delle strade ferrate*. Della costruzione

delle strade ferrate si occupò a lungo, prima di trasferirsi a Losanna, anche Pareto. Dei suoi contributi su questo argomento, come su altri problemi di economia applicata, si ha traccia ad esempio in *Battaglie liberiste*, una raccolta di articoli e saggi curata di recente da Lucio Avagliano. In *Dieci grandi economisti* Schumpeter, rilevando la grande competenza di Pareto nel campo della politica industriale sia per quanto riguarda gli aspetti tecnologici che quelli strettamente economici, sostiene che « appare già un economista prima di iniziare la sua opera creativa ».

Alla fine del secolo scorso si pone un problema di politica industriale per quanto riguarda l'industria cantieristica. Erano gli anni durante i quali milioni di italiani emigravano in America. In base alla logica della libertà di mercato si intendeva favorire i flussi migratori, ma a tale scopo era necessario disporre di navi mercantili. Su questo tema vi è una vasta letteratura: un posto particolare meritano l'opera di P. JANNACCONE, *L'imposta sul trasporto degli emigranti e la sua incidenza* e l'opera di C. SUPINO, *La navigazione dal punto di vista economico*.

Un classico della politica industriale, a mio giudizio, è il saggio di F. S. NITTI, *La conquista della forza. L'elettricità a buon mercato. La nazionalizzazione delle forze idrauliche*. Nitti parte dal presupposto che la disponibilità di fonti energetiche sia la premessa del processo di industrializzazione. A suo giudizio nel Mezzogiorno conveniva produrre energia con centrali idriche e non con centrali termiche che comportavano l'importazione di carbone. Ma la convenienza data soprattutto dal fatto che utilizzando i corsi di acqua sarebbe stata possibile una politica di rimboschimento ed associare così lo sviluppo industriale a quello agro-forestale e alla conservazione del suolo. Nitti formula quindi una politica delle fonti di energia che si configura come un progetto integrato perché riguarda l'utilizzazione delle acque, dei boschi, la produzione e l'impiego di energia. È un progetto che potrebbe essere rielaborato con le moderne tecniche di analisi costi/benefici ed ha una rilevanza non solo economica ma anche ecologica.

Poiché problema centrale della politica industriale è il salvataggio delle aziende in crisi, non si può non ricordare l'opera di M. PANTALEONI, *La caduta della Società di credito mobiliare italiano*, che, sulla base delle conseguenze delle immobilizzazioni tecniche e di quelle finanziarie, è un tentativo di formulare una teoria del salvataggio per definire le condizioni alle quali una azienda va salvata e, di conseguenza, quelle alle quali qualsiasi intervento sarebbe antieconomico.

Di politica industriale si occupò Mortara all'Ufficio studi della Edison prima di trasferirsi a quello della Banca d'Italia. Il problema centrale che dovette affrontare, al pari di Nitti, fu quello della disponibilità delle fonti energetiche per lo sviluppo, della scelta tra energia termica ed energia idrica, di politica delle scorte, di tariffe. Il lavoro di Mortara alla Edison è, in pratica, inedito e, forse, meriterebbe di essere pubblicato. L'Ufficio studi della Edison fu per Mortara la palestra nella quale si preparò per esercitare un vero e proprio magistero alla Banca d'Italia per una folta schiera di economisti tra i quali Baffi e Di Nardi. Di particolare interesse sono gli scritti di Mortara in tema di autarchia. Mortara vedeva questa politica, imposta peraltro dalle condizioni del mercato internazionale, come uno strumento per diminuire la dipendenza economica dall'estero. A questo fine assegnava un ruolo decisivo alla politica della ricerca e della introduzione del progresso tecnico.

Come esempio di ricerche settoriali si possono ricordare i lavori di A. CABIATI, *La crisi dell'industria serica* e i due grossi volumi, l'uno del 1909 e l'altro del 1918, di A. Graziadei sul nitrato sodico. La ricerca di Graziadei riguarda i prezzi di equilibrio in condizioni di concorrenza, di monopolio e di concorrenza imperfetta. Su questo terreno sono particolarmente importanti i contributi di C. Arena. Basti qui ricordare il saggio *Delle alterazioni statali dei prezzi* dove Arena a proposito dei prezzi amministrati, ai quali ieri accennava il prof. Caffè, mostra come in concorrenza imperfetta i prezzi siano sempre amministrati e sostiene la necessità di politiche fiscali capaci di evitare il formarsi di posizioni di rendita, che rallentano od ostacolano il processo di sviluppo.

In conclusione mi sembra di dover ricordare il vasto dibattito che vi fu negli anni trenta sulla industrializzazione o la « ruralizzazione ». A differenza del pensiero liberista, gran parte degli economisti del tempo, nella convinzione che i soli meccanismi di mercato non sono in grado di consentire il decollo industriale, per favorire l'industrializzazione del Paese riteneva necessario l'intervento dello Stato, che già alla fine dell'ottocento era stato necessario per lo sviluppo dell'industria siderurgica e cantieristica.

Il rapido *excursus* nella letteratura economica italiana del passato ha permesso, come si vede, di accennare a temi del dibattito di politica industriale che si è avuto nel secondo dopoguerra: dalla industrializzazione del Mezzogiorno all'impresa pubblica, dai salvataggi alla riconversione industriale.

RICCARDO CAPPELLIN: *Logiche amministrative e processuali nella politica industriale.*

In questo intervento desidererei illustrare la differenza esistente tra due approcci alla politica industriale che, seppure talvolta perseguiti contemporaneamente, appaiono logicamente distinti.

Mi sembra inoltre utile richiamare i risultati di una ricerca sulla dinamica della produttività a livello settoriale nelle regioni della Comunità Europea, recentemente svolta per conto della Commissione della CEE (cfr. A. Camagni, R. Cappellin e G. Garofoli, a cura di, *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*. Milano: Franco Angeli, 1984). Infatti, i risultati di tale studio indicano talune caratteristiche del processo di sviluppo e di ristrutturazione del sistema produttivo che appaiono importanti per valutare la adeguatezza delle strategie di politica industriale recentemente perseguite in Italia.

In estrema sintesi, questa ricerca ha permesso di dimostrare i seguenti fenomeni.

1) La dinamica della produttività è il principale fattore esplicativo dell'evoluzione delle disparità di prodotto pro-capite tra le regioni europee ed ha giocato un ruolo superiore a quello della dinamica della popolazione e dell'occupazione.

2) I diversi tassi di crescita dell'occupazione nelle singole aree sono determinati principalmente da diversi tassi di crescita delle imprese già esistenti o da diversi tassi di natalità e mortalità delle imprese regionali piuttosto che da movimenti interregionali delle imprese.

3) Il processo di sviluppo ha avuto un carattere eminentemente graduale rispetto a due diverse dimensioni: quella geografica e quella settoriale, in particolare la gradualità geografica è dimostrata dalla sostanziale contiguità spaziale delle aree che con il procedere del tempo sono state interessate da tassi di crescita superiori alla media.

4) La gradualità settoriale è dimostrata dal fatto che le disparità di produttività sono maggiori tra regioni diverse nel caso dei singoli settori che tra settori diversi all'interno delle singole regioni. Largamente omogenei sono i tassi di incremento della produttività tra i singoli settori della stessa regione. Tali fenomeni derivano dalla stretta interdipendenza tra i diversi settori della medesima regione per la rilevanza di flussi intersettoriali di fattori produttivi, di complementarietà nell'uso di comuni pools di risorse

umane e naturali ed infine della comune dipendenza dai livelli di reddito e domanda regionale.

5) La composizione settoriale delle singole economie regionali è in gran parte incapace di spiegare le differenze sia nei livelli che nei tassi di incremento della produttività aggregata regionale.

6) La composizione settoriale delle singole economie regionali non è né costante né facilmente prevedibile. In particolare nulla o molto debole è la significatività statistica della relazione tra la specializzazione nei singoli settori e il livello di prodotto pro-capite delle singole regioni; rilevante è invece la tendenza ad una crescente diversificazione ed omogeneizzazione dell'economia regionale.

7) Infine la dinamica della produttività è stata più rapida nelle regioni in cui più intenso è stato il processo di cambiamento della composizione settoriale ed in particolare lo spostamento dell'occupazione dai settori a minore a quelli a maggiore produttività.

Vorrei ora considerare le possibili implicazioni di questo studio per quanto riguarda le strategie e le caratteristiche generali della politica industriale. Mi sembra che la politica industriale abbia finora seguito una impostazione che può essere definita di « tipo amministrativo » e che ad essa può essere contrapposta un'impostazione che può essere definita di « tipo processuale ».

La differenza fra queste due impostazioni alternative può essere chiarita dai seguenti esempi che in termini generali indicano una contrapposizione tra analisi che considerano valori medi ed analisi che considerano valori marginali o tra analisi di statica comparata ed analisi di tipo dinamico.

Innanzitutto, con riferimento alla scelta degli obiettivi ed in particolare alla *scelta dei settori* da promuovere l'impostazione amministrativa mira all'individuazione di settori emblematici caratterizzati da elevata produttività e mira allo sviluppo di questi settori praticamente in tutti i paesi e le regioni. Sembrano quindi prevalenti considerazioni che potrebbero essere definite di carattere estetico o basate su effetti di dimostrazione. Mancano invece considerazioni sui legami esistenti tra i nuovi settori e l'insieme articolato delle attività produttive pre-esistenti.

L'impostazione processuale invece sottolinea l'importanza del processo di trasformazione e quindi della scelta di settori che siano non solo caratterizzati da produttività maggiore di quelli pre-esistenti, ma che siano soprattutto quelli verso i quali più facile è il trasferimento delle risorse date le basi di partenza o la scelta di quei settori che giocano un ruolo facilitatore nel processo di tra-

sformazione degli altri settori. Sembra quindi più opportuno parlare non di settori « avanzati », ma di settori « strategici » perché collegati agli altri settori in termini dinamici.

In secondo luogo, con riferimento alla *scelta degli strumenti di intervento*, l'impostazione amministrativa privilegia gli strumenti in grado di influire sulla profittabilità dei settori che si intende sviluppare e quindi interviene sul costo dei fattori ed in particolare, tramite incentivi finanziari, sul costo del capitale. Implicito in questa impostazione è l'obiettivo di promuovere un aumento della competitività di nuovi settori e risulta chiara la conflittualità con le politiche di liberalizzazione degli scambi e della concorrenza.

Invece, l'impostazione processuale (che non contrasta con gli obiettivi di queste due ultime politiche) indica come prioritario un intervento sui « costi impliciti nell'aggiustamento della distribuzione delle risorse » da vecchi e meno efficienti usi o settori a nuovi e più efficienti usi o settori, cioè un intervento sui diversi ostacoli che si oppongono al processo di cambiamento (un concetto chiaramente di tipo dinamico) da vecchi a nuovi usi.

Pertanto, secondo un'impostazione processuale, più importanti di interventi di sostegno finanziario delle imprese che mantengano inalterate le loro attuali strutture, sono interventi che promuovano lo sviluppo di particolari servizi, che aumentino le capacità di tali imprese a far fronte ai problemi imposti dalla loro continua trasformazione. Tra tali servizi vi sono non solo la ricerca e lo sviluppo, ma anche innovativi servizi di tipo creditizio, servizi di formazione delle forze di lavoro, servizi di consulenza al management nell'impostazione delle attività di programmazione, servizi pubblici che promuovano la concertazione tra le singole imprese e tra queste e le organizzazioni sindacali e i diversi rami della pubblica amministrazione nazionale e locale.

In terzo luogo, con riferimento alla strategia complessiva da perseguire *nel caso di rilevanti crisi industriali*, le due impostazioni suindicate implicano strategie nettamente diverse. L'impostazione amministrativa da un lato indica l'opportunità di incentivi alla localizzazione di nuove imprese nelle aree di crisi e dall'altro induce a predisporre complessi ed onerosi schemi di assistenza ai lavoratori delle imprese in crisi.

L'impostazione processuale porta invece a considerare del tutto inadeguati gli attuali strumenti utilizzati nelle azioni di crisi, quali l'arresto delle assunzioni, i pensionamenti anticipati, la cassa integrazione, la mobilità verso altri stabilimenti, gli incentivi alle imprese che si localizzino nelle aree di crisi. Il motivo consiste nel

fatto che questi interventi, pur essendo estremamente costosi, seguono unicamente una logica di politica sociale e si rivelano inefficaci in una prospettiva di sviluppo regionale.

Più utile, secondo un'impostazione processuale è l'elaborazione di meccanismi di sostegno che stabiliscano un legame più diretto tra la situazione di crisi di un'impresa e le opportunità di sviluppo delle restanti imprese e pertanto siano in grado di conciliare gli obiettivi della politica sociale con l'impatto diretto ed indiretto di tali azioni sull'obiettivo dello sviluppo economico locale.

Ad esempio, l'attuale normativa della cassa integrazione guadagni, mantenendo un legame tra l'impresa in crisi ed i lavoratori sospesi dal lavoro, ne ostacola di fatto la mobilità verso altre imprese, non prevedendo alcun incentivo per queste ultime né incentivi alla ricerca di un nuovo lavoro per i lavoratori stessi. Pertanto, essa costituisce solo un sussidio di tipo sociale ed al limite una fonte di finanziamento per imprese che hanno scarse prospettive di risanamento. Più efficiente sarebbe utilizzare le risorse della cassa integrazione guadagni per il sostegno finanziario di nuovi posti di lavoro nell'ambito di imprese diverse da quelle in crisi e che occupassero prioritariamente i lavoratori sospesi da queste ultime. Potrebbe, ad esempio, essere previsto che l'importo versato dalla cassa integrazione guadagni per ogni lavoratore venga assegnato non alla impresa in crisi ma, per un periodo prefissato ed in parti da determinarsi, direttamente al lavoratore e ad ogni altra impresa che impieghi tale lavoratore. In tale modo, ad una politica con funzioni solamente sociali si sostituirebbe una politica con finalità anche di tipo economico e mentre il costo per la collettività sarebbe identico si realizzerebbe anche un incentivo alla creazione di nuovi posti di lavoro. Per evitare abusi, tale normativa potrebbe tuttavia essere limitata ai lavoratori che siano stati da tempo impiegati nell'impresa in crisi e che vengano assunti da altre imprese che non abbiano legami finanziari con l'impresa in crisi.

In conclusione, l'attuale impostazione della politica industriale appare inadeguata in quanto segue una logica che può essere definita di tipo amministrativo e non di tipo processuale sia nell'individuazione dei settori, che nella definizione degli strumenti, che infine nella riconversione delle aree di crisi. Tale logica implica la scelta esplicita tra specifiche soluzioni in modo da raggiungere un maggiore benessere sociale ed economico, mentre trascura di costruire meccanismi che permettano in modo automatico e continuo una maggiore velocità di cambiamento nella allocazione delle risorse da usi meno efficienti ad usi più efficienti.

FRANCO MALERBA: *La politica per l'innovazione industriale: spunti teorici ed esempi concreti.*

In questo intervento intendo discutere brevemente un tipo di politica industriale: la politica per l'innovazione industriale. In particolare, desidero avanzare alcune ragioni a favore di tale politica, esaminare le sue principali caratteristiche e fornire esempi di essa in alcuni settori negli Stati Uniti, in Giappone ed in Europa. La mia discussione è ristretta alle politiche per l'innovazione in settori ad elevato mutamento tecnologico. Non affronto quindi l'esame di politiche macroeconomiche per l'innovazione, quali il potenziamento dell'educazione, della scienza e della tecnologia; gli incentivi alla Ricerca e Sviluppo (R-S); la modificazione dei meccanismi di protezione dell'innovazione ed il regime brevettuale. Non discuto inoltre del problema dell'efficienza dell'apparato burocratico-statale come condizione necessaria per una politica di successo. Non tocco, infine, né l'esame di politiche di inseguimento tecnologico né il tema della diffusione della tecnologia, anche se quest'ultima è strettamente interrelata con l'innovazione.

Una rilevante parte della politica per l'innovazione industriale si concentra su specifici settori che presentano un elevato tasso di mutamento tecnologico. Questi settori possono rivestire particolare importanza per ragioni di potenziale tecnologico e di sicurezza nazionale; per ragioni occupazionali o di bilancia commerciale; per ragioni di diffusa interrelazione con altri settori. In quest'ultimo caso, essi possono influire sull'innovazione nei settori a valle; possono indurre innovazioni nei settori a monte; possono infine trasmettere impulsi innovativi in settori, con cui hanno complementarietà tecnologiche.

1. *Aspetti generali del mutamento tecnologico e delle politiche per l'innovazione* (1).

Il mutamento tecnologico è un fenomeno complesso. La tecnologia ha interrelazioni e complementarietà. Il suo mutamento è un processo continuo all'interno di forti discontinuità; segue specifiche traiettorie tecnologiche ed ha il più delle volte un carattere cumulativo.

---

(1) Tra la vasta letteratura sul mutamento tecnologico, si rimanda per gli argomenti qui discussi a Schumpeter (1928), Rosenberg (1976) e (1982), Nelson-Winter (1982) e Malerba (1982).

Le imprese sono le organizzazioni con maggiore esperienza, conoscenza e capacità in materia d'innovazione e tecnologia. Le imprese ospitano l'innovazione, di cui cercano di appropriarsi totalmente.

A livello d'impresa, l'innovazione è un processo i cui risultati sono circondati da incertezza. Il grado di incertezza dipende dallo stadio in cui un settore, od un prodotto, si trova lungo il suo ciclo di vita. Ad esempio, l'incertezza è più elevata durante le prime fasi del ciclo di vita e si riduce in seguito.

Per far fronte all'incertezza ed al mutamento, le imprese seguono strategie diverse. Esse devono innanzitutto essere organizzazioni adattabili. Ma la loro razionalità limitata le differenzia a seconda della loro storia passata e delle loro strategie tecnologiche. Esse accumulano nel tempo esperienza in specifiche tecnologie e prodotti, come risultato dei loro sforzi innovativi passati.

In settori ad elevato mutamento tecnologico, la velocità e la direzione del mutamento tecnologico sono determinate da specifiche variabili: le condizioni di opportunità tecnologica, di domanda di mercato, di appropriabilità dell'innovazione e di struttura dell'industria. Le condizioni di opportunità e di domanda rappresentano la « spinta » tecnologica ed il « training » da domanda sull'innovazione. Le condizioni di appropriabilità e la struttura dell'industria determinano la profittabilità e l'intensità della R-S per le imprese, ed il grado di parallelismo (e quindi di duplicazione) dello sforzo innovativo nell'industria.

La politica per l'innovazione tecnologica ha come obiettivo ultimo quello di influenzare la velocità e la direzione del mutamento tecnologico. Gran parte di questa politica è diretta verso le imprese che, come ricordato in precedenza, sono le protagoniste principali del mutamento tecnologico.

Tale politica può concernere settori od aree tecnologiche ed essere definita secondo modalità assai differenti. È possibile che obiettivi e strumenti siano enunciati in modo chiaro, ma per grandi linee e che poi rimangano flessibili e sensibili al mutare del quadro di riferimento. È anche possibile però che obiettivi e strumenti siano definiti dettagliatamente e rimangano rigidi nel corso del tempo. Queste diverse caratteristiche hanno rilevanti conseguenze sul successo stesso delle politiche se si considera che in settori ad elevato mutamento tecnologico cambiano continuamente le condizioni in cui operano le imprese, a causa del processo schumpeteriano di « distruzione creativa ».

Gli obiettivi tecnologici di una politica per l'innovazione possono essere proposti dall'operatore pubblico, o dalle imprese. Nel

primo caso, l'operatore pubblico non solo deve affrontare un problema di scelta di obiettivi, ma deve cercare di costituire un patrimonio informativo sull'attività innovativa e tecnologica delle imprese, assai difficoltoso da ottenere data la natura proprietaria delle informazioni richieste. Nel secondo caso, invece, l'operatore pubblico può basare le sue scelte su proposte che provengono direttamente dalle imprese, senza costringerle a rivelare informazioni proprietarie.

Ma in questo secondo caso, l'operatore pubblico ha davanti a sé un'ulteriore scelta. Può concentrarsi *ex ante* su imprese esistenti che vengono elette al rango di « campioni nazionali » da sostenere ad ogni costo. Può in alternativa limitarsi a coordinare e sostenere l'attività delle imprese esistenti. Può infine cercare di stimolare la competitività e la rivalità tra le imprese. In quest'ultimo caso, può non solo sostenere progetti di R-S di imprese diverse, ma anche favorire l'entrata di nuove imprese nell'industria. Tale stimolo è particolarmente efficace quando vi siano barriere all'entrata di natura strategica e quando il settore oggetto della politica per l'innovazione si trovi nelle prime fasi del suo ciclo di vita. In questo caso, infatti, le imprese esistenti non hanno rilevanti vantaggi tecnologici dovuti a capacità accumulate e l'effetto scala nella R-S può essere meno intenso.

Un'ultima osservazione riguarda gli strumenti che l'operatore pubblico può usare per aumentare la velocità del mutamento tecnologico di un settore. Esso può innanzitutto sostenere la ricerca di base delle imprese. L'intervento pubblico in questo caso riguarda un tipo di attività, svolta per lo più da grandi imprese diversificate, scarsamente appropriabile da una singola impresa e quindi sottodimensionata a livello di industria. L'operatore pubblico può sostenere la R-S (non di base) delle imprese. L'intervento pubblico in questo caso può non solo colmare la differenza tra benefici sociali e benefici privati dell'innovazione, e quindi aumentare la velocità del mutamento tecnologico ma, tramite la scelta di specifici progetti di R-S, può influire sulla direzione del mutamento tecnologico. L'operatore pubblico può inoltre favorire accordi e collaborazioni tra imprese in progetti di R-S. Anche se tali collaborazioni possono presentare elevati costi transazionali, la complessità di determinate tecnologie, la difficoltà della loro gestione ed il costo della loro generazione possono essere troppo elevati anche per delle singole grandi imprese. In questo caso, l'operatore pubblico può incentivare le imprese con specializzazioni complementari, ad unirsi in determinati progetti. Infine l'operatore pubblico può richiedere ed acquistare direttamente prodotti innovativi. In questo modo, fornendo una domanda precisa ed uno

sbocco consistente all'innovazione delle imprese, può influenzare la velocità e la direzione del mutamento tecnologico.

Si possono quindi schematicamente opporre due diversi tipi di politica innovativa. Da un lato l'enunciazione di obiettivi tecnologici chiari, ma definiti a grandi linee, e perseguiti con flessibilità e sensibilità; ed il coordinamento o la selezione dei progetti e dei prodotti delle imprese caratterizzano una politica che si basa su una visione del mutamento tecnologico come di un processo ad esito incerto e non perfettamente programmabile; su un concetto di R-S come di un'attività che può dare luogo a duplicazione di sforzi; su una concezione dell'impresa come dell'attrice principale nel processo innovativo, conoscitrice esperta di tecnologie e gelosa custode dei propri sforzi e risultati innovativi. Dall'altro, la definizione precisa e dettagliata degli obiettivi, insieme alla rigidità del loro mantenimento nel tempo e la scelta *ex ante* di alcuni campioni nazionali risponde ad una concezione più deterministica e meccanicista del processo innovativo.

## 2. Alcuni esempi di politiche settoriali per l'innovazione.

Le politiche per l'innovazione in diverse industrie ad elevato mutamento tecnologico forniscono esempi di quanto discusso nelle pagine precedenti. Di seguito vengono esaminate le politiche innovative nei settori degli elaboratori elettronici, dei semiconduttori (microelettronica) e dell'aeronautica negli Stati Uniti, in Giappone ed in Europa e le ragioni del loro successo od insuccesso (2).

Negli Stati Uniti, il settore aeronautico, quello degli elaboratori elettronici e quello dei semiconduttori sono stati oggetto di un rilevante sostegno da parte del Governo (in particolare dall'apparato militare ed in misura minore, dalla NASA) perché considerati strategici per ragioni militari e di sicurezza nazionale. Per il settore aeronautico, il sostegno è iniziato sin dal primo dopoguerra; per i settori degli elaboratori elettronici e dei semiconduttori il sostegno su larga scala è iniziato nel secondo dopoguerra.

Il Governo americano ha definito come obiettivi delle aree tecnologiche e dei prodotti con alcune ben determinate caratteristiche ma non ha imposto né dettagliate specificazioni né scelto un unico approccio. Per esempio, gli obiettivi del settore aeronautico consistevano, negli anni precedenti la seconda guerra mondiale, in aerei con motore più potente ed efficiente e struttura più aerodinamica; quelli

---

(2) Per un'introduzione, si vedano Momigliano (1979) e (1980), Peck-Goto (1981), Levin (1982), Mowery-Rosenberg (1982), Nelson (1982) e Ma-lerba (1983).

del settore degli elaboratori elettronici consistevano, negli anni cinquanta e sessanta, in elaboratori con maggiore capacità di calcolo e velocità; quelli del settore dei semiconduttori consistevano, negli anni cinquanta e sessanta, in componenti elettronici di ridotte dimensioni e di maggiore affidabilità. Il sostegno veniva diretto non a singole imprese scelte *ex ante*, ma a diverse imprese che presentavano progetti alternativi.

Gli strumenti usati dal Governo americano sono consistiti nel sostegno alla R-S ed in acquisti pubblici. Il sostegno alla R-S è stato di rilevanti dimensioni, non solo assolute, ma anche relative, considerando la limitata spesa in R-S delle imprese in questi settori ancora nella loro prima fase di sviluppo. Nel caso della domanda pubblica, essa ha fornito alle imprese americane un mercato militare che era protetto (per ragioni di sicurezza nazionale) e potenzialmente ampio (data l'entità delle commesse militari, in diversi anni assai superiori alle dimensioni della domanda civile).

Nel perseguire i suoi obiettivi, il Governo americano ha fatto ampio uso del meccanismo di mercato. Esso ha stimolato la concorrenza tra le imprese nei vari progetti di R-S da sostenere e nei nuovi prodotti da acquistare. Ha inoltre favorito l'entrata di nuove imprese nell'industria. Ad esempio, negli anni cinquanta e sessanta, il Governo Federale ha acquistato in misura rilevante da nuove imprese nell'industria degli elaboratori elettronici e dei semiconduttori. In un primo tempo, queste nuove imprese, di piccole dimensioni, dipendevano quasi totalmente da commesse pubbliche. Esse poi sono cresciute ed hanno diversificato il tipo di mercato servito.

Tale politica per l'innovazione ha avuto successo. Alla fine degli anni trenta ed all'inizio degli anni quaranta, le imprese americane nell'industria aeronautica furono altamente innovative, ed altamente competitive in campo internazionale. Lo stesso si può dire per le imprese americane nell'industria degli elaboratori elettronici e dei semiconduttori negli anni cinquanta e sessanta.

Il successo di tali politiche è in gran parte dovuto alle loro caratteristiche. Non va dimenticato, però, che due ulteriori condizioni, una « storica » ed una « tecnologica », erano presenti. La prima è relativa alla fase iniziale in cui si trovavano queste industrie ed alla coincidenza di obiettivi pubblici (militari) con quelle civili (commerciali). Tale coincidenza di obiettivi, infatti, riguardava una più elevata prestazione ed affidabilità dei prodotti. La seconda riguarda la cumulatività del mutamento tecnologico e la sua appropriabilità da parte delle imprese. Questo ha permesso alle imprese americane di accumulare rilevanti vantaggi tecnologici sulle imprese concorrenti.

Date queste due condizioni, la politica americana ha aumentato e diretto il mutamento tecnologico di queste tre industrie. Essa ha agito sulla « spinta » tecnologica e sul « trainamento » da domanda con strumenti complementari e coordinati (sostegno alla R-S ed acquisto di prodotti innovativi); ha posto obiettivi chiari alle imprese; si è mantenuta flessibile e rispondente; ha sostenuto approcci tecnologici alternativi ed ha favorito la concorrenza tra imprese.

Nel caso giapponese, alla fine degli anni sessanta ed all'inizio degli anni settanta, il MITI (Ministero del Commercio Estero e dell'Industria) ha scelto alcuni settori che erano « ad intensità di conoscenze » (elaboratori elettronici, semiconduttori, telecomunicazioni) e li ha sostenuti. Negli anni sessanta e nei primi anni settanta il MITI ha attuato una politica d'inseguimento tecnologico rispetto all'industria americana, ma dalla fine degli anni settanta il MITI ha attuato una vera e propria politica per l'innovazione industriale.

Numerose sono le similarità e poche le diversità tra la politica giapponese e quella americana. Come il Governo Federale americano, così il MITI ha definito chiari obiettivi tecnologici per quanto riguarda elaboratori elettronici e semiconduttori ma li ha perseguiti flessibilmente; ha sostenuto la R-S delle imprese giapponesi ed ha protetto il mercato interno. Contrariamente al Governo Federale americano, però, il MITI non si è affidato al puro meccanismo di mercato, ma ha organizzato e coordinato l'attività delle imprese esistenti, per lo più grandi imprese diversificate ed integrate verticalmente, senza favorire l'entrata di nuove imprese. Inoltre, l'operatore pubblico non è stato uno degli acquirenti principali di prodotti innovativi, anche perché il settore militare era assai ridotto.

I risultati di questa politica sono stati di successo. Le imprese giapponesi in questi settori hanno raggiunto livelli tecnologici assai elevati, ed in alcuni comparti — ad esempio quelli delle memorie per elaboratori elettronici — sono diventate leaders a livello mondiale. Anche in questo caso ha contribuito al successo di tali politiche un fattore tecnologico: la cumulatività del mutamento tecnologico e la sua appropriabilità a livello d'impresa. Nel caso giapponese, però, anche dopo una prima fase di sviluppo dell'industria, gli obiettivi della politica per l'innovazione hanno continuato a coincidere con gli obiettivi commerciali delle imprese. Questo non è avvenuto nel caso americano.

Anche nel caso giapponese la politica per l'innovazione ha aumentato e diretto il mutamento tecnologico. Lo ha fatto con misure dal lato della spinta tecnologica (sostegno alla R-S) e dal lato della domanda (mercato protetto); con una scelta di obiettivi tecnologici

chiari, con un comportamento flessibile e rispondente. In aggiunta, l'azione di coordinamento dell'attività innovativa delle imprese esistenti, reso possibile dalla similarità degli obiettivi della politica pubblica e delle imprese, ha permesso di evitare eventuali duplicazioni e sprechi nell'attività di R-S a livello d'industria.

Come negli Stati Uniti ed in Giappone, dal secondo dopoguerra in avanti, anche in diversi paesi europei (in particolare Francia, Gran Bretagna e Repubblica Federale Tedesca), si sono attuate politiche per l'innovazione tecnologica. Tali politiche si sono concentrate sugli stessi settori sostenuti negli Stati Uniti ed in Giappone: elaboratori elettronici ed aeronautica (negli anni sessanta), e semiconduttori (negli anni settanta). Tali politiche però sono state attuate in ritardo, nella maggioranza dei casi, rispetto a quelle americane, ed alcune volte pure rispetto a quelle giapponesi.

Il risultato di queste politiche è stato fallimentare: esse non sono riuscite ad influire sul tasso e sulla direzione del mutamento tecnologico di questi settori. Anzitutto è mancata una coordinazione delle politiche a livello europeo; il sostegno alla R-S è stato limitato; la domanda pubblica di prodotti innovativi si è mantenuta su livelli ridotti; la protezione del mercato interno nazionale ed europeo non si è potuta attuare. Inoltre non sono stati definiti chiari e raggiungibili obiettivi tecnologici, e la flessibilità e sensibilità degli organismi pubblici è mancata. In aggiunta, invece di affidarsi al meccanismo di mercato o di svolgere una funzione attiva di coordinamento, le politiche dei vari paesi hanno il più delle volte scelto *ex ante* delle imprese campioni nazionali od hanno attuato interventi diretti sulla struttura industriale (mediante fusioni, accorpamenti, ecc.). Un esempio di quest'ultimo tipo di politica per l'innovazione tecnologica è quello francese, in cui l'industria degli elaboratori e dei semiconduttori è stata continuamente riorganizzata e riaccorpata.

Che tale approccio non sia il più efficace è suggerito dalle caratteristiche dei pochi esempi di parziale successo (o non fallimento). Tra questi basta ricordare la politica tedesca nell'industria dei semiconduttori e quella europea nell'industria aeronautica. La politica tedesca nell'industria dei semiconduttori ha sostenuto intensamente la R-S delle imprese tedesche ed ha coordinato la propria azione con le esigenze e le capacità delle imprese. La politica europea nell'industria aeronautica ha svolto, nel consorzio Airbus, un ruolo di sostegno e di coordinamento tra le imprese nei diversi paesi, ma non è intervenuta nelle scelte più propriamente tecnologiche e produttive.

### 3. Conclusioni.

In queste note si è osservato come le politiche per l'innovazione in settori ad elevato mutamento tecnologico, per avere successo, devono rispondere a dei requisiti fondamentali: una scelta di obiettivi chiari, il loro perseguimento con flessibilità e sensibilità, la protezione del mercato interno nelle prime fasi del ciclo di vita di un settore, un ampio uso del meccanismo di mercato. Lo studio delle esperienze passate mostra che, nel passato, tali requisiti fondamentali sono stati rispettati, seppure con diverso grado, da Stati Uniti e Giappone, ma non dai vari paesi europei. Recentemente, però, il progetto Esprit della C.E.E. e le attuali politiche per l'innovazione di diversi paesi europei sembrano presentare una mutata impostazione e differenti caratteristiche rispetto al passato.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- LEVIN R., « The Semiconductor Industry » in R. Nelson (ed.) *Government and Technical Progress*, op. cit.
- MALERBA F., « La teoria evolutiva dell'impresa ». *L'industria*, III, 2, aprile 1982.
- MALERBA F., *Technological Change, Market Structure and Government Policy: The Evolution of the European Semiconductor Industry*. Ph. D. Dissertation, Yale University, 1983.
- MOMIGLIANO F., « Politica industriale per l'elettronica e l'informatica in Europa » *Economia e politica industriale*, n. 23, 1979.
- MOMIGLIANO F., « Problemi di economia e politica dell'innovazione negli anni '70 nei paesi avanzati ed in Italia » in Prodi R.-Gobbo F. (a cura di): *Per una ristrutturazione e riconversione della industria italiana*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- MOWERY D.- ROSENBERG N., « Government Policy and Innovation in the Commercial Aircraft Industry, 1925-75 », in R. Nelson (ed.) *Government and Technical Progress*, op. cit.
- NELSON R. (ed.), *Government and Technical Progress: A Cross-Industry Analysis* New York, Pergamon Press, 1982.
- NELSON R.-WINTER S., *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Belknap Press, 1982.
- PECK M. and GOTO A., « Technology and Economic Growth: The case of Japan », *Research Policy* 10/3, 1981.
- ROSENBERG N., *Perspectives on Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- ROSENBERG N., *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- SCHUMPETER J., « The Instability of Capitalism », *Economic Journal*, settembre 1928.