

FIGURELLA PADOA-SCHIOPPA e TOMMASO PADOA-SCHIOPPA

## LIMITI O CRISI DELLA POLITICA ECONOMICA?

SOMMARIO: I. *Introduzione*. — II. *La politica di stabilizzazione*: II.1 La sintesi keynesiana. - II.2 La critica monetarista. - II.3 Inerzie e stabilizzazione. - II.4 Stabilizzazione e cooperazione. — III. *Agenda e non-Agenda*: III.1 Tre funzioni indipendenti? - III.2 Ridistribuzione e mercato. - III.3 Giustizia e cooperazione. - III.4 Allocazione e mercato. - III.5 Efficienza e cooperazione. — IV. *Gli strumenti dell'Agenda*: IV.1 Azioni in proprio e azioni mediate. - IV.2 Il comando. - IV.3 La moneta. - IV.4 Il bilancio. — V. *L'articolazione del governo dell'economia*: V.1 Dal minimo governo alla volontà generale. - V.2 Un principio di autonomia funzionale. - V.3 L'articolazione territoriale. - V.4 L'articolazione temporale. — VI. *Conclusioni*.

### I. INTRODUZIONE

Nel 1968, presentando al pubblico italiano l'opera *New Dimensions of Political Economy* di Walter Heller l'allora Governatore della Banca d'Italia poteva parlare, a proposito dell'esperienza della politica economica descritta in quel libro, di una « storia di successi ». Erano gli anni in cui si credeva di aver trovato la formula per guarire le opulente economie industriali dall'instabilità ciclica: « l'impiego, anche a livello delle decisioni governative di politica economica, del contributo di conoscenze e di guida ottenibile da uno stretto gruppo di esperti ».

Si può dubitare che già un paio di anni dopo Heller avrebbe scritto quel libro allo stesso modo: il decennio degli anni '70 non è da nessuno definito una storia di successi. La magica combinazione di « stabilità dei prezzi » e « pieno impiego » si è dissolta. L'ordine monetario internazionale è venuto meno. Il processo di riduzione delle disuguaglianze economiche da fattore di crescita nella stabilità è divenuto terreno di aspri conflitti e di una ipertrofica azione redistributiva svolta dal settore pubblico. L'economia mista, nei cui meccanismi Shonfield cercava il segreto del successo del capitalismo moderno, sembra essere

divenuta la creazione mostruosa della realtà capitalista e del sogno collettivista. Se nella presentazione di quel libro il limite della politica economica veniva individuato nell'incapacità di cogliere tutta la complessità delle interdipendenze tra operatori economici, oggi è forte la tentazione di imputare i risultati deludenti degli anni '70 alle eccessive ambizioni coltivate nel periodo d'oro del *fine tuning*. Il terreno dell'economia, troppo a lungo sfruttato dalle coltivazioni intensive dei governi, avrebbe esaurito i suoi succhi e richiederebbe lunghe stagioni di riposo. Nasce così, ci sembra, la scelta dei « limiti della politica economica » quale tema per la XXIV riunione scientifica della Società degli Economisti.

Sul piano dei fatti, il governo dell'economia negli anni '70 ha soprattutto deluso la speranza di ottenere il pieno impiego a prezzi stabili. Sul piano delle idee, il paradigma keynesiano, nei cui termini la politica economica veniva pensata e praticata negli anni '60, è stato intaccato dalla critica monetarista, secondo la quale le politiche monetaria e fiscale non sono in grado di portare — a tasso di inflazione stabile — l'occupazione oltre il proprio livello naturale. Una riflessione sui limiti della politica economica deve dunque muovere dalla funzione di stabilizzazione e confrontarsi con il filone di analisi che offre una più severa definizione di quei limiti.

Ma l'ambizione del neo *laissez-faire* va oltre la semplice critica di certe proposizioni keynesiane correnti negli anni '50 e '60, e rimette in discussione le fondamenta analitiche, concettuali, e perfino filosofiche, su cui è costruito l'edificio dell'intervento pubblico nell'economia. D'altra parte, la stagflazione dell'ultimo decennio è intimamente legata al processo attraverso il quale i pubblici poteri sono stati coinvolti nell'allocazione e nella redistribuzione delle risorse. Il tema, dunque, si allarga inevitabilmente a due problematiche, quella della giustizia distributiva e quella dell'efficienza, che erano al centro dell'analisi e della politica economica prima ancora che lo stato accettasse il compito della stabilizzazione ciclica.

Il riesame di ciò che l'intervento pubblico può conseguire nel campo della politica di stabilizzazione economica (Sezione II) e in quelli della redistribuzione e dell'allocazione delle risorse, nonché dei termini nei quali si pongono le scelte tra stabilità, efficienza, eguaglianza (Sezione III), offre primi elementi

alla definizione di quella che Keynes (1926 pp. 40-41) chiamava l'*Agenda* del governo.

Ma anche obiettivi possibili possono venire falliti se l'intervento pubblico dispone di mezzi inadeguati o insufficienti, o se utilizza quei mezzi contraddicendone la fisiologia. Di qui la necessità di una ricognizione tra gli strumenti della politica economica in senso lato: l'azione in proprio da parte dello stato, il comando, l'incentivo, la creazione di moneta, il bilancio (Sezione IV).

Infine, quand'anche l'analisi economica fosse riuscita a tracciare i limiti entro cui deve muoversi la politica economica, che cosa garantirebbe che la condotta del governo non esca dal campo che le è stato assegnato? Non solo si può temere che l'elettorato manchi di affidare agli economisti il governo dell'economia: è anche lecito dubitare che una « repubblica di economisti » possa, più di un governo dei filosofi, realizzare il bene pubblico col solo supporto della sapienza: « l'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages » (1). Occorre in verità chiedersi se le inadeguatezze e le distorsioni che l'economista rileva sul terreno a lui familiare degli obiettivi e degli strumenti della politica economica non siano in parte originate in quegli « strumenti degli strumenti » che sono l'articolazione e il *modus operandi* del governo, inteso come l'insieme che, con l'esecutivo, comprende il legislativo e il giudiziario (Sezione V).

Una riflessione sui limiti della politica economica si trova così a dover percorrere l'assai ampio arco di problemi che va dagli obiettivi, agli strumenti, alle istituzioni del governo dell'economia. E a ogni passo di questo percorso, tanti sono i contributi dell'analisi economica, della dottrina politica, delle esperienze storicamente compiute in luoghi e tempi diversi e in vari assetti istituzionali, che il pensiero rischia di perdersi. Questa relazione non ha l'ambizione di dare un ordine a quel ricco patrimonio; si limita a seguire il filo di una riflessione soggettiva sviluppatasi sul campo della politica economica attraverso le esperienze complementari della ricerca e della pratica. I riferimenti ai fatti e quelli alla letteratura scientifica non mirano

---

(1) Amliel, citato da JEAN MONNET, *Mémoires*, 1976, p. 460.

dunque né alla completezza né alla sistematicità che sarebbero richieste da un lavoro di rassegna.

## II. LA POLITICA DI STABILIZZAZIONE

La manovra di stabilizzazione mira a ridurre le variazioni cicliche dell'occupazione e dei prezzi con lo scopo tendenziale di ottenere il pieno impiego a prezzi stabili.

Nel mondo irreal, e da alcuni ritenuto ideale, tipizzato da Arrow-Debreu, questo scopo sarebbe spontaneamente raggiunto senza bisogno di interventi correttivi del governo. Individui razionali, sensibili ai segnali di prezzo, dotati di un orizzonte temporale infinito, massimizzano sotto vincoli le loro funzioni obiettivo, determinando su tutto l'arco temporale le loro domande e offerte contingenti a tutti gli stati di natura possibili. I mercati sono completi (perciò infiniti) e perfetti. I prezzi sono istantaneamente e infinitamente flessibili e reagiscono senza attriti a tutti i potenziali eccessi di domanda. In un mondo siffatto, gli interessi individuali sono resi compatibili e si compongono in un equilibrio continuo e Pareto-efficiente dove prevale sempre il pieno impiego e dove i prezzi relativi possono mutare ma il livello generale dei prezzi non ha ragione di variare perché, in assenza di moneta, esso è addirittura indefinibile.

Nella realtà, nessun sistema economico assomiglia né mai è assomigliato a questo paradigma walrasiano: è anzi ovvio che tutti i sistemi se ne discostano in modo così sostanziale da rendere necessario qualche intervento. Il dibattito annoso sulla politica di stabilizzazione concerne il tipo di manovra di breve periodo, sull'occupazione e sui prezzi, considerata ottimale.

### II.1. *La sintesi keynesiana.*

Nella sintesi neoclassica del pensiero keynesiano si concentra innanzitutto l'attenzione sugli effetti della rigidità, parziale o totale di alcuni prezzi.

Si constata allora che, quand'anche tutti i prezzi siano perfettamente flessibili, con la sola eccezione del salario monetario, un equilibrio con disoccupazione è possibile, e di norma si instaura. Una tale situazione perdura perché, sebbene i disoccu-

pati involontari non riescano a manifestare e a soddisfare la loro disponibilità a lavorare al salario corrente, le imprese sono in grado di massimizzare i loro profitti e i consumatori possono eventualmente massimizzare le loro utilità sui mercati dei beni. Si determina così un equilibrio subottimale, fondato su un difetto di flessibilità e di informazione, dal quale è possibile uscire in tanti modi: l'espansione della spesa pubblica autonoma o della quantità di moneta fornisce un'alternativa più rapida e più percorribile di altre, quale l'azione concordata di tutte le imprese del sistema economico per aumentare la produzione, l'occupazione e la domanda (Hahn, 1982).

Se anche altri prezzi oltre il salario nominale non sono istantaneamente e infinitamente flessibili, una più generale situazione di disequilibrio o di equilibrio con razionamento (Clover, Barro-Grossman, Malinvaud *in* Malinvaud, 1981) può prevalere nell'economia. In un modello a tre mercati (i beni, il lavoro e le attività finanziarie) che ipotizzi la rigidità del salario e del livello generale dei prezzi, la massimizzazione del profitto da parte delle imprese e dell'utilità da parte dei consumatori porta di norma a un'offerta nozionale di beni non equilibrata con la domanda effettiva. I consumatori o le imprese sono allora razionati e lo scambio è determinato dal cosiddetto lato corto del mercato. Si determina una ripercussione (spillover) sul mercato del lavoro, in genere anch'esso razionato dal lato dell'offerta. Come nell'esempio visto sopra, la disoccupazione che ne consegue può essere in parte alleviata dall'intervento pubblico.

In particolare, se la disoccupazione deriva da una insufficiente domanda effettiva (caso *keynesiano* analizzato dal paradigma IS-LM) allora le tradizionali manovre fiscali e monetaria sono efficaci. Se invece è di tipo *classico*, nel senso che viene determinata dalle condizioni di insufficiente profittabilità delle imprese (2) allora lo stimolo del demand management è da evitare perché si limiterebbe a spiazzare una parte della spesa privata, essendo già per ipotesi parzialmente insoddisfatta la domanda effettiva. Il finanziamento non monetario dell'eventuale deficit muterebbe addirittura la composizione della spesa privata in modo non desiderabile. In caso di disoccupazione clas-

---

(2) I keynesiani di stretta osservanza sono molto critici su questo punto: Kahn, 1977, afferma: « Malinvaud regards this position as rare but it should rather be described as impossible ».

sica, il supply management si rivelerebbe opportuno se fosse in grado di aumentare la profittabilità delle imprese: ad esempio, la manovra delle imposte indirette o degli oneri sociali è uno strumento efficace di stabilizzazione.

Nelle impostazioni finora descritte, le rigidità dei prezzi e dei salari creano dunque lo spazio per un attivo intervento pubblico nella gestione della domanda e/o dell'offerta, intervento attraverso cui si può ridurre la disoccupazione, modificando eventualmente il livello generale dei prezzi ma non il loro tasso di variazione.

Nella realtà, né i prezzi, né i salari sono però assolutamente rigidi. Più realisticamente questi debbono considerarsi moderatamente flessibili talché variazioni cicliche della domanda si traducono in parte in variazioni nello stesso senso della produzione e dell'occupazione e in variazioni in senso opposto delle scorte, mentre in una certa misura inducono aumenti o diminuzioni dei prezzi. I prezzi si aggiustano, ma a una velocità insufficiente a determinare l'equilibrio di tutti i mercati, la loro velocità di aggiustamento essendo inferiore a quella delle quantità.

In particolare, poiché nel breve periodo l'aggiustamento dei prezzi è solo parziale, la *variazione* del livello dei prezzi continua anche quando lo shock iniziale della domanda si è esaurito (3).

Varie teorie della flessibilità parziale dei prezzi e dei salari (4) vengono proposte a spiegazione del fatto che tassi di disoccupazione più bassi tendono ad associarsi a tassi di inflazione più elevati. Di quel « fenomeno empirico in cerca di una teoria » (Tobin) che è la curva di Phillips, non vogliamo qui discutere la carenza di fondamenti teorici né l'insufficiente capacità interpretativa della stagflazione degli anni '70. Interessa invece sottolineare che il trade-off fra inflazione e disoccupazione rappresentato dalla curva di Phillips pone un primo limite alla

(3) È vero che lo stesso livello di produzione potrebbe continuare a variare se all'iniziale perturbazione si fosse parzialmente risposto con una variazione delle scorte, inducendo così una autocorrelazione temporale dei livelli di produzione (Gordon, 1981). Ma per l'ipotesi della maggiore velocità di adeguamento delle quantità, il processo di aggiustamento dei prezzi durerebbe più a lungo di quello delle quantità, sicché ad ogni livello di domanda sarebbe associabile non già un livello di prezzo ma un livello di domanda.

(4) Vedi la teoria dei bottlenecks di Tobin, 1972, la teoria della composizione della forza lavoro di Perry, 1980, ecc.

politica economica: nel breve periodo si può forse ridurre la disoccupazione ma solo a spese di una maggiore inflazione. Vi è in generale un solo livello di occupazione compatibile colla stabilità dei prezzi e nulla garantisce che questo livello coincida col pieno impiego (5).

## II.2. *La critica monetarista.*

I formulatori della sintesi neoclassica del pensiero monetarista si oppongono all'intervento attivo dello Stato nella stabilizzazione dell'economia, comunque auspicato nella sintesi neoclassica del pensiero keynesiano. I sistemi economici, essi affermano, pur non dotati di quei mercati completi, definiti su tutti i tempi e su tutti gli stati della natura previsti da Arrow-Debreu, godono tuttavia di sufficienti meccanismi di autoregolazione da assicurare nel lungo periodo il pieno impiego ovvero il tasso naturale di disoccupazione. Se tali meccanismi di fatto non operano, è a causa di indebiti interventi dello stato e di altri detentori di potere quali i sindacati.

In una formulazione protomonetarista, il sistema dei prezzi è a breve termine poco flessibile, ma alla lunga funziona; una politica anticiclica non è però auspicabile perché i ritardi con cui opera la pongono sulla « lunghezza d'onda » per cui vale la flessibilità dei prezzi (v. Friedman, 1948). È preferibile invece un intervento pubblico con obiettivi di lungo periodo, in primo luogo quello di « provide a monetary framework for a competitive order », con una regola di crescita monetaria non discrezionale, e con un bilancio pubblico calcolato al livello del pieno impiego, sostanzialmente in pareggio.

In più recenti teorie monetariste della prima maniera (*mark 1*, come le chiama Tobin, 1980), la politica di stabilizzazione non è auspicabile perché l'aumento nell'occupazione da essa inizialmente provocato è nel lungo periodo vanificato ed accompagnato da un più alto tasso di inflazione.

Il fondamento analitico di questa impostazione è la curva di Phillips « aumentata » dalle aspettative (con una correlazione unitaria fra inflazione effettiva e inflazione attesa). Per essa, gli operatori razionali di un sistema economico ragione-

---

(5) Si pensi ad esempio al N<sub>IRO</sub> (« non inflationary rate of output ») di Modigliani - T. Padoa-Schioppa, 1978.

volmente competitivo si interessano soltanto all'andamento dei prezzi relativi. Se avessero una perfetta capacità di previsione, potrebbero assicurare l'equilibrio di tutti i mercati e in particolare di quello del lavoro, indipendentemente dal livello generale dei prezzi o dell'inflazione. Ma, sottoposti, come sono, a shocks stocastici (fenomeni quali l'aumento del prezzo del petrolio, o un'innovazione tecnologica, o un repentino cambiamento dei gusti) e incapaci di distinguere variazioni nei prezzi relativi (o nel salario reale) da variazioni nel livello generale dei prezzi (o nel salario nominale), essi reagiscono nel breve periodo a queste ultime come se fossero variazioni del primo tipo. Una inattesa variazione del saggio di crescita dell'offerta di moneta può determinare, così, erronee sostituzioni di lavoro a « ozio » (*leisure*) o di occupazione a « ricerca di occupazione » (*job search*), che temporaneamente riducono il tasso di disoccupazione al di sotto di quello naturale. Quando, però, gli operatori si accorgono della confusione fra variazioni relative e variazioni assolute, la disoccupazione tende nuovamente al suo livello naturale, ma il tasso di inflazione rimane permanentemente più alto (6). Oppure, e di converso, il mantenimento della disoccupazione a un livello inferiore a quello naturale, può avvenire solo accettando un tasso d'inflazione *crescente*: è la tesi detta « accelerazionista ».

Il problema delle informazioni e dei meccanismi di formazione delle aspettative diventa, poi, uno dei pilastri centrali della costruzione monetarista più recente, fondata sul postulato delle aspettative razionali (*mark 2*). Secondo i neomonetaristi (Lucas, Sargent, Barro, ecc., in Sargent, 1979), gli individui razionali che popolano il sistema economico non possono sbagliarsi sistematicamente nelle loro previsioni. Queste debbono supporre perfette o, in un mondo stocastico, almeno mediamente corrette, essendo formulate come medie della variabile stocastica prevista, subordinate a tutte le informazioni già possedute e alla perfetta conoscenza della struttura del sistema economico. In questo mondo in cui « ciò che è razionale è reale », è naturale inoltre supporre che i poteri pubblici non abbiano un sistema-

(6) Phelps, 1967, p. 256 afferma: « A more inflationary policy permits a transitory increase of the employment level in the present at the expense of a permanently higher inflation and higher interest rates in the future steady state ».

tico vantaggio informativo sui privati cittadini, perché tutto quel che si può conoscere in un dato momento è da tutti conosciuto e da tutti utilizzato per le migliori previsioni possibili apprese dalla statistica più raffinata.

Se si considera, poi, anche l'altro pilastro fondamentale della costruzione monetarista, concernente la infinita e istantanea flessibilità dei prezzi, si intuisce immediatamente che la politica di stabilizzazione diviene già nel corto periodo o inutile o dannosa. Inutile se perfettamente anticipata, perché gli operatori sono in grado di controbilanciare l'intervento pubblico, mantenendosi sulle posizioni preferite che automaticamente implicano l'assenza di disoccupazione involontaria. Dannosa se inattesa, perché gli operatori vengono da essa indotti ad azioni erronee che li allontanano dal tasso naturale di disoccupazione, sicché l'intervento pubblico non solo non riesce a stabilizzare il ciclo ma al contrario lo genera.

Questa conclusione, divulgata dai monetaristi della seconda maniera col nome di teorema della neutralità (Sargent, 1979), impone dunque alla politica di stabilizzazione limiti molto più radicali di quanto pensasse lo stesso filone monetarista dei primi tre decenni del dopoguerra. In primo luogo esso nega effetti benefici alla stabilizzazione sia nel breve sia nel lungo periodo, quasi che all'affermazione secondo cui « nel lungo periodo saremo tutti morti » obiettasse che « il futuro è già cominciato ». In secondo luogo, essa pone sotto attacco *tutte* le politiche anticicliche (v. Champsaur-Melitz, 1982) siano esse monetarie o fiscali, rivolte alla gestione della domanda o dell'offerta. Purché ogni discrezionalità sia sostituita dagli automatismi, le regole di intervento pubblico sono uguali, perché inutili, per quel che concerne la disoccupazione, mentre possono avere effetti svariati sull'inflazione.

### II.3. *Inerzie e stabilizzazione.*

Un radicale ridimensionamento di ambizioni può oggi presentare all'autorità pubblica la duplice attrattiva della legittimazione intellettuale offerta dalle argomentazioni monetariste e della liberazione dalla responsabilità della stagflazione degli anni '70. Non vi è crisi, vi sono limiti della politica anticiclica, e tanto stretti da suggerire una vera restaurazione del *laissez-faire*; il vero contributo, che il governo può dare al migliona-

mento della situazione economica è di rinunciare a migliorarla.

Questa « facile » conclusione va giudicata su due piani distinti, l'uno positivo, l'altro normativo.

Per quanto riguarda il primo, è facile convincersi che le eleganti costruzioni teoriche su cui è fondato il neomonetarismo mancano di realismo empirico. Per limitarci ad alcuni punti, è ovvio che non tutti i privati cittadini o i funzionari pubblici o gli uomini politici conoscono quelle tecniche bayesiane che consentono a Lucas di formulare le aspettative razionali. Anche se è vero che le previsioni degli operatori sono più raffinate di quanto gli « animal spirits » lascino intendere e probabilmente si evolvono con maggiore acutezza di quanto facciano credere le formule adattive, regressive, estrapolative usate prima di Lucas. Ma quando si va a cercare che tipo di apprendimento conduca alle aspettative razionali, ci si accorge che il sentiero dell'aggiustamento non è né necessariamente unico né necessariamente stabile (Champsaur, 1983). Manca altresì di realismo e ne abbiamo parlato all'inizio di questo lavoro, l'ipotesi cruciale che i prezzi siano continuamente e infinitamente flessibili. Mentre è chiaro che basta che i soli salari monetari si adeguino lentamente alle condizioni del mercato, per negare, anche in un mondo di aspettative razionali, il teorema della neutralità (cfr. ad esempio S. Fischer, 1977; Modigliani, 1977).

Qui si entra nella discussione degli aspetti normativi del problema: le rigidità, le inerzie, le imperfezioni che sono disseminate nel sistema economico vanno eliminate o utilizzate dalla politica economica? Il fatto che esistono non le rende di per sé soddisfacenti, né tanto meno ottimali, a meno che non si parta dalla premessa di valore che « tutto ciò che è reale è razionale ». Stando anzi ai monetaristi della prima e della seconda maniera, il ruolo delle rigidità è solo negativo: pertanto i pubblici poteri non debbono cercare con la politica di stabilizzazione di attenuarne gli effetti negativi, ma piuttosto debbono ridurre e possibilmente eliminare tali rigidità, a cominciare da quelle da essi stessi introdotte (ad esempio colla legislazione sui minimi salariali). Secondo una diversa concezione, si può invece ritenere che le inerzie sono, almeno in parte, razionali, sicché la politica economica deve non rimuoverle ma rispettarle, e può anche avvalersene per condurre una politica di stabilizzazione del reddito e dell'occupazione.

Il dibattito sui limiti della politica economica viene così a focalizzarsi sulla funzione più o meno benefica, o sul « grado di ottimalità », delle rigidità presenti nel sistema economico.

A chi ponga mente all'enorme quantità di rigidità, obblighi, vincoli, « lacci e laccioli » in cui è costretto il processo economico in Italia e in generale in Europa, riesce difficile rifiutare in blocco il messaggio del neo *laissez-faire*, secondo il quale la politica economica deve soprattutto applicarsi a ripristinare e stabilire condizioni di migliore funzionamento dei mercati.

Riteniamo però che il peso di questo compito urgente non possa condurre ad avvalorare la tesi secondo cui ogni fattore di rigidità, di vischiosità o di inerzia debba essere rimosso in quanto generatore di inefficienze. E il pensiero economico offre alcuni argomenti al rifiuto di questa posizione estrema.

Secondo un filone di analisi che potremmo definire « contrattualista », il lento aggiustamento dei prezzi e dei salari può essere il risultato di razionali, « invisible shakehands », che consentono di attutire, anziché esaltare gli effetti più indesiderabili degli shocks continui e difficilmente prevedibili cui sono soggetti i nostri sistemi economici.

Oggi, tutti subiscono in qualche modo gli effetti di perturbazioni lontane e imponderabili. Allo stesso tempo non sembra che, insieme con una migliore capacità di informazione, si stia sviluppando una maggiore propensione al rischio. In molti suoi segmenti, l'avversione al rischio è nelle nostre società piuttosto aumentata. In questa situazione, i nostri sistemi economici frappongono numerosi diaframmi fra le fonti originarie di perturbazione e i loro destinatari finali, coll'obiettivo di produrre, in successive fasi di intermediazione, forme varie di risk-sharing.

Ad esempio, l'istituzione dei « customer » e « labour career markets » alla Okun (1981) serve precisamente a garantire un quadro di maggiore prevedibilità a operatori tendenzialmente destinati a interscambi ripetuti. Per portare un altro esempio, la ripartizione ottimale dei rischi in un contesto temporale lungo, determina quei contratti impliciti fra imprese poco avverse e lavoratori molto avversi al rischio di fluttuazioni dell'occupazione e del salario. Può allora risultare ottimale un salario invariante nel ciclo (Azariadis, 1975) o quanto meno rigido verso il basso (Holmström, 1979; Spinnewyn, 1983). In casi di uguale propensione relativa al rischio fra lavoratori e imprese, diventa

invece ottimale mantenere rigide nel ciclo le quote distributive, in una sorta di coassicurazione reciproca o cogestione (Drèze, 1979).

Questi contratti impliciti fra scambisti abituali hanno un ruolo positivo precisamente perché offrono servizi assicurativi, determinando condizioni di scambio più stabili, cioè meno variabili al variare della congiuntura economica.

Che, d'altra parte, l'istaurazione di meccanismi capaci di garantire maggiore prevedibilità e migliore ripartizione dei rischi sia da considerarsi benefica ai nostri sistemi economici, paradossalmente riconosciuto anche dai monetaristi. Quale valore avrebbero la non discrezionalità nella politica monetaria proposta dagli uni o le più generali regole automatiche suggerite dagli altri se non precisamente quello di migliorare la capacità previsiva degli operatori economici?

#### II.4. *Stabilizzazione e cooperazione.*

Possiamo adesso tentare una conclusione. La politica di stabilizzazione fonda la propria efficacia su quella stessa categoria di fenomeni (le rigidità e le inerzie) che, consentendo l'instaurarsi di equilibri subottimali, la rendono necessaria. Nella realtà, i sistemi economici sono disseminati di inerzie e di rigidità alcune risultano da vere imperfezioni, germinate spontaneamente o indotte dall'intervento pubblico; altre si configurano come la soluzione efficiente di un problema di ripartizione dei rischi. Le une e le altre creano condizioni nelle quali la politica di stabilizzazione può avere, almeno per tempi limitati, qualche efficacia. Ma un governo mirante all'efficienza dovrebbe applicarsi a ridurre le rigidità « distorsive » e dovrebbe fondarsi soltanto sulle rigidità « ottimali » per perseguire fini di stabilizzazione certo meno ambiziosi di quelli in cui la ricerca e la pratica di politica economica sembrarono credere negli anni '60.

Oltre ad affrontare il « crudele dilemma » (Tobin, 1967) fra inflazione e disoccupazione, nel breve periodo l'intervento pubblico può però porsi, e oggi sempre più si pone, l'obiettivo di rendere più accettabile quel dilemma, riducendo i costi sociali dell'inflazione, della disoccupazione, o di entrambe.

A breve termine, quando appare che ogni aumento di occupazione, quand'anche possibile, imprimerebbe una nuova spin-

ta all'inflazione, diviene naturale affrontare il problema in termini distributivi e cooperativi. Muovono in questa direzione sia la proposta di un labour-sharing, sia quella di una politica dei redditi (Drèze, 1979, 1981). Una riduzione generalizzata degli orari di lavoro viene considerata come il mezzo per consentire a un maggior numero di persone di partecipare al processo produttivo, riunificando gli interessi dei lavoratori lacerati tra occupati e disoccupati, uomini e donne, giovani e anziani, in definitiva fra forti e deboli. Analogamente, una politica dei redditi concordata fra i gruppi sociali, appare come una sorta di contratto, implicito o esplicito, concernente la società nel suo complesso e ispirato allo stesso ordine di considerazioni. Per motivi che spiegheremo più avanti, tale proposta di riduzione del costo sociale dell'inflazione ci sembra preferibile a una generalizzata e istantanea regola di indicizzazione di tutti i redditi e di tutte le attività patrimoniali. A questo proposito, Weintraub, 1983 (p. 157), ricorda: « Money wages can thus leap ahead only in concert with productivity improvements if we are to escape the inflation madness. For those who have been making loud noises about "supply-side economics", the propaganda has put proper emphasis on productivity gains while scandalously disregarding the prerequisite of slowing down the pay escalator ».

### III. « AGENDA » E « NON-AGENDA »

Ma l'ambizione del neo *laissez-faire* va oltre la semplice critica di certe proposizioni keynesiane correnti negli anni '50 e '60, e rimette in discussione le fondamenta analitiche, concettuali, e perfino filosofiche, su cui è costruito l'edificio dell'intervento pubblico nell'economia. Di questo edificio, la politica di stabilizzazione è soltanto un'ala, la più recente e forse quella costruita sulla parte meno solida delle fondamenta. Il tema, dunque, si allarga.

La classica sistemazione di Musgrave (1959) è, ancora oggi, il paradigma di presentazione dell'economia pubblica: « le responsabilità del dipartimento fiscale derivano da una molteplicità di obiettivi: 1) assicurare aggiustamenti nell'allocazione delle risorse; 2) assicurare aggiustamenti nella distribuzione del

reddito e della ricchezza; e 3) assicurare la stabilizzazione economica ».

Con riguardo ai temi qui trattati (1 e 2), la prima funzione concerne la produzione di servizi, ovvero la soddisfazione di bisogni che il sistema di mercato non è in grado di soddisfare efficacemente o è incapace del tutto di soddisfare; la seconda comporta il trasferimento o la redistribuzione del reddito al fine di apportare alla distribuzione esistente le correzioni per classi, per gruppi professionali, per area geografica, ecc., richieste dalla collettività (Heller, 1965).

### III.1. *Tre funzioni indipendenti?*

Poiché, come è noto, esistono, seppur rare, forme di trasferimento e di prelievo (lump-sum) che modificano il reddito privato disponibile senza intaccare la « sovranità del consumatore » nell'allocazione delle risorse, è teoricamente concepibile trattare i tre obiettivi della politica economica come indipendenti.

Tuttavia, col senno di poi, l'« audace dottrina » corrente negli anni '60 (v. Musgrave, 1969), secondo cui sarebbe possibile ottenere ogni combinazione desiderabile di servizi pubblici, di redistribuzione del reddito e di stabilizzazione economica, sembra, a dir poco ingenua. Oggi le tre funzioni sono inestricabilmente intrecciate e confuse. La funzione allocativa si è sviluppata per finalità di stabilizzazione, ad esempio quando lo stato ha acquisito la proprietà di aziende per evitare i licenziamenti che sarebbero conseguiti a un fallimento; oppure per finalità di redistribuzione, ad esempio quando gli investimenti pubblici nell'istruzione o nella salute hanno mirato ad accrescere il capitale umano e quindi la capacità di reddito delle classi svantaggiate. La funzione di redistribuzione è stata usata per fini di stabilizzazione, ad esempio quando la politica fiscale espansiva si è servita di aumenti nelle pensioni o nei trasferimenti; o ha comportato effetti allocativi (da « second best » Farrel, 1973), ad esempio attraverso le imposte sul reddito e sul consumo.

In particolare, in una misura che varia da paese a paese e da un periodo all'altro del dopoguerra, le funzioni allocativa e distributiva sono state spesso « piegate » alle esigenze, cicliche

e strutturali, di incrementare il livello dell'occupazione e di ridurre il tasso di inflazione. Nei momenti in cui la politica economica si svolgeva in senso espansivo, e si serviva a tal fine dello strumento del bilancio, la funzione di redistribuzione veniva messa al servizio di quella di stabilizzazione e di sviluppo, soprattutto mediante aumenti dei trasferimenti. Quando invece essa si svolgeva in senso antinflazionistico, era non di rado la funzione allocativa a piegarsi alle sue esigenze, con blocchi dei prezzi, controlli selettivi del credito, ecc. Oggi, il simultaneo apparire di una crisi di stagflazione, dell'esigenza di una profonda riallocazione delle risorse, e di squilibri drammatici del bilancio pubblico, non solo impediscono il mantenimento di questo intreccio tra le diverse funzioni ma addirittura impongono di ridimensionarlo o rovesciarlo, dando luogo a difficoltà politiche e sociali che appaiono in certi momenti insormontabili. La redistribuzione diventa un compito ingrato quando è messa al servizio di una politica restrittiva; l'efficienza allocativa talora contrasta nel breve periodo con la stabilizzazione ciclica.

Nella rapidissima evoluzione che ha caratterizzato tutti i paesi industriali e in particolare quelli europei, non solo si è perduta l'indipendenza delle tre funzioni pubbliche, ma soprattutto sono andati spostandosi i tradizionali limiti assegnati a tali funzioni, secondo criteri che è arduo derivare da un'argomentata definizione dei nuovi compiti del governo dell'economia.

Piuttosto, secondo una più visibile linea esplicativa, l'interazione tra l'elettorato e la legittima ricerca del suo favore da parte della classe politica (Downs, 1957), ha innescato un processo disordinato, privo di freni interni, le cui anomalie, perversità ed eccessi, appaiono evidenti. Come giudicare uno stato produttore di gelati e di automobili da corsa che lascia deteriorare la qualità di essenziali beni pubblici offerti, quali l'incolumità personale, di fatto spesso privatizzati e dunque accessibili solo a coloro che possono acquistarli ai prezzi di mercato? Secondo quale logica, piccoli rischi individuali come il raffreddore vengono assicurati senza badare a spese, mentre non sempre si è disposti a pagare il prezzo — economico e non — necessario a procurarsi quei tipi di sicurezza che quasi costituiscono la ragion d'essere del « contratto sociale »: la sicurezza fisica interna ed esterna, la certezza del diritto, ecc.?

Un riesame normativo degli obiettivi del settore pubblico nell'economia sembra, dunque, quanto mai necessario. Bisogna ricominciare a riflettere su quanto Keynes già scriveva nel '26: « We have to discriminate between what Bentham, in his forgotten but useful nomenclature, used to term Agenda and non-Agenda, and to do this without Bentham's prior presumption that interference is, at the same time, 'generally needless' and 'generally pernicious'. Perhaps the chief task of economists at this hour is to distinguish afresh the Agenda of Government from the non-Agenda ». Solo una chiara definizione dell'Agenda e del non-Agenda può consentire una prima distinzione tra limiti e crisi della politica economica. A tal fine, la tripartizione di Musgrave ci pare ancora illuminante.

### III.2. *Ridistribuzione e mercato.*

Anche chi consideri che il modello economico di riferimento sia quello di Arrow-Debreu, riconosce che l'ottimo paretiano ottenuto dal libero mercato non è, in generale, che uno degli infiniti punti sulla frontiera dell'efficienza del sistema economico. Senza intaccare l'efficienza, la redistribuzione diviene allora possibile. Perfino, dunque, sulla base di questo astratto paradigma, e ovviamente ancor più al di fuori di esso, insorgono problemi sulla « giusta » redistribuzione del reddito e della ricchezza.

Le questioni fondamentali sono due: la *legittimazione* dell'azione di redistribuzione; i suoi *limiti*.

Al primo problema proprio Arrow (1951) risponde dimostrando che è impossibile derivare una volontà collettiva da una scala di preferenze individuali, eccetto nei casi improbabili di unanimità, o di maggioranze di cittadini con « uniforme graduatoria » di tutte le possibili situazioni sociali. In questa interpretazione, quindi, la « legittimazione » ottenuta con un voto politico maggioritario non può, in generale, che essere imperfetta, perché non rappresenta, in termini logici la « volontà generale », come vorrebbe una concezione di democrazia « rousseauiana ». Nei rari casi in cui sussiste una coerente legittimazione democratica, l'azione pubblica diviene totalmente endogena e non è più soggetta ad una discussione di tipo normativo.

In un'altra interpretazione, (Buchanan, 1960; Buchanan, 1975), invece, proprio la generale incoerenza fra le preferenze

individuali e le scelte collettive legittima al « minimo governo » le maggioranze elette col voto. Solo grazie all'incoerenza, infatti, tali maggioranze sono provvisorie e revocabili e tutelano, quindi, in una concezione di democrazia « lockiana », le minoranze non soddisfatte. In quest'ottica bisogna ritenere che, se incoerenza non vi fosse, si instaurerebbe una indesiderabile tirannia della maggioranza e diverrebbe necessaria l'istituzione di un principio più garantista di quello maggioritario semplice, di solito adottato nei processi politici.

Ma quando si riconosca il salto logico esistente fra la scala di preferenze individuali e la scelta collettiva, il voto politico maggioritario può condurre alternativamente a uno stato di tipo « etico », che gode dell'attributo almeno parziale dell'esogeneità perché ha funzioni proprie, non « minime », da svolgere. Non a caso, sull'Agenda del governo, e non più sulla sua legittimazione (Kolm, 1969), si incentra quasi tutto il dibattito seguito alla formulazione della funzione del benessere sociale quale descritta dall'osservatore etico di Bergson (1966).

Nella sua originaria espressione, tale funzione è coerente con un criterio paretiano debole nel senso che non decresce al crescere di uno qualunque dei suoi argomenti — l'utilità di ogni individuo —, fermi restando tutti gli altri — l'utilità di ogni altro individuo —. Anche così, tuttavia, essa è tanto generica da poter assegnare un identico « peso » sociale all'utilità di ogni individuo (Bentham, 1823) oppure, all'opposto, un « peso » massimo all'utilità dei più svantaggiati (Rawls, 1971). In quest'ultima impostazione, infatti, « le diseguaglianze determinate dalla struttura istituzionale o da esse favorite ... sono giuste se e solo se le maggiori aspettative dei più fortunati, quando diventano regole del sistema sociale, migliorano le aspettative dei meno avvantaggiati ». La funzione bergsoniana del benessere sociale può quindi implicare diversi gradi di redistribuzione — tutti compatibili coll'efficienza —, poiché le sue curve di livello possono assumere le più svariate forme, dalla assoluta linearità (o sostituibilità) benthamiana, alla assoluta rettangolarità (o complementarità) rawlsiana.

Ma è facile estendere l'iniziale concezione dell'osservatore etico fino a derivarne implicazioni non paretiane, fino cioè ad eliminare la correlazione non negativa fra il benessere sociale e l'utilità individuale. Con tale estensione, il maggior reddito

o il maggior consumo ottenuti da un individuo, fermi restando quelli degli altri, possono indurre un minor benessere sociale, dando luogo a un trade-off fra giustizia distributiva ed efficienza. Ciò avviene, per esempio, con l'adozione di un obiettivo ridistributivo perfettamente egualitario perché, in questo caso, la crescita di utilità dell'individuo più avvantaggiato, mantenendo costante quella degli altri, aumenta il divario interindividuale e quindi riduce il benessere sociale: ne nasce un trade-off fra uguaglianza ed efficienza. Ciò avviene anche quando certi consumi desiderati (o non) dai privati sono ritenuti indesiderabili (o desiderabili) dall'osservatore etico. In questo caso, si contesta il concetto stesso di « sovranità del consumatore » (« the sacredness of consumers' preferences », come afferma Dobb, 1933; ma cfr. anche i « merit wants » di Musgrave, 1959) e la funzione del benessere sociale non dipende più, in nulla o in parte, dalle utilità individuali, né in modo positivo, né in modo negativo. Poiché, in tale ipotesi, gli individui sono per così dire trattati come bambini, incapaci di pienamente « intendere e volere », lo stato etico assume connotati di tipo paternalistico (Friedman, 1962).

Senza pretendere di delineare in poche righe i tratti di una ridistribuzione « ideale », ci soffermiamo a considerare le debolezze di talune fra le concezioni sopra ricordate. La critica più fondamentalista allo stato etico viene da Hayek. Il « miraggio della giustizia sociale » (1976), egli afferma, è in primo luogo estraneo a, e in secondo luogo incompatibile con, un ordine economico basato sul mercato. L'attributo della giustizia non può essere riferito al modo in cui il processo impersonale del mercato attribuisce alle diverse persone il controllo dei beni e dei servizi. Questa attribuzione non è infatti né giusta né ingiusta, perché non è né voluta né prevista; è il frutto di una moltitudine di circostanze, di fortuna e di merito, che nessuno conosce nella loro totalità. Non solo, ma il tentativo di introdurre in questo processo attributivo un criterio di giustizia, inevitabilmente distrugge quel processo medesimo, e dunque i benefici che esso può assicurare. L'adozione di un qualunque schema distributivo (l'egualitario essendo solo uno ed il più semplice degli infiniti concepibili) è inevitabilmente discriminatoria, e può in ultima analisi essere assicurata solo da un governo dotato di poteri totalitari.

Ogni limitazione della libera scelta individuale si rivela, dunque, paternalistica, implicando, secondo Hayek, l'imbocco della « strada verso la servitù » (1944). Né si può dimenticare che elementi paternalistici sono presenti tanto nei paesi a socialismo reale, retti da un oligopolio politico concentrato, quanto nei paesi capitalistici, governati da democrazie pluralistiche. Come giudicare altrimenti, la distribuzione gratuita del latte nelle scuole anglosassoni, le limitazioni nelle vendite di alcolici o il divieto di spaccio della droga? Tali interventi sarebbero non paternalistici solo se si dimostrasse che, dati gli « effetti di vicinanza », la minore o eguale utilità dei cittadini « protetti » è più che compensata dalla maggiore utilità di tutti gli altri.

Insorge allora spontanea la domanda se, in nome di questi seri pericoli insiti nello stato etico, bisognerebbe sopprimere la funzione di redistribuzione, come sembra proporre Hayek. La risposta ci pare negativa per un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto, il principio della giustizia sociale è radicato nella coscienza delle democrazie non meno di quello della libertà. L'una e l'altra sono valori su cui si fonda il nostro contratto sociale. Sarebbe, pertanto, difficile immaginare il sacrificio dell'una in nome dell'altra senza l'imposizione di un governo totalitario.

In secondo luogo, attributo essenziale della libertà individuale è la possibilità di autolimitazione nel rispetto della volontà maggioritaria. Possiamo gradire che lo stato intervenga per rimediare all'insufficienza della nostra forza di volontà, interferendo così più con la licenza che con la libertà individuale. In particolare possiamo desiderare di porre un argine all'area di « sovranità del consumatore », quando si riconoscano come non fortuite ma sistematiche le ineguali opportunità di riuscita di individui eguali in tutto eccetto che nella condizione sociale, nella razza, nel sesso, ecc. Senza dimenticare l'ineliminabile ruolo della fortuna e senza confondere ogni sfortuna con un'ingiustizia, bisogna infatti ammettere che tutti gli individui sono « sovrani », ma alcuni sono « più sovrani » degli altri. L'attività economica non è solo, come afferma Adam Smith « a game partly of skill and partly of chance », poiché è impossibile, oltre che per casi fortuiti anche per fenomeni di discriminazione ed

altri, garantire uguale riuscita a coloro che hanno doti simili (Thurow, 1979).

### III.3. *Giustizia e cooperazione.*

Come si è visto sopra, l'obiettivo della redistribuzione non contrasta con l'efficienza del sistema economico se l'intervallo redistributivo è limitato, da un minimo « benthamiano » ad un massimo « rawlsiano », lungo tutto l'arco delle infinite soluzioni della frontiera paretiana. Aggiungiamo qui brevemente — perché l'argomento sarà sviluppato successivamente — che in molti casi l'eliminazione di fenomeni discriminatori può favorire sia una più equa distribuzione del reddito, sia un migliore utilizzo delle risorse (Okun, 1975).

Si è, tuttavia, mostrato in precedenza che una più « spinta » manovra redistributiva è, in generale, incompatibile con l'obiettivo dell'efficienza. Nel trade-off che così si crea, non vi è ragione di privilegiare sistematicamente l'efficienza, senza riguardo alle condizioni spazio-temporali della società in questione. Opportunamente ricorda Hicks (1959, pag. 98) che, come in altri campi economici, « esiste una legge della significatività marginale decrescente dell'efficienza », che si manifesta in situazioni di opulenza. Ma proprio questa affermazione invita a domandarsi se non ci si sia in passato troppo cullati nell'illusione delle « magnifiche sorti e progressive », dimenticando che nell'attività economica il rapporto uomo-natura è non meno importante del rapporto uomo-uomo.

Nel dopoguerra, fino alla metà degli anni '70 (che anche da questo lato sono stati anni di shock), la seconda componente è divenuta preponderante sia nei fatti, sia, e ancor prima, nei valori culturali e sociali. Così come lo sfruttamento del suolo e delle altre risorse naturali è per lungo tempo proceduto con scarsa consapevolezza ecologica, anche la realtà economica è stata implicitamente considerata come « infinitamente plasmabile », dotata di ampi gradi di libertà e priva di vincoli oggettivi. Ma questi esistono non solo negli ovvi, sebbene talora trascurati, aspetti della finitezza delle risorse naturali o delle leggi biologiche e fisiche, ma anche nelle componenti della natura umana, quali gli istinti o le aspirazioni, talora chiamati « spinti animali » o « leggi psicologiche fondamentali ». Il valido

argomento che la natura umana, come la tecnologia, evolve storicamente e si trasforma così da variabile esogena a variabile endogena (Mac Ewan-Weisskopf, 1970) non ci sembra possa essere invocato per i tempi, relativamente brevi, su cui agisce la politica economica. Né ci pare sempre raccomandabile il tentativo di accelerare quell'evoluzione: il mito dello stato che forma l'« uomo nuovo » (o la donna nuova) si è già più volte dimostrato pericoloso.

Oggi che la crisi occupazionale, la caduta della produttività e della redditività delle imprese, le crescenti difficoltà finanziarie dello Stato rendono di nuovo attuale il problema del governo dell'uomo sulla natura, ci pare che i confini della funzione redistributiva vadano ridisegnati nell'arco delle soluzioni efficienti. Queste, beninteso, non coincidono colla troppo astratta frontiera paretiana del modello Arrow-Debreu e pertanto sono difficili da tracciare a livello teorico generale. Ma nella misura in cui esistono soluzioni efficienti, esse vanno ricercate anche a prezzo di una minore eguaglianza.

La scelta dell'efficienza lascia ancora ampi margini ad una più giusta redistribuzione del reddito e del patrimonio come l'approccio di Rawls chiaramente illustra: appare del resto intuitivo che, quanto maggiore è la torta, tanto maggiore è la fetta che si può dare a chi ha fame.

Ma intuitivamente si comprende anche che la strada dell'efficienza in nome di una maggiore giustizia distributiva è più facilmente percorribile dove meno forti siano i conflitti sociali e dove più forte sia la fiducia nello stato. Le aspettative dei meno avvantaggiati possono ritenersi migliorate in un sistema ineguale solo quando i più avvantaggiati utilizzino la pace sociale per accrescere la produttività del sistema e lo stato sia in grado di farsi garante delle necessarie redistribuzioni fra gruppi. Dove queste due condizioni non sono soddisfatte, è naturale essere indotti nella tentazione di cercare di migliorare la propria quota distributiva non solo, come è ovvio, a spese di quella altrui, ma anche a spese del sistema nel suo complesso e in definitiva di se stessi.

Così come la funzione di stabilizzazione presuppone e richiede una cooperazione fra operatori economici, anche per la funzione redistributiva perveniamo, dunque, a conclusioni simili: la ricerca della massima giustizia sociale compatibile colla mas-

sima efficienza produttiva presuppone e richiede una cooperazione fra le parti sociali e fra queste e i pubblici poteri.

#### III.4. *Allocazione e mercato.*

Nel riesaminare l'Agenda e il non-Agenda del settore pubblico nell'economia, ci siamo finora mossi nelle acque tranquille del modello di Arrow-Debreu. Alcune sue insufficienze descrittive e normative sono però già apparse nel paragrafo precedente. Qui constatiamo che la presenza di altre « market failures », di cui perfino i più convinti assertori della bontà del mercato sono consci, invoca l'intervento allocativo dei poteri pubblici.

Anche Friedman (1962) ammette che « ad impedire che si possa affidare tutto all'iniziativa individuale e al mercato è proprio l'esistenza di ... materie caratterizzate da indivisibilità, tra le quali le più importanti sono senza dubbio la protezione di ciascun individuo e dell'intera nazione dalla violenza... Ma potremmo richiedere l'intervento pubblico anche in campi che si potrebbero affidare al mercato quando motivi tecnici o di natura analoga rendono difficile questa soluzione... [ovvero quando] un sistema rigoroso di libero scambio si dimostra eccessivamente costoso oppure impossibile da realizzare. In generale vi sono due tipi di casi del genere: l'esistenza di monopolio o di analoghe imperfezioni del sistema di mercato e gli effetti di vicinanza ».

Le fondamentali divergenze di opinione nella funzione allocativa non riguardano quindi tanto la generica formulazione delle « market failures » quanto la loro frequenza o rilevanza, e gli strumenti per farvi fronte. I due tipi di argomentazione sono difficilmente separabili, ma per ragioni espositive qui ci soffermiamo sul primo problema, rimandando al prossimo paragrafo la trattazione del problema degli strumenti. Ricordiamo, allora, che per i fautori del neo-*laissez faire*, l'intervento allocativo è opportuno solo quando è efficiente dal punto di vista tecnico avere un *solo* produttore od un'impresa singola, ovvero quando certe attività private ricadono su altri privati *senza che sia possibile* addebitarne o accreditarne gli effetti a questi ultimi. Secondo Friedman è necessario che, del primo gruppo di beni, lo stato fornisca il servizio telefonico, ma non quello ferroviario o postale; nel secondo gruppo, esso intervenga contro

l'inquinamento idrico, ma non per la sicurezza sociale, o per l'edilizia pubblica; fra i beni indivisibili, esso produca la difesa, ma non l'informazione radio-televisiva.

I fautori di un maggior intervento pubblico allocativo, sottolineano la *frequenza* delle situazioni *non concorrenziali* nelle quali il mercato lasciato a se stesso induce i consumatori a pagare un prezzo superiore al costo marginale di produzione. Essi considerano opportuna la produzione pubblica laddove la presenza di forti economie di scala, comportando costi marginali sempre decrescenti e perciò minori dei costi medi, impedirebbe alle imprese private di produrre al livello ottimale perché questo implicherebbe perdite consistenti. In tal senso, lo stato dovrebbe, ad esempio, provvedere alla sistemazione di tutte le infrastrutture economiche.

Vi è un generale consenso sulla necessità dell'intervento pubblico nella produzione dei cosiddetti beni pubblici *puri* (difesa, giustizia, sicurezza personale). Nell'ottica della produzione (Bator, 1958), essi sono definiti come quelli per cui il costo provocato da un nuovo utente è letteralmente zero. Nell'ottica del consumatore (Samuelson, 1954), pubblici sono quei beni il cui consumo da parte degli uni nulla toglie al consumo degli altri. Ma se tutti concordano sull'impossibilità per un sistema di prezzi decentralizzato di stabilire in modo ottimale questi consumi collettivi, alcuni riaffermano la scarsa significatività anche di « segnali » privati diversi: ogni consumatore tenderebbe, da « free rider », a dissimulare le sue vere preferenze nella speranza che, senza dover rinunciare a nessuno dei benefici, altri assumano l'onere dei costi. (Cfr. il dibattito fra Samuelson e Musgrave, 1969).

La polemica fra interventisti e non interventisti diviene veramente accesa, perché i pareri sulla frequenza e rilevanza dei casi sono più discordi, laddove il consumo degli uni, pur non coincidendo con quello degli altri, ne è fortemente influenzato. Più in generale, laddove le interdipendenze fra consumatori e/o fra produttori provocano esternalità positive o negative, che non possono essere risolte dalle segnalazioni dei prezzi.

Da un punto di vista formale, queste interdipendenze implicano, nei termini del modello Arrow-Debreu, la non completezza dei mercati e quindi conducono alla non-Pareto efficienza delle soluzioni di *laissez-faire* (Atkinson-Stiglitz, 1980). La ne-

cessità dell'intervento pubblico allocativo è allora indiscussa. Ma mentre per i sostenitori delle qualità del mercato, tali interdipendenze sono presenti solo in casi sporadici e folcloristici (col fumo delle ciminiere, con la pulizia delle strade e delle acque), per gli interventisti l'insieme di tali *interdipendenze* si allarga fino a comprendere *numerosi*, e nel dopoguerra *crescenti*, aspetti della vita economica: dall'istruzione e cultura alla sicurezza sociale, dai trasporti pubblici all'edilizia, dall'ecologia all'informazione. In tutti questi casi, si ingenera un divario fra i costi-benefici privati e quelli sociali.

### III.5. *Efficienza e cooperazione.*

Riteniamo che l'insieme delle interdipendenze sia assai esteso, probabilmente più ampio di quanto affermino molti fra gli stessi sostenitori dell'intervento pubblico allocativo. Ciò perché nei loro tradizionali argomenti spesso manca un elemento di estrema importanza, focalizzato solo dal pensiero più recente e rimasto per ora piuttosto circoscritto al gruppo dei teorici dell'incertezza (Milleron, 1972). Ci riferiamo alle interdipendenze nel consumo e nella produzione create dall'imperfetta informazione che non può non caratterizzare una collettività sociale.

Se i produttori nelle loro stime di costi-benefici o i consumatori nelle loro valutazioni utilitaristiche o i contribuenti nella loro condotta fiscale, ecc. sanno che gli oneri e/o i rendimenti delle loro azioni dipendono anche dalle azioni degli altri operatori, ma ne ignorano il comportamento effettivo, si accontentano di solito di scelte miopi. Senza subire il costo, talora insostenibile dell'informazione, essi seguono cioè una logica di razionalità individuale che tuttavia in genere conduce a risultati collettivamente non razionali, subottimali sia per il complesso del sistema sia per ciascuno degli operatori.

Una situazione siffatta è già stata sopra illustrata quando, discutendo della politica di stabilizzazione, si è illustrato il caso di imprese, ciascuna con aspettative di razionamento dal lato della domanda, ciascuna con aspettative che si autoconfermano nella scelta razionale ma miope di un livello di produzione di equilibrio (equilibrio di Nash, però; non equilibrio di Pareto). In quella sede si è rilevato che l'intervento dello Stato, attraverso l'espansione della spesa pubblica « autonoma », è

uno dei modi per aumentare la produzione globale. Ora si deve ricordare che un altro modo per risolvere il problema è fornito dal coordinamento fra imprese con un sistema di incentivi o di regolamenti istituiti dal potere pubblico nella sua funzione allocativa. È, infatti, chiaro che se le imprese fossero messe in grado di passare da un gioco non cooperativo ad uno cooperativo, razionalmente individuerebbero l'interesse comune a produrre ciascuna di più, a creare ciascuna più posti di lavoro e più domanda per se stesse e le altre.

La terminologia qui presa a prestito dalla teoria dei giochi non è inappropriata. Come Buchanan (1965) forse per primo fra i cultori di finanza pubblica ha fatto notare, nessuna parabola sembra meglio descrivere l'instaurarsi di equilibri stabili subottimali, del cosiddetto « dilemma del prigioniero ». La teoria dei giochi esamina la seguente situazione. Due prigionieri accusati di aver commesso insieme un delitto sono rinchiusi in due celle separate, *incomunicabili*. Sanno che se entrambi negheranno il delitto subiranno una pena leggera; se entrambi confesseranno avranno una pena più pesante, ma non la massima per tener conto della loro sincerità; se uno confesserà e l'altro no, il primo sarà libero ma il secondo avrà la massima pena. Ciascun prigioniero miopemente razionale trova conveniente confessare e l'equilibrio ottenuto è stabile, ma evidentemente subottimale rispetto a quello, di non confessione da parte di entrambi, che si potrebbe raggiungere se solo i prigionieri fossero messi nella stessa cella.

È facile intuire che condizioni analoghe sono presenti ogni qualvolta l'interdipendenza fra gli operatori non è per così dire sorretta dalla possibilità o dalla capacità dell'accordo fra le parti interessate. Le scelte sono individualmente razionali ma in definitiva si prendono contro il proprio stesso interesse. Numerosi ci paiono i possibili esempi forniti dal comportamento dei lavoratori e delle imprese, dalle decisioni di investimento e da quelle di consumo. E la letteratura ne fornisce altri illuminanti, ad esempio per quanto riguarda gli investimenti edilizi (Davis-Whinston, 1961) o l'evasione fiscale (Benjamini-Maital, 1983).

Diventa allora chiaro che nella sua funzione allocativa ancor più forse che in quella distributiva e in quella di stabilizzazione, uno dei compiti fondamentali dell'azione pubblica con-

siste nel promuovere il necessario coordinamento fra operatori interdipendenti, nel creare meccanismi cooperativi fra le parti sociali e fra queste e lo Stato.

Sottolineiamo, dunque, a conclusione di questo paragrafo, che il limite della funzione redistributiva va oggi riproposto all'interno e non al di fuori dell'obiettivo dell'efficienza: una più giusta redistribuzione del reddito non è incompatibile con una migliore o ottimale allocazione delle risorse ma l'eguaglianza economica contrasta coll'efficienza. L'azione pubblica allocativa deve essere diretta su quei settori dove il mercato non riesce a produrre in condizioni ottimali di prezzo uguale al costo marginale, dove i beni hanno una rilevanza collettiva e dove esistono forti esternalità nel consumo o nella produzione. Ciò comporta un intervento allocativo sicuramente diverso nella qualità « merceologica » da quello riscontrato attualmente in molti paesi.

#### IV. GLI STRUMENTI DELL'AGENDA

Definita l'*Agenda*, si presenta il problema del *come* e del *quanto* realizzarla.

Data la generalità dello schema qui adottato, non analizzeremo il secondo aspetto, che richiederebbe un dettagliato esame degli specifici contenuti delle tre funzioni pubbliche sopra ricordate. Nel caso dei beni con forti esternalità, ad esempio, non ci addentreremo nell'ampio dibattito sugli investimenti in capitale umano per rispondere alla questione fondamentale se la dimensione dell'intervento pubblico nell'istruzione o nella sanità sia eccessiva o insufficiente. Per lo stesso motivo, discuteremo gli strumenti dell'agenda con esclusivo riguardo alle categorie più generali. Nel parlare di imposizione fiscale, ad esempio, trascureremo la distinzione fra imposte lump-sum ed altre, volutamente ignorando i contributi della letteratura sulle imposte ottimali (Diamond, Mirelees, ecc. in Atkinson-Stiglitz, 1980).

Pur così circoscritto, il compito è reso difficile dal fatto che, per la definizione lata di politica economica che ci siamo dati, non conosciamo una presentazione sistematica dell'insieme degli strumenti, equivalente a quella proposta da Musgrave per le funzioni del governo. Musgrave stesso, in proposito, si riferisce

unicamente al bilancio che, tuttavia, non è che uno degli strumenti dell'intervento pubblico nell'economia.

Due alternativi criteri di classificazione sono suggeriti dall'osservazione della realtà. Il primo distingue gli strumenti in funzione del rapporto più o meno diretto tra il governo e la produzione del bene o del servizio iscritto nell'*Agenda*. Il governo avrà allora la scelta tra *i*) agire in proprio per il conseguimento dell'obiettivo perseguito, oppure agire in via mediata, *ii*) obbligando o *iii*) incoraggiando gli operatori privati a conseguirlo. I beni pubblici puri dovrebbero rientrare sempre in *i*), ma in generale ci si può avvalere, in situazioni diverse, di strumenti svariati.

Il secondo criterio, di carattere più formale, distingue l'azione del governo secondo che essa si svolga attraverso *a*) il bilancio, (comprensivo delle passività finanziarie pubbliche da esso determinate), *b*) la creazione di moneta, o *c*) la regolamentazione, cioè l'insieme delle leggi, norme e disposizioni che, attraverso il comando o anche senza coercizione, influiscono sui comportamenti economici senza entrate o uscite di bilancio, né creazione o distruzione di moneta.

Le due classificazioni, è chiaro, si intrecciano. Così: la moneta è un bene che lo Stato decide di produrre, in una data ma non esclusiva misura, per conto proprio; nel bilancio sono iscritte voci attinenti sia alla produzione diretta di beni pubblici sia alla manovra di incentivi; la regolamentazione può servire a creare un obbligo ma anche a dare un incentivo; e via dicendo.

Nelle considerazioni che seguono, utilizzeremo innanzitutto la prima classificazione; attingeremo, poi, parzialmente alla seconda per esaminare alcuni strumenti in maggiore dettaglio.

#### IV.1. *Azioni in proprio e azioni mediate.*

Una fondamentale distinzione è, dunque, quella tra strumenti dell'azione in proprio e strumenti dell'azione mediata. Con i primi, il settore pubblico *si sostituisce* al mercato nella realizzazione dei suoi obiettivi; con i secondi, invece, esso chiede la realizzazione di tali obiettivi al mercato, disciplinando colla propria *autorità* o orientando con *incentivi* l'interesse privato verso il soddisfacimento dei bisogni collettivi.

Dal punto di vista del mercato, è ovvio che, nel persegui-

mento dei fini pubblici, gli strumenti in proprio non offrono alcuna scelta ai privati; gli strumenti mediati, invece, lasciano ai privati diversi gradi di libertà, che vanno dalla possibilità di evasione dell'obbligo fino all'inutilizzo degli incentivi. Da quanto già detto, è facile intuire che i sostenitori delle qualità del mercato sono anche i maggiori fautori degli strumenti dell'azione mediata per il raggiungimento degli obiettivi iscritti nell'Agenda.

In realtà, la scelta degli strumenti varia a seconda della funzione pubblica da assolvere. In quella redistributiva, la politica economica utilizza numerosi strumenti in proprio, quali i trasferimenti correnti e quelli per interessi sul debito pubblico che appaiono nel bilancio. Nella misura in cui l'autorità pubblica determina lo stesso livello di inflazione, anche le ridistribuzioni da questa indotte, in assenza di indicizzazione (fra creditori e debitori, fra contribuenti e fisco, fra percettori di redditi fissi e redditieri indicizzati), sono frutto di un'azione pubblica in proprio. La tassa da inflazione è, infatti, l'unica forma di imposizione fiscale che nemmeno il « cittadino intelligente » (Solow) può evadere. Le altre tasse e imposte costituiscono gli strumenti più importanti di azione mediata per la redistribuzione. Ma non sono gli unici. Vi è mediazione anche quando, ad esempio, lo stato regola la dinamica dei salari industriali rispetto all'inflazione, secondo un principio di punto fisso di contingenza. Oppure quando l'interesse privato è volto al conseguimento di un obiettivo redistributivo: le più belle università americane, ad esempio, non sarebbero in grado di offrire ai loro studenti così cospicue borse di studio se mancassero quelle donazioni private più motivate dalle agevolazioni fiscali che dallo spirito di benevolato.

Anche nel soddisfacimento delle funzioni di stabilizzazione e allocativa, l'uso degli strumenti in proprio è largo ma non esclusivo. Basti pensare alla crescente importanza che ha la voce « consumo pubblico » (soprattutto stipendi al personale), nel bilancio del « General Government » di quasi tutti i paesi dell'OCSE.

Ma, da un lato, non è chiaro se i consumi e gli investimenti pubblici diretti, che implicano sempre variazioni di bilancio e talvolta variazioni nelle passività finanziarie pubbliche, siano strumenti abbastanza flessibili e razionalmente manovrati

da soddisfare l'una e/o l'altra di queste funzioni. Da un altro lato, quando un determinato risultato, in termini di livello occupazionale o di allocazione di risorse desiderabili, può essere ottenuto alternativamente con azioni proprie o mediate, sempre più frequente è la proposta del ricorso a queste ultime. A parte l'esperienza francese del 1981, sembrano ormai pochi coloro che sostengono la *necessità* della proprietà pubblica dei mezzi di produzione nei settori di monopolio naturale, di oligopolio tecnico concentrato o con forti esternalità. Nelle partecipazioni statali, e più ancora nella gestione degli ospedali, delle fonti energetiche, dei trasporti pubblici ecc., la proprietà o il controllo societario esercitati dal settore pubblico sono riesaminati criticamente, le loro politiche di tariffe o di prezzi amministrati sono rimesse in discussione dagli stessi fautori di un largo intervento pubblico nell'economia. La formula di Okun (1975), « the market needs a place and the market needs to be kept in its place », esprime bene la qualità ma anche la vaghezza di questi ripensamenti.

Si allarga allora la rete di quegli strumenti di azione mediata di stabilizzazione e allocazione, che avviluppano l'attività economica privata con incentivi o con obblighi, divieti, autorizzazioni, licenze, contratti « tipo » ecc. Nel passaggio dagli interventi propri a quelli mediati, e all'interno di questi ultimi, (per dirla con Schultze, 1977), dal « command and control » agli « incentives », non vi è però soluzione di continuità, come il nostro ragionamento fin qui lascerebbe intendere, talché solo nei casi estremi le categorie appaiono inequivocabilmente distinte.

Se è chiaro, ad esempio, che vi è sostenimento in proprio dell'occupazione quando si intraprendano opere pubbliche mentre vi è sostenimento mediato quando si fiscalizzano gli oneri sociali privati, non altrettanto chiara è la distinzione degli strumenti nella vasta gamma di quelli utilizzati ad esempio per l'istruzione pubblica obbligatoria e gratuita. Da un lato, infatti, lo stato *offre direttamente* il servizio scolastico, accollandosene le spese di investimento immobiliare, le retribuzioni al personale, docente e no, e gli oneri per servizi collaterali quali la biblioteca scolastica. Ma, da un altro lato, lo Stato deve indurre *indirettamente* i privati a *domandare* i servizi dell'istruzione. A tal uopo si serve della sua autorità, definendo l'obbligo per tutti

della frequenza scolastica e stabilendo le sanzioni in caso di omissione; ma esso utilizza anche alcuni incentivi miranti a stimolare la domanda secondo il principio del « voluntary exchange ». Tra questi ve ne sono, per così dire, di più o meno diretti, di più o meno rispettosi della « sovranità del consumatore », di più o meno generalizzati alla totalità della popolazione studentesca.

Dai trasferimenti monetari alle famiglie con figli frequentanti la scuola, ai trasferimenti in natura *generici* (ad esempio con buoni per l'acquisto di libri a scelta), ai trasferimenti in natura *specifici* (ad esempio con buoni per l'acquisto di un libro determinato), l'escalation verso un crescente controllo della condotta privata appare evidente, soprattutto quando questi incentivi siano forniti particolarmente ai potenziali evasori dell'obbligo scolastico (famiglie povere, numerose, in aree depresse ecc.). In definitiva, il più diretto degli incentivi — nell'esempio, il buono per l'acquisto di un libro specifico — si approssima talmente al più indiretto degli strumenti in proprio — la fornitura della biblioteca scolastica — da rendere la distinzione empiricamente sfumata, anche se logicamente valida, data la differenza fra un libro di biblioteca di cui proprietario è lo Stato e un libro di proprietà privata acquistato a spese dello Stato.

L'analisi fin qui condotta aiuta a comprendere come nelle realtà economiche attuali non venga assegnato ad ogni obiettivo pubblico uno e un solo strumento, ma numerosi strumenti si accavallino, magari disordinatamente, nel tentativo di soddisfare una certa funzione, e uno stesso strumento sia usato per varie funzioni.

Non siamo in grado di stabilire un'« ottima assegnazione » degli strumenti agli obiettivi anche perché gli uni e gli altri sono definiti con tanta ampiezza e genericità. Piuttosto la discussione che segue, esaminando in maggiori dettagli la fisiologia e la patologia di alcuni strumenti e il loro grado di coerenza rispetto ad alcuni obiettivi prefissati, si propone di verificare l'esistenza di strumenti atti ad assolvere i fini dell'*Agenda*.

#### IV.2. *Il comando.*

Il ricorso al comando è oggi spesso considerato come l'esempio più significativo di strumento distorsivo. Esso consiste nel

fare di un certo risultato economico il cui conseguimento (o non conseguimento) dipende dall'interazione tra comportamenti degli operatori, oggetto di un obbligo o di un divieto e il mancato suo conseguimento oggetto di una sanzione. Nella sterminata casistica sbaglierebbe chi credesse che l'Italia abbia un primato.

Il vizio congenito di questo tipo di strumenti consiste nell'ignorare che, anche in un sistema di economia mista, i comportamenti dai quali dipende il conseguimento degli obiettivi economici della società sono prevalentemente liberi, sicché sarebbe errato attendersi che il comando espliciti i suoi effetti in un ambito, per così dire, di equilibrio parziale, cioè senza alterare sfere di azione e di condotta più ampie di quella presa di mira. La letteratura sugli effetti dell'imposta costituisce forse il più antico ed analiticamente raffinato esempio di analisi degli « effetti secondari » di un comando del principe e un riconoscimento dell'importanza dell'interazione tra quel comando e i comportamenti liberi. Ma proprio quella letteratura aiuta a capire quanto la distinzione formale tra intervento process-oriented e intervento output-oriented (Schultze) sia difficile. L'imposta, la riserva obbligatoria sui depositi, le limitazioni alla libertà di contrarre, ecc., che spesso vengono additati ad esempi di un modo di intervenire nell'economia più « sano » dei così detti controlli diretti, altro non sono se non controlli diretti ormai incorporati in uno schema accettato di comportamenti pubblici e privati e perciò « assestati » nella struttura dell'economia.

Non è tanto la categoria generale del comando a dover essere indiscriminatamente condannata da chi tenga alle buone regole di una economia mista, quanto certi suoi usi. Due casi sono particolarmente rilevanti al riguardo.

Il primo consiste in un « *eccesso di manovra* » del comando. Il processo di adattamento a un nuovo ordine o divieto è per necessità graduale, perché attraverso di esso si alterano comportamenti definiti in relazione a un diverso sistema di vincoli. Questa gradualità è un fatto positivo, addirittura è il segno della efficacia dell'intervento. Ma essa mostra i limiti di un uso corretto del comando, limiti che vengono oltrepassati quando esso sia esplicito nell'intento di accrescere la rapidità e la precisione nel conseguimento di obiettivi desiderati. È con questo

tipo di giustificazione che si fa ricorso a strumenti di controllo selettivo diretto per sostenere e rafforzare le politiche di stabilizzazione, redistribuzione o allocazione, piuttosto che per i fini « lenti » ad esse più congeniali. Le distorsioni, da un lato, e/o il « rigetto » dall'altro, sono allora conseguenze alle quali difficilmente si sfugge. La nascita e lo sviluppo di un'economia sommersa accanto a quella ufficiale sembrano fornire un esempio appropriato: l'instaurazione di salari minimi contrattuali, l'indicizzazione automatica per difenderne il potere d'acquisto, le leggi limitanti i contratti di lavoro a tempo determinato e numerosi altri provvedimenti intesi a garantire occupazione e reddito al mondo del lavoro, hanno in molti paesi creato il presupposto per l'insorgere di mercati non protetti, particolarmente in settori tecnologicamente maturi, dove la maggiore flessibilità del salario reale e della manodopera occupata hanno consentito l'impiego di forza lavoro debole (stranieri, donne, anziani).

Il secondo caso di uso inopportuno del comando è l'« *eccesso di sanzione* ». La sanzione del mercato è il mancato conseguimento di un profitto o la sofferenza di una perdita. La sanzione amministrativa è, in linea generale, l'accollo di un costo per la mancata osservanza di una disposizione, questo costo potendo essere anche « assoluto », quando sono implicati la perdita di una funzione, il ritiro di una licenza, l'uscita dal mercato, ecc. La sanzione penale oltrepassa, nelle sue conseguenze, l'atto che l'ha originata e limita la capacità stessa di agire della persona. La confusione e l'inasprimento del sistema delle sanzioni sono caratteristiche di un sistema nel quale il valore della giustizia sociale abbia acquistato preminenza tale da pervadere tutta la sfera delle attività economiche, e nello stesso tempo l'autorità pubblica sia poco efficiente nella gestione amministrativa. Accade così che per il manager pubblico l'avere risultati positivi di gestione diventi un obbligo; che non rispettare la normativa valutaria diventi un reato; che il risparmio raccolto da aziende di credito di proprietà pubblica diventi « denaro pubblico », ecc. Una conseguenza di questi eccessi di sanzione è che, accrescendo oltre misura il costo dell'errore, essi riducono al minimo la disposizione a rischiare in aree di attività nelle quali l'assunzione di un rischio è una necessità vitale.

### IV.3. *La moneta.*

Due sono i contributi che dà la moneta nella sua primaria funzione di contribuire a una efficiente allocazione delle risorse: in primo luogo, l'informazione sul sistema dei prezzi relativi; in secondo luogo, il risparmio di risorse nell'esecuzione degli scambi. Condizione essenziale di efficacia nello svolgimento di questa funzione è che il valore della moneta sia stabile: ciò vale non solo per il servizio di informazione che essa rende quale numerario, ma anche per quello di mezzo di pagamento. Il più debole requisito della « prevedibilità » potrebbe forse essere sufficiente; ma si può dimostrare che, essendo un'inflazione elevata anche più variabile, difficilmente la prevedibilità può essere assicurata senza la stabilità.

La qualità del servizio reso dalla moneta dipende da come è regolata la sua quantità e da quali sono le sue caratteristiche tecnico-istituzionali. Nel processo storico attraverso il quale si è passati da una moneta merce a una fiat money, da una quantità regolata dalla produzione di oro ad una regolata dagli uomini, di pesanti cofani di monete alla cashless society, dal conio come privilegio del sovrano, alla moneta endogena di Law, alle moderne banche centrali, pubbliche ma autonome, si è gradualmente affinata la possibilità di svolgere in modo efficiente la funzione allocativa della moneta.

L'evoluzione verso una moneta puramente astratta ha aumentato il potere discrezionale nella creazione monetaria. Ma tale discrezionalità, essendo le funzioni di stabilizzazione e ridistribuzione cresciute di importanza, è stata spesso messa al loro servizio. Di conseguenza, in molte economie nazionali e nell'economia internazionale, la moneta ha perso il requisito della stabilità. La progressiva erosione dell'efficienza allocativa che ne è derivata è tanto più insidiosa quanto più difficile a misurarsi è il suo costo in termini di reddito nazionale.

La perdita della stabilità monetaria ha dato luogo a una riflessione sui modi attraverso i quali il contributo della moneta all'efficienza allocativa possa essere restaurato.

Un primo modo, che è il più noto, consiste nella regola friedmaniana. Al posto delle banche centrali dotate di poteri discrezionali, che hanno sostituito il capriccioso processo delle scoperte di miniere d'oro, verrebbe messa una regola ferrea di

crescita della moneta a tasso costante. Le critiche mosse a questa proposta concernono, da un lato, il legame non meccanico tra la massa monetaria, lo sviluppo del reddito, il progresso tecnico, la crescita demografica e così via; da un altro lato l'ipotesi non dimostrata che « tutto il male viene dal governo »; infine, si afferma, l'esercizio della discrezionalità va circondato di salvaguardie, ma non soppresso.

Un secondo concepibile modo è la denazionalizzazione della moneta, proposta da Hayek: la stabilità monetaria sarebbe assicurata dalla creazione di concorrenza perfetta nella produzione di moneta da parte di operatori privati e pubblici. Preoccupati di conservare intatta la qualità associata al loro marchio, gli emittenti si comporterebbero in modo da fornire monete con le necessarie doti di stabilità. Lo schema può apparire bizzarro se lo si considera in un contesto nazionale; ma, sul piano internazionale, un sistema a più monete di riserva, tra le quali si sviluppa inevitabilmente una concorrenza, presenta qualche similitudine con esso. E vi sono segni della tendenza degli operatori a scegliere, quando possono, le monete migliori.

Queste due soluzioni hanno in comune la soppressione del potere discrezionale di creazione monetaria e la sostituzione di esso con una regola oggettiva: la crescita costante in Friedman, la disciplina della concorrenza in Hayek. Il primo rafforza il monopolio pubblico elevando al 100 per cento il coefficiente della riserva obbligatoria; il secondo lo abolisce completamente denazionalizzando la moneta.

Un terzo modo di salvaguardare l'efficienza allocativa della moneta ci sembra essere la costituzione monetaria tedesca. I due pilastri su cui essa è fondata — l'autonomia della banca centrale e il divieto delle indicizzazioni — sostengono il potere di controllo sulla moneta, nella sua duplice funzione di numerario e di mezzo di pagamento.

L'autonomia della banca centrale dal potere di bilancio — potere incorporato, secondo una distribuzione di funzioni che varia da paese a paese, nel legislativo e nell'esecutivo — realizza il principio secondo il quale la creazione di moneta non deve dipendere da chi la spende e altro non è se non la logica prosecuzione del processo attraverso il quale le banche centrali si sono staccate dalla sfera privata per entrare in quella pubblica. Allora, i settori deficitari a cui andava sottratto il potere

di creazione monetaria erano quelli dell'economia, mentre per il bilancio pubblico vigeva la regola del pareggio; venuta meno questa regola, il processo di creazione monetaria va posto al riparo anche, e ormai soprattutto, dalle tentazioni del principe.

Più controverso è il tema dell'indicizzazione, suggerita da Friedman e vagheggiata da altri come il toccasana che permetterebbe non di guarire dall'inflazione ma di imparare a vivere con essa.

Per varie ragioni consideriamo più realistica la norma tedesca che giudica le clausole di indicizzazione come attentati alla natura medesima di una moneta astratta e perciò le vieta con la stessa fermezza con cui stabilisce il principio dell'autonomia della banca centrale.

Con un'indicizzazione generalizzata, infatti, tutti i compensi ai mezzi di produzione e tutti i redditi delle attività patrimoniali vengono stipulati non in relazione alla moneta ma rispetto a un paniere di beni. Come il teorema dell'impossibilità di Okun (1981) dimostra inequivocabilmente, le richieste retributive provenienti dai diversi gruppi sociali sono, in generale, fra loro incompatibili allo stesso modo che i cafoni di « Fontamara » non possono ottenere i 3/4 dell'acqua se anche il padrone ne prende i 3/4. Quando l'inflazione è l'unica « soluzione » del potenziale conflitto socialmente accettata, la funzione allocativa della moneta ne viene degradata.

Ripensare i meccanismi che regolano l'uso dello « strumento moneta » non significa cadere nell'errore di definire « regole senza obiettivi » o di ignorare che la scelta tra obiettivi diversi è nella natura stessa della politica economica; significa piuttosto sottrarre quella scelta alla disordinata pressione di circostanze particolari, e così evitare di trasformare il governo stesso in un « free rider » che sistematicamente privilegia l'immediato rispetto al differito. Né significa interdire il ricorso alla politica monetaria per stimolare la domanda aggregata in una fase di recessione ciclica; significa invece impedire che questa funzione di stimolo avvenga con costi allocativi troppo elevati. Non va dimenticato che la politica stessa di stabilizzazione, e l'uso in essa dello strumento monetario, è stata concepita in un periodo di prezzi calanti, e per lungo tempo è stata teorizzata in modelli nei quali la distinzione tra valori e quantità non avveniva, perché si dava per scontata la stabilità dei prezzi.

#### IV.4. *Il bilancio.*

Ancora più complessa è la problematica del bilancio.

Si noti in primo luogo che non solo la creazione di moneta, ma neppure il bilancio nasce come mezzo per la stabilizzazione ciclica, ultima nata delle tre funzioni sopra ricordate. Un aspetto non secondario della rivoluzione keynesiana è proprio di aver prospettato l'utilizzazione del bilancio pubblico per obiettivi diversi da quelli fino ad allora contemplati, e nell'aver mostrato come, rispetto a quegli obiettivi, il dogma del pareggio dovesse essere abbandonato. Tuttavia, alcuni inconvenienti dell'azione economica pubblica degli ultimi anni si possono ravvisare nell'uso, ai fini della stabilizzazione, di strumenti quali il bilancio e la moneta cui era congeniale l'assolvimento di funzioni diverse.

Abbiamo accennato all'utilizzo dei trasferimenti per realizzare una espansione fiscale. Oggi si va formando la consapevolezza della necessità di tener conto delle tendenze demografiche nel definire la dinamica delle spese sociali fondate sul diritto a certe prestazioni. Ma anche indipendentemente dal fattore demografico, un meccanismo di spesa in sé poco reversibile, quale è un aumento delle pensioni rispetto ad uno dei sussidi di disoccupazione, può essere messo in opera per fini di espansione « keynesiana » senza necessità di copertura, solo quando, almeno in un arco temporale pluriennale, esso abbia un ordine di grandezza compatibile con l'equilibrio di un bilancio « di piena occupazione ». Paesi nei quali vi è un cronico problema di disavanzo pubblico si trovano oggi ad affrontare le conseguenze di meccanismi di trasferimenti creati nella trascuranza di ogni vincolo di bilancio non solo per il breve ma anche per il lungo periodo.

Due tipi di rimedi vengono oggi proposti. Il primo è il ripristino di una regola di pareggio. Nella forma del pareggio tra entrate e spese correnti, in Italia ne è stata promotrice la banca centrale; negli Stati Uniti, nell'agosto 1982 il Senato ha approvato il testo del cosiddetto « balanced budget amendment ». Sulla questione si è sviluppato un dibattito più vivace in America che in Italia: parte dell'accademia (premi Nobel, ex-presidenti dell'American Economic Association, del Council of Economic

Advisers, ecc.) ha firmato un manifesto contro l'emendamento, parte è scesa in sua difesa.

Il secondo tipo di rimedio mira non a sopprimere la discrezionalità dell'autorità di bilancio (legislativo ed esecutivo), ma a introdurre rafforzamenti procedurali che rendano più razionale il processo di formazione del bilancio e dunque più probabile il mantenimento di un equilibrio tra risorse e impieghi: conclusione della procedura di bilancio prima dell'inizio dell'esercizio, bilanci pluriennali, copertura delle spese supplementari, controllo dell'esecuzione del bilancio, ecc. Non è forse inutile ricordare, a questo proposito, che l'unico paese della Comunità del quale si possa dire che non ha perso attraverso gli anni il controllo dei propri meccanismi di bilancio, la Francia, è anche quello nel quale vigono procedure « forti » del tipo di quelle che altri paesi oggi vanno cercando.

In conclusione, ricordiamo che va crescendo la consapevolezza del fatto che, nell'attuazione dell'*Agenda*, i poteri pubblici non possono affidarsi solo a strumenti di azione propria, ma debbono in larga misura disciplinare o orientare il mercato al soddisfacimento degli obiettivi collettivi perseguiti. Nell'utilizzo degli strumenti di azione mediata è noto, d'altra parte, che neppure il comando riesce a conseguire gli scopi desiderati se i comportamenti individuali sono sottoposti a un eccesso di manovra o a un eccesso di sanzioni. In tal caso, infatti, le distorsioni, il rigetto o le inazioni del mercato divengono inevitabili.

Ne consegue allora che lo stato può talvolta trovarsi inerme o dotato di mezzi solo troppo costosi per il raggiungimento dei fini pubblici proposti. In una situazione siffatta, si è costretti a riconoscere che gli obiettivi cui quei mezzi erano assegnati, debbono, almeno temporaneamente, uscire dall'*Agenda*.

## V. L'ARTICOLAZIONE DEL GOVERNO DELL'ECONOMIA

Prima che, spinto dalla constatazione di una crisi della politica economica e dalla presa di coscienza dei suoi limiti, il pendolo dell'opinione scientifica e di quella pubblica muova nuovamente verso forme estreme di *laissez-faire* che la storia ha già sperimentato e superato, occorre chiedersi se nelle istituzioni stesse del governo, quali oggi le conosciamo, non siano

annidate cause non secondarie delle inadeguatezze e delle distorsioni che l'economista rileva sul terreno a lui familiare degli obiettivi e degli strumenti della politica economica.

Abbiamo finora usato l'espressione « Governo » per indicare, con un anglicismo, non l'esecutivo in senso stretto ma l'insieme costituito da esso, dal legislativo e dal giudiziario. Dobbiamo adesso chiederci se non siano proprio l'articolazione e il *modus operandi* del governo a determinare almeno alcuni degli inconvenienti che abbiamo descritto, e dunque estendere la riflessione sulla politica economica a quegli « strumenti degli strumenti » che sono le istituzioni del governo dell'economia. Il passo di Keynes che abbiamo sopra citato continua: « ... and the companion task of politics is to devise forms of Government within a Democracy which shall be capable of accomplishing the *Agenda* » (Keynes, 1926, pp. 40-41). Dal Keynes della Clearing union, a Arrow, a Hayek, a Shonfield gli economisti hanno, giustamente, considerato come non esclusiva l'attribuzione ai politologi di questo compito.

Quando Keynes scriveva, il « Governo » aveva poche mansioni nel campo economico: non si proponeva la stabilizzazione del reddito e dell'occupazione; la funzione di redistribuzione era modesta; alla allocazione delle risorse offriva soprattutto un quadro di norme entro il quale operavano agenti economici privati; era snella la regolamentazione; erano pochi i beni e i servizi direttamente prodotti dal settore pubblico. *Quel* governo faceva le leggi, amministrava la giustizia, decideva della pace e della guerra, ma per l'economia, appunto, « lasciava fare ». Oggi che lo troviamo oberato dei compiti via via assegnatigli negli ultimi cinquant'anni, *questo* governo non possiamo fare a meno di guardarlo più da vicino.

#### V.1. *Dal governo minimo alla volontà generale.*

Le istituzioni e i meccanismi dello stato liberale, che hanno accompagnato senza mutamenti fondamentali una lunga trasformazione del ruolo dello stato nell'economia restano, nella loro origine, ispirati a una concezione dei rapporti tra sfera economica e sfera politica quasi opposta a quella che oggi si trovano a dover servire. Nelle democrazie ad economia mista quelle istituzioni sono la risultante di due linee di forza tracciate dal

pensiero politico e dalla architettura costituzionale, due principi che abbiamo già incontrato nella discussione precedente: il principio del « minimo governo » e quello della « volontà generale », a cui sono rispettivamente associati i nomi di Locke e di Rousseau.

Il sistema delle corporazioni, che aveva retto l'economia per secoli, aveva la duplice caratteristica di definire per l'economia sia una forma di *mercato* sia una forma di *governo*: la prima, contraddistinta dal monopolio e dalle barriere all'entrata; la seconda, dall'essere un autogoverno, cioè un governo in larga misura separato dalla sfera propriamente politica del principe. La separazione era anche una separazione di classi, di giurisdizioni, di valori (Hirschman, 1977).

Il pensiero e le riforme del liberalismo spezzarono il sistema delle corporazioni e significarono, nel momento del loro affermarsi, una liberazione dell'economia dal vincolo di una forma di mercato monopolistica che agiva di fatto come una forma di governo. Al principio della separazione tra la sfera del governo economico e la sfera del governo politico si sostituiva quello del « non governo » dell'economia.

La fine del sistema delle corporazioni ha coinciso con l'accesso della borghesia ai diritti politici e con l'ingresso del ceto mercantile nella vita politica. In materia economica, il pensiero illuminista chiedeva allo stato essenzialmente di non intervenire, di limitarsi a tutelare i diritti della proprietà. Non sorgeva, dunque, la necessità di definire le istituzioni e i metodi del governo dell'economia. Nello stato liberale, se idea di separatezza vi era, questa si riferiva non a un governo dell'economia separato da quello degli altri campi dell'attività umana, ma piuttosto all'esplicarsi di una dialettica in altri due sensi: il non intervento dello stato nell'economia, coerente con il più generale principio del minimo governo; la concorrenza tra agenti economici. Entrambi traevano significato e valore dal mutamento che essi segnavano rispetto al preesistente ordine corporativo.

Nella sua evoluzione storica lo stato liberale ha percorso una parabola che l'ha reso via via più diverso dal modello iniziale. In primo luogo, la classe borghese è entrata nell'esercizio della funzione politica e, con il crescere delle economie industriali, ha realizzato un grado di coincidenza tra potere politico e potere economico sconosciuto alle epoche precedenti. In se-

condo luogo, è divenuto chiaro che una economia di mercato non poteva a lungo operare con la sola regola del *laissez-faire* senza sviluppare distorsioni allocative e concentrazioni di potere contrarie al principio medesimo che ispirava la concezione dei rapporti tra politica ed economia propria dello stato liberale: le leggi antitrust all'inizio del secolo furono un primo cospicuo esempio di intervento pubblico motivato da questa accresciuta consapevolezza. Infine, acquistava forza il secondo filone ispiratore delle moderne democrazie, quello che trae origine da Rousseau e dal principio della volontà generale: fondamento dello stato democratico non è tanto il rispetto del principio del minimo governo, quanto la realizzazione della volontà generale. La potenziale contraddizione tra i due principi è apparsa con chiarezza solo nel ventesimo secolo.

La prima guerra mondiale ha fatto « precipitare » gli elementi di questa evoluzione: l'organizzazione dell'economia di guerra ha anticipato la pienezza dell'intervento dello stato nell'economia (Rathenau, 1919, ma anche Trotzki); la realizzazione del suffragio universale ha dato una parvenza di piena realizzazione del principio rousseauiano; la rivoluzione in Russia ha rappresentato lo sbocco della critica socialista allo stato borghese.

Il messaggio di Keynes del 1926 e, dieci anni dopo, quello della *Teoria Generale* hanno in un certo senso completato una trasformazione di rapporti tra la sfera dello stato e quella dell'economia che era già in atto da lungo tempo: dal minimo governo con suffragio ristretto, ad uno stato che trova nel suffragio universale una legittimazione, politica, non logica (Arrow, 1951), della propria onnipotenza; dalla separazione tra aristocrazia dedita agli affari di governo e borghesia dedita ai commerci, alla presa di possesso da parte della borghesia della funzione politica; da uno stato che, negli affari economici, limita il proprio intervento alla definizione di una cornice normativa ritenuta propizia allo spontaneo raggiungimento di una ottima allocazione delle risorse, ad uno che produce in proprio beni e servizi, e si assume anche crescenti funzioni e responsabilità di redistribuzione, allocazione e stabilizzazione del reddito.

Dopo un lungo ciclo evolutivo sembrano così riapparire alcuni caratteri dell'ordine politico ed economico precedente lo stato liberale: l'« onnipotenza » dello stato, da un lato; un

forte governo dell'economia, dall'altro. E se, rispetto al sistema delle corporazioni, questo secondo elemento non è più necessariamente associato ad una forma di mercato fortemente concentrata e con barriere all'entrata, è pur vero che esso ha anche perduto la salvaguardia insita nella sua caratteristica di potere separato. Un principio di « checks and balances » è del resto connaturato ad una idea di governo « minimo », non ad una di governo « legittimato » dalla « volontà generale ».

## V.2. *Un principio di autonomia funzionale.*

Quand'anche l'analisi degli obiettivi e degli strumenti fosse riuscita a segnare i limiti entro cui può muoversi la politica economica, come garantire che la condotta del governo non esca dal campo tracciato? Non solo manca la certezza che l'elettorato affidi il governo dell'economia ad economisti, ma è anche lecito chiedersi se una « repubblica di economisti », non meno di un governo dei filosofi, saprebbe davvero realizzare l'*Agenda* col solo supporto della sapienza dei manuali: « l'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages » (Amiel citato da J. Monnet, 1976). Fuori dal semplice schema del *laissez-faire* il problema della costituzione del governo dell'economia si ripropone necessariamente.

Implicito in molte delle considerazioni svolte in materia di funzioni e di strumenti, è che i mali della politica economica nascono non di rado da confusioni tra sfere diverse: tra tecnica del comando e fisiologia dei comportamenti liberi; tra scelta secondo il mercato e scelta secondo il voto; tra sanzione economica e sanzione giuridica; tra funzione di stabilizzazione e funzione allocativa; tra allocazione e redistribuzione.

Si è indotti dunque a chiedersi se dalla varietà degli esempi e dei temi che siamo venuti esplorando non emergano principi di portata più ampia di quella che può essere percepita osservando quegli esempi uno per uno. Per cercare di individuare tali principi occorre partire da due premesse. In primo luogo, come abbiamo detto sopra, il processo economico contiene in sé una parte « ingovernabile » costituita sia da elementi di rapporto tra l'uomo e la natura sia da elementi di « fortuna ». Certo, la natura in Toscana porta una traccia dell'uomo più profonda e visibile della macchia mediterranea: ma « tutti i

provvedimenti di questo mondo, per quanto siano gagliardi, non hanno virtù di diminuire il bisogno di cibo, né di far venire derrate fuor di stagione» (A. Manzoni, *I Promessi Sposi*, cap. XII).

La seconda premessa è che nelle « società di suffragio universale » in cui viviamo, le istanze di partecipazione, informazione, democrazia, solidarietà nascono da insopprimibili aspirazioni ad essere « padroni del proprio destino » individualmente e collettivamente, aspirazioni che non possono essere ignorate o soppresse nella sfera economica. Un governo dell'economia affidato alla coercizione che, in nome di una pretesa natura esclusivamente « tecnica » del processo economico, sottraesse alle decisioni politiche anche le questioni che a loro competono, configgerebbe sia con la libertà di scelta che sta alla base del funzionamento di un'area di mercato sia coi più ampi e generali valori della libertà e della democrazia.

Perché entrambe queste premesse siano rispettate, è necessario pensare forme di governo dell'economia che, pur coerenti coi principi di un ordinamento democratico, contengano in sé salvaguardie contro lo sconfinamento nel *Non-Agenda*. Dalle considerazioni svolte nelle pagine precedenti ci sembra di poter affermare che perché ciò avvenga occorre:

i) attribuire, secondo il cosiddetto principio di sussidiarietà, le decisioni di politica economica ad organi operanti a livello più basso, o « minimo », compatibile con l'esigenza della legittimazione e con la dimensione dei problemi che debbono essere risolti;

ii) promuovere, là dove operano agenti economici interdipendenti, istituzioni e procedure (di informazione, consultazione, incentivazione, ecc.) che facilitino e premino il raggiungimento di risultati ottimali attraverso la cooperazione;

iii) separare, nel processo della politica economica, il momento politico da quello tecnico, stabilendo per quest'ultimo le necessarie forme di autonomia e di responsabilità;

iv) garantire il rispetto *ex-ante* del vincolo di bilancio lungo gli archi temporali « rilevanti » per tutti gli enti e le istituzioni dotati di un bilancio;

v) erigere barriere istituzionali (maggioranze rafforzate, doppio esame, ecc.) che impediscano o rendano assai difficili in-

terventi allocativi in campi in cui non si manifesta alcuna significativa market failure e interventi distributivi non giustificati da veri bisogni collettivi o aventi costi di efficienza elevati;

vi) incorporare nella legislazione e negli organi di governo dell'economia quello che potrebbe chiamarsi un « principio del minimo strumento » secondo il quale sia impedito o ostacolato il ricorso a strumenti « eccessivi » rispetto allo scopo conseguito.

La realizzazione di punti come questi richiede ordinamenti dotati del grado di autonomia funzionale necessario, da un lato, per soddisfare il « bisogno di governo » che proviene dal sistema economico e dalle aspirazioni della società (bisogno troppo radicalmente negato dal neo-*laissez faire*, dall'altro, per preservare l'attività economica dalla nociva interferenza di metodi, priorità, criteri propri di altri aspetti della vita pubblica. L'esigenza di distinzione, si noti, vale nei due sensi: perché se qui preoccupa un troppo rovinoso ingresso del « modo » politico del « modo » economico, altrettanto preoccupa l'invadenza dell'economia nella politica.

È utile ricordare, a questo proposito, che vi sono campi dell'attività umana nei quali il riconoscimento e la tutela di « autonomie » e di forme particolari di governo esprimono *non* uno stato di « democrazia incompiuta », ma una superiorità di organizzazione sociale e civile. Ciò vale per l'attività artistica, scientifica, culturale in genere. Il metodo di autogoverno che regge l'università, per esempio, è fondato su un principio di libertà della cultura che sarebbe deleterio infrangere in nome della mancanza di autosufficienza economica, o dell'organizzazione del sistema scolastico-universitario quale sistema « pubblico », e che, d'altra parte, non nega la necessità del consenso e della partecipazione. Analogamente, mentre nessuno nega che le decisioni sulla pace o sulla guerra siano di natura politica come poche altre, secoli di storia e di esperienze talvolta disastrose hanno portato alla generale accettazione, anche negli stati democratici, della necessità di un notevole grado di autonomia operativa degli stati maggiori militari.

La stessa realtà economica già offre esempi di istituzioni e organismi che esercitano una funzione di governo, rispettando un principio di responsabilità e di rappresentatività, e che non-

dimeno sono, e si riconosce che debbano essere, sottratti in varia misura alla « presa diretta » della « politique politicienne ». Alla testa di organi ed enti di governo economico sono poste persone nominate dal potere politico, e per questa via indirettamente espresse dalla « volontà generale », ma da questo potere non revocabili e autonome nella conduzione tecnica delle operazioni. Le funzioni di sorveglianza in un determinato ramo di attività economica vengono talora esercitate da agenzie che sono espressione delle imprese operanti nel settore. Alle organizzazioni sindacali è riconosciuta una vera e propria potestà legislativa in materia di contratti di lavoro. In campo internazionale, l'assenza di autorità e di organizzazione da parte di pubblici poteri viene in certi casi surrogata da iniziative degli stessi operatori economici, come nei casi recenti dell'Institute of International Finance o del clearing internazionale dell'ECU. Il principio di indipendenza della banca centrale, cui abbiamo sopra accennato, appartiene a questo stesso ordine di fenomeni. Organismi quali il CNEL in Italia o la Paritätische Preis-Lohn Kommission in Austria tendono a realizzare forme di cooperazione tra categorie economiche interdipendenti, le quali evitino le opposte distorsioni di una conflittualità esasperata e di interventi della politica economica attraverso il comando.

L'intuizione della necessità di una misura di autonomia nel governo dell'economia è certo lontana dal tradursi in profili istituzionali chiari, e gli esempi offerti dalla realtà non ci svelano i principi semplici che dovrebbero ispirare la sua pratica realizzazione. Grandi sono le difficoltà concettuali, anche se forse non maggiori di quelle che poteva presentare, trecento anni orsono, l'idea di una separazione tra legislativo, esecutivo e giudiziario. Né mancano le resistenze culturali: se un tempo il dogma era la nazione, oggi è spesso il « primato della politica » a fare apparire come inutilmente vincolante o addirittura « antidemocratica » ogni riaffermazione della natura tecnica di materie e scelte che la *communis opinio* è stata lusingata ad attribuire al pieno dominio del volontarismo politico.

Una discussione approfondita delle « forme di governo che, in una democrazia, siano in grado di realizzare l'Agenda », va oltre le intenzioni di questo lavoro. Ci limiteremo a qualche osservazione su due delle coordinate lungo le quali potrebbe, e dovrebbe, avvenire l'evoluzione verso istituzioni più efficaci. Per

semplicità, possiamo definirle come coordinate territoriali e temporali.

### V.3. *L'articolazione territoriale.*

È luogo comune osservare che molti operatori economici hanno ormai un campo di azione assai *più ampio* di quello dei poteri pubblici cui essi sono teoricamente soggetti. Ancora nell'ultimo quindicennio, il commercio mondiale e il mercato finanziario internazionale sono cresciuti a velocità circa doppia di quella del reddito e delle attività finanziarie nazionali. Gli shocks petroliferi e il decollo di nuovi paesi industriali hanno fortemente internazionalizzato la dissociazione tra risparmio e investimento. L'afflusso di mano d'opera verso l'Europa occidentale, soprattutto dai paesi che si affacciano sulla costa meridionale del Mediterraneo, e verso i paesi produttori di petrolio del Medioriente, dall'Asia, ha assunto proporzioni paragonabili a quelle delle grandi migrazioni dall'Europa verso il continente americano alla fine del XIX secolo. D'altra parte i confini degli stati nazionali, in Europa nell'800 e nel resto del mondo nel '900, sono stati tracciati secondo criteri spesso in contrasto con la realtà economica.

Ma vi sono anche economie che vivono in uno spazio *più limitato* della giurisdizione dei poteri che le governano: mercati locali di fattori e di prodotti, nuclei di interdipendenza economica relativamente segmentati rispetto all'esterno. Soprattutto negli stati europei a struttura politica e amministrativa fortemente centralizzata, il governo dell'economia è sovradimensionato rispetto alle economie che rientrano nel suo ambito.

In condizioni siffatte, le attività economiche soffrono, appunto, degli opposti mali dell'impotenza del governo e del suo eccesso di potere. Gli esempi sono numerosi per l'una e per l'altro.

Una pluralità di ambiti territoriali di governo è la direzione nella quale deve evolvere, e in una certa misura sta evolvendo, la realtà istituzionale. Ad essa spingono sia il principio del minimo governo sia quello della volontà generale, se è vero che l'uno e l'altro si realizzano quando *tutti* gli « interessati », *ma non più di essi*, sono coinvolti nella gestione della cosa comune. Vanno in questa direzione sia l'affermarsi di autonomie locali in paesi tradizionalmente accentrati quali l'Italia o la

Francia, sia il grande movimento col quale negli anni '40 e '50 sono stati creati gli organismi in cui tuttora si realizza la cooperazione economica tra stati sovrani.

L'articolazione del governo dell'economia lungo la coordinata spaziale è lungi dall'aver realizzato le esigenze che l'ispirano. Essa incontra difficoltà analitiche ed operative che vanno oltre l'ovvio ostacolo rappresentato dall'inerzia dello *status quo* e dalla difesa di esso da parte di interessi costituiti. Queste difficoltà appartengono a due categorie: la definizione di aree ottimali e l'articolazione dei rapporti tra poteri.

In materia di *aree ottimali* si può dire che delle tre grandi categorie di strumenti di intervento cui si è fatto riferimento sopra — moneta, bilancio, regolamentazione — soltanto per la prima si è sviluppata una linea di analisi rigorosa. Il valore del contributo di Mundell sta nell'aver indicato che, in un processo di ottimizzazione, l'area stessa di una funzione essenziale di governo quale è la creazione di moneta deve essere considerata come una variabile e liberata così, almeno concettualmente, da ogni spuria necessità di identificarla con quella del governo politico. Nel dibattito analitico sviluppatosi a seguito del contributo di Mundell, questa intuizione è andata perduta. Ma, oltre il terreno dell'analisi, quella linea di riflessione ha grandemente arricchito l'evoluzione verso rapporti monetari internazionali impostati su una pluralità di monete di riserva, ed ancor privi di una genuina moneta internazionale.

Meno elegante e meno approfondita è l'analisi in materia di aree *fiscali* o *regolamentari* ottimali, forse in ritardo rispetto all'evoluzione legislativa e operativa. Per citare soltanto qualche esempio, si pensi alle alterne vicende italiane in materia di accentramento o decentramento delle decisioni di spesa e delle facoltà impositive di enti locali o territoriali; alla significativa, seppur lenta evoluzione della cooperazione internazionale tra autorità di vigilanza bancaria; ai rinnovati, e sinora non riusciti, tentativi di estendere agli xomercati strumenti di controllo monetario da tempo esistenti in ambiti nazionali all'ampio trasferimento di poteri di regolamentazione dal piano nazionale a quello comunitario previsto dai trattati di Roma all'avvio di politiche di tutela dell'ambiente interessanti più paesi (il Reno, il Mediterraneo); alla convenzione internazionale sui mari. L'ingombrante realtà dello stato-nazione non im-

pedisce di vedere che siamo qui in presenza di frontiere in movimento.

Ancora più complesso è, però, il problema dell'articolazione dei *rapporti tra poteri* che siano definiti secondo un maggior grado di pluralismo: rapporti tra aree monetarie, nazionali, regionali, internazionali; tra autorità di bilancio a diversi livelli, dei quali tratta la letteratura sul federalismo fiscale; tra ambiti diversi della regolamentazione. Ma, soprattutto, problemi di rapporti tra queste diverse funzioni, ciascuna potenzialmente articolata in più livelli, e tra esse e quelle *non* economiche più intrinsecamente proprie di altri aspetti del governo. I paesi a ordinamento federale, quali gli Stati Uniti, la Svizzera, o la Germania, offrono esempi dei problemi e delle linee di soluzione che possono essere ideate per essi. La sovranità cessa di essere un fatto unico, assoluto e indivisibile: la molteplicità dei modi in cui è concepibile che essa si articoli, e in cui di fatto si articola, fa anzi apparire un certo semplicismo delle concezioni e degli ordinamenti che dominano non solo la realtà presente, ma anche la riflessione su di essa.

#### V.4. *L'articolazione temporale.*

Occorre partire dalla constatazione che il processo economico ha « tempi » propri, che la politica economica non riesce a influenzare o su cui riesce a influire solo limitatamente.

Un primo aspetto di ciò è che, per effetto del progresso tecnico, i mercati e gli agenti economici operano con una continuità nel tempo e con un « grado di istantaneità » che la politica economica non possiede, e forse non può possedere. Il mercato dei cambi da Tokyo, a Singapore, a Francoforte, a New York funziona senza soste lungo l'arco delle 24 ore. Le operazioni monetarie e creditizie sono riuscite a porsi su una scala temporale inferiore alla soglia minima di osservazione delle autorità di controllo: si pensi agli overnight accounts negli USA o alle operazioni di prestito con chiusura prima di fine mese in Italia. La politica economica è così posta di fronte al dilemma se gettar via la rete dei controlli o infittirne le maglie fino a renderla impermeabile.

Un secondo aspetto, all'opposto, è la rilevanza dei ritardi, delle inerzie, delle lentezze. Richiedono anni la modifica di un

impianto, la progettazione e il collaudo di un nuovo prodotto, l'acquisizione delle informazioni necessarie per una decisione di investimento, la penetrazione commerciale in un nuovo mercato. I gusti e le abitudini dei consumatori evolvono con lentezza. Molte di queste lentezze non sono inefficienze: sono i tempi tecnici occorrenti per l'esecuzione di opere materiali, per la raccolta delle informazioni necessarie a una decisione razionale, per la ricerca e lo sviluppo, ecc. Come abbiamo visto sopra, contratti a lungo termine possono essere il risultato di un processo di ottimizzazione. Le inerzie contribuiscono positivamente alla stabilità dell'economia e alla definizione di un quadro di certezza.

Nella scelta degli obiettivi come in quella degli strumenti il governo dell'economia tende spesso a trascurare le caratteristiche proprie dei « tempi » del processo economico e ad essere dominato dai tempi e dalle procedure del governo politico. La letteratura sul « ciclo politico » alla Nordhaus (1975) mette parzialmente in luce questo fenomeno, senza individuarne pienamente le conseguenze in termini di perdita di efficacia, di durezza eccessiva degli interventi, di deformazioni del processo allocativo.

Fra i molti campi dai quali si possono trarre esempi, quello della finanza pubblica, centrale e locale, è forse oggi il più significativo. Se, su archi temporali sufficientemente lunghi, il bilancio pubblico presenta una struttura e un saldo significativamente divergenti da un equilibrio di piena occupazione, l'effetto è necessariamente, prima o poi, un deteriorarsi del trade-off tra inflazione e disoccupazione. L'arco di tempo per il quale vale questa proposizione, è tuttavia spesso superiore a quello della vita media dei governi e dei parlamenti. È allora quasi inevitabile che la gestione del bilancio manchi di rispettare tali vincoli pluriennali e che la riconciliazione tra le ragioni del breve e quelle del lungo periodo divenga un processo penoso e costoso, economicamente e politicamente. In particolare, in Italia, il massimo rendimento politico col minimo costo economico-finanziario immediato, è stato ricercato assumendo decisioni solo formalmente rispettose dell'art. 81: leggi pluriennali di spesa che danno ampia soddisfazione a una domanda di protezione sociale, vengono approvate con disposizioni di erogazioni minime per il primo anno e via via più importanti per gli anni a ve-

nire, il rispetto dell'obbligo di copertura essendo assolto soltanto per l'anno in corso. Se per lungo tempo ciò ha permesso di spendere senza raccogliere, ora che sono giunti « gli anni a venire » è necessario raccogliere senza spendere. Le autorità di bilancio al tempo  $t$ , e dietro di esse gli elettori che le avevano investite delle loro funzioni, hanno « sovragegovernato » imponendo vincoli e costi al tempo  $t + n$  che, di fatto, era una « terra di nessuno ». Né i privati, né lo stato hanno quella superrazionalità che, secondo Barro (1974), determina l'inefficacia di una politica fiscale pura.

Due suggerimenti possono essere tratti da queste considerazioni.

La prima è che il governo deve almeno rinunciare a intervenire con tecniche di « command and control » in quegli aspetti dell'attività economica per i quali, sul piano operativo, l'unità temporale minima è divenuta troppo breve per consentire un controllo. In questi campi un'azione attraverso il comando o è inefficace, e quindi comporta perdita di credibilità per chi la intraprende, o è distruttiva del tessuto economico che vorrebbe rafforzare.

La seconda, forse più importante indicazione, è che nel processo delle decisioni di governo dell'economia, o nelle istituzioni stesse, occorre introdurre forme che salvaguardino « le ragioni del lungo periodo », al fine di correggere l'altrimenti inevitabile tendenza a privilegiare orizzonti temporali brevi. In larga misura, si tratta di trovare una corretta gerarchia delle norme. L'attribuzione di diverse materie a diversi punti dell'arco decisionale che va dalle norme costituzionali agli atti dell'amministrazione appare oggi, invece, confusa e contraddittoria. Per decretare i funerali di stato a un cittadino illustre e per nazionalizzare l'industria elettrica occorrono le stesse procedure parlamentari; per rendere passibile di sanzione penale una nuova categoria di transazioni con l'estero è sufficiente una decisione della burocrazia ministeriale, ma per assumere un laureato in economia al Ministero delle Finanze occorre una legge dello stato. In linea generale si dovrebbe ritenere che vadano attribuite ai poteri normativi superiori quelle decisioni i cui effetti si esplicano su periodi di tempi più lunghi e per le quali sia meno forte un'esigenza di reversibilità; ai livelli normativi inferiori, compresi quelli della discrezionalità dell'esecutivo, deci-

sioni di più corto periodo e per loro natura più reversibili. Ai livelli superiori le decisioni dovrebbero essere più meditate, inevitabilmente più lente, ma anche poste al riparo dalla pressione di interessi ed esigenze immediati.

È da questo punto di vista che vanno considerate le proposte di reintrodurre regole di politica fiscale o monetaria; estendere l'area della regola, in fondo, significa portare la discrezionalità a livelli normativi superiori e conferirle un grado maggiore di inerzia. Allo stesso concetto si ispira la distinzione che viene fatta in Germania tra la *Ordnungspolitik*, cioè la politica con la quale si definiscono le regole del gioco e la *Prozesspolitik*, cioè la politica attraverso la quale, entro quelle regole, si opera.

Un esempio interessante delle riflessioni suggerite da questa problematica, anche se di non facile realizzazione pratica, è la proposta Niehans (1978) di articolare con un certo grado di reciproca separazione le decisioni in materia monetaria che interessano archi temporali diversi: « ... Monetary policy has three clearly distinct objectives: 1. The first objective is to keep the trend of prices roughly stable in the long run. ... 2. The second objective is to reduce the fluctuations of output and employment in the Keynesian short run. ... 3. The third objective is to prevent critical fluctuations in bank liquidity from day to day and from week to week. The three objectives relate to disturbances with very different frequencies: ... By partitioning open market operations into components of corresponding frequencies, policy makers can thus obtain a distinct instrument for each objective... This is what I propose to call the three-frequency approach to monetary policy. Its distinctive feature is the relative independence of the objectives and policies for the various frequencies ».

Nessuna azione può esplicarsi se viene soffocata in tempi di brevità impossibile. Se la « volontà generale » diviene oggetto di quotidiana verifica, il processo decisionale al quale essa fornisce una « legittimazione » si annulla. Un principio di delega, di cessione di potere, di autorità, è connaturato anche a un moderno sistema di democrazia rappresentativa e deve contenere una essenziale dimensione temporale. Non solo le tre caravelle avrebbero fatto ritorno in Spagna privandoci della scoperta dell'America se di fronte all'ammutinamento degli equipaggi, Cristoforo Colombo avesse rinunciato a proseguire verso

le Indie; ma anche nella democratica Inghilterra dei nostri giorni, le navi inglesi avrebbero continuato a girare intorno alle Azorre, incerte se proseguire verso le Falklands o rientrare alle isole britanniche, se la loro rotta fosse stata invertita ad ogni mutare dei sondaggi di opinione. In ogni vera azione di governo vi è il momento dell'incertezza, dello scoramento, degli abbandoni. Una democrazia istantanea che eliminasse ogni ammortizzatore tra ripensamenti del delegante e azioni del delegato diverrebbe null'altro che lo specchio degli stati d'animo collettivi.

## VI. CONCLUSIONI

In questo lavoro abbiamo cercato di presentare, lungo una linea di discorso unitario e con qualche indispensabile riferimento alla letteratura e alla realtà economiche, alcune riflessioni suggerite dalle delusioni che negli anni '70, sul conto della politica economica, sono seguite alle illusioni dei decenni precedenti.

Abbiamo così tentato di distinguere la crisi dai limiti dell'intervento pubblico nell'economia: quella si manifesta quando la politica economica delude perché manca di ottenere un obiettivo giustificato e possibile; questi compaiono quando la politica economica si pone uno scopo ingiustificato o si illude di poter conseguire un fine impossibile.

Secondo i fautori del neo *laissez-faire*, l'azione di governo dell'economia dovrebbe limitarsi alla definizione di una « rule of law » per il sistema economico e a modesti ritocchi del processo allocativo, tendenti a eliminare anomale concentrazioni di potere e indebite rigidità. Il maggior contributo pubblico alla stabilizzazione ciclica consisterebbe nel rinunciare a migliorare la situazione economica. Infine, inesistente o ristretta dovrebbe essere la manovra redistributiva.

A queste argomentazioni che vincolano in termini così angusti lo spazio della politica economica, si oppongono ragioni e fatti che ci sembrano estendere i limiti delle funzioni pubbliche nell'economia. Alcune rigidità sono il risultato di razionali, « invisible shakehands », che consentono di attutire indesiderabili effetti di perturbazioni lontane e difficilmente prevedibili: l'intervento pubblico deve non rimuoverle ma rispettarle

e può anche avvalersene per una politica di stabilizzazione dell'occupazione. Una più giusta redistribuzione del reddito e della ricchezza è un obiettivo possibile e compatibile con una efficiente allocazione delle risorse; essa è inoltre fondata nella coscienza civile e non potrebbe essere contrastata senza costi sociali e politici. Infine, l'azione pubblica allocativa non può ignorare quei settori dove il mercato è incapace di produrre in condizioni ottimali, particolarmente a causa di forti esternalità, o dove la produzione e il consumo hanno una notevole rilevanza collettiva.

Numerosi, tuttavia, rimangono, a nostro avviso, i limiti della politica economica.

Innanzitutto, non è giustificata una manovra allocativa quando i beni o i servizi non presentino carattere pubblico, ovvero riescano a essere più efficacemente prodotti dal libero mercato. È altresì ingiustificata una manovra redistributiva che sia motivata più dalla ricerca di un impossibile consenso che da veri bisogni collettivi.

In secondo luogo, vi sono limiti di coerenza tra obiettivi pubblici diversi. Il « crudele dilemma » fra inflazione e disoccupazione, espresso da quel « fenomeno empirico in cerca di una teoria » che è la curva di Phillips, ne illustra uno. Un altro sussiste nel trade-off, sopra descritto, fra efficienza e uguaglianza economica.

In terzo luogo, vi sono limiti di congruenza fra strumenti e obiettivi dell'intervento pubblico. Quando i mezzi disponibili si rivelino fisiologicamente inefficaci o patologicamente troppo costosi per il conseguimento degli scopi pubblici per i quali sono impiegati, questi ultimi debbono, almeno temporaneamente, uscire dall'*Agenda* di politica economica.

Infine, per evitare sia indesiderabili ridimensionamenti nei gradi di libertà dell'azione pubblica, sia nei suoi indebiti sconfinamenti nel *Non-Agenda*, è opportuno che le istituzioni preposte al governo dell'economia siano dotate delle strutture e dell'autonomia funzionale, necessarie per soddisfare le esigenze collettive senza nocive interferenze di metodi o criteri propri di altri aspetti della vita pubblica.

Chi cercasse una guida pratica di politica economica per l'Italia del 1983, non la troverebbe in queste pagine. Esse non riguardano un particolare paese o momento; piuttosto si propongono di mettere in luce problemi inerenti a contesti diversi.

## NOTE BIBLIOGRAFICHE

- ARROW K. J., (1951), *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven and London.
- ARROW K. J. and SCITOVSKY T., editors, (1960), *Readings in Welfare Economics*, George Allen And Unwin Ltd, London.
- ATKINSON A. B. and STIGLITZ J. E. (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Maidenhead.
- AZARLADIS C., (1975), « Implicit Contracts and Underemployment Equilibria », *Review of Economic Studies*, n. 41.
- BARRO R. J., (1974), « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy*, n. 6.
- BATOR F. M., (1958), « The Anatomy of Market Failures », *Quarterly Journal of Economics*, n. 3.
- BENJAMINI Y. and MAITAL S., (1983), *Optimal Tax Evasion & Optimal Tax Evasion Policy: Behavioral Aspects*, Presented to the International Conference on « The Economics of the Shadow Economy », University of Bielefeld, Zentrum für Interdisziplinäre Forschung.
- BENTHAM J., (1823), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Basil Blackwell, Oxford, (1967).
- BERGSON A., (1966), « On Social Welfare Once More », *Essays in Normative Economics*, Harvard University Press, ripubblicato in Forte F. e Mossetto G. F., (a cura di), op. citata.
- BUCHANAN J. M., (1960), « Social Choice Democracy, and Free Markets », *Fiscal Theory and Political Economy*, University of Carolina Press, ripubblicato in Forte F. e Mossetto G. F., (a cura di), op. citata.
- BUCHANAN J. M., (1965), « Ethical Rules, Expected Values and Large Numbers », *Ethics, An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, ripubblicato in Forte F. e Mossetto G. F., (a cura di), op. citata.
- BUCHANAN J. M., (1975), « Public Finance and Public Choice », *National Tax Journal*, n. 4.
- CHAMPSAUR P. and MELITZ J., (1982) « On the Optimal Choice of Monetary-Policy Instruments: a Generalization », *Core Discussion Paper 8202*, Center for Operations Research & Econometrics, Louvain-La-Neuve.
- CHAMPSAUR P., (1983), « On the Stability of Rational Expectations Equilibria », *Core Discussion Paper 8324*, Center for Operations Research & Econometrics, Louvain-La-Neuve.
- DAVIS O. A. and WHINSTON A. B., (1961) *Problemi economici del rinnovo urbano*, in Phelps E.S., a cura di, op. citata.
- DOWNES A., (1956), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, (1957).
- DOBB M., (1933), « Economic Theory and the Problems of a Socialist Economy », *Economic Journal*, n. 1722.
- DREZE J. H., (1979), « Capital Humain et Répartition des Risques », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, n. 12.
- DREZE J. H., (1980), *Réduction progressive des heures et partage du travail*, Rapport pour la 3e Commission du 4e Congrès des Economistes Belges de Langue Française, Mons.
- FARBEL M. J., editor, (1973), *Readings in Welfare Economics*, The Macmillan Press Ltd, London.

- FISCHER S., (1977), « Long-Term Contracts, Rational Expectations, and the Optimal Money Supply Rule », *Journal of Political Economy*, n. 1.
- FORTE F. - MOSSETTO G. F., a cura di, (1972), *Economia del Benessere e Democrazia*, Franco Angeli Editore, Milano.
- FRIEDMAN M., (1948), « A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability », *American Economic Review*, n. 3.
- FRIEDMAN M., (1962), *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- GORDON R. J., (1981) « Output Fluctuations and Gradual Price Adjustment », *Journal of Economic Literature*, n. 2.
- HAHN F., (1982), « Alcune riflessioni keynesiane sul monetarismo », in Vicarelli F., (1983), *Attualità di Keynes*, Laterza, Roma-Bari.
- HAYEK F. A., (1944), *The Road to Serfdom*, G. Routledge & Sons, London, trad. it. a cura di R. Costanzi, con il titolo *Verso la schiavitù*, 1948, Rizzoli, Milano-Roma.
- HAYEK F. A., (1978), *Denationalization of Money - The Argument Refined*, The Institute of Economic Affairs, London.
- HAYEK F. A., (1982), *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London.
- HELLER W. H., (1966), *New Dimensions of Political Economy*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- HELLER W. H., (1965), « Riflessioni sulla teoria della spesa pubblica », in Phelps, E.S., op. citata.
- HICKS J. R., (1959), « Essays in World Economics », in Arrow K.J. and T. Scitovsky, op. citata.
- HIRSCHMAN A. O., (1977), *The Passions and the Interests*, Princeton University Press, Princeton.
- HOLMSTROM B., (1979), « Equilibrium Long-Term Labor Contracts », to appear in *Quarterly Journal of Economics*.
- KAHN R., (1977), « Malinvaud on Keynes », *Cambridge Journal of Economics*, n. 1.
- KAMRANY N. M. and DAY R. H. editors, (1979), *Economic Issues of the Eighties*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- KEYNES J. M., (1926), *The End of Laissez Faire*, L. & V. Woolf at the Hogarth Press, London.
- KOLM S. C., (1969), « The Optimal Production of Social Justice », in Margolis, J. and Guitton H., editors, op. citata.
- MACEWAN A. and WEISSKOPF T. E., (1970), *Perspectives on The Economic Problem*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- MALINVAUD E., (1981), *Théorie Macroéconomique*, Dunod, Paris.
- MARGOLIS J. and GUITTON H., editors, (1969), *Public Economics*, MacMillan and Co Ltd, Edimburgh.
- MILLERON J. C., (1972), « Theory of Value with Public Goods: a Survey Article », *Journal of Economic Theory*, n. 5.
- MODIGLIANI F., (1977), « The Monetarist Controversy or, Should We Forsake Stabilization Policies », *American Economic Review*, n. 2.
- MODIGLIANI F. and PADOA SCHIOPPA T., (1978), *The Management of an Open Economy with « 100 % Plus » Wage Indexation*, Princeton University Press, Princeton.
- MONNET J. (1978), *Mémoires*, Fayard, Paris.

- MUNDELL R. A., (1968), *International Economics*, The MacMillan Company, New York.
- MUSGRAVE R. A., (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, New York.
- MUSGRAVE R. A., (1969), « Provision for Social Goods », in Margolis J., and Guitton H., editors, op. citata.
- NIEHANS J., (1978), *The Theory of Money*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- NORDHAUS W., (1975), « The Political Business Cycles », *Review of Economic Studies*, n. 130.
- OKUN A. M., (1975), *Equality and Efficiency*, The Brookings Institution Washington D.C.
- OKUN A. M., (1975), « Inflation: Its Mechanics and Welfare State », *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 2.
- OKUN A. M., (1981), *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- OKUN A. M., (1981), *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- PERRY G. L., (1970), « Changing Labor Markets and Inflation », *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 3.
- PHELPS E. S., a cura di, (1965), *Bisogni privati e necessità pubbliche*, Etas Kompass, Milano (1968).
- PHELPS E. S., (1967), « Phillips Curve, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment Over Time », *Economica*, n. 135.
- PHILLIPS A. e WILLIAMSON O. E. (a cura di), 1967, *Prices: Issues in Theory, Practice, and Public Policy* University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- RATHENAU W., (1919), *L'economia nuova*, Einaudi S.p.a., Torino. (1976).
- RAWLS J., (1971), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, (1983).
- SARGENT T. J., (1979), *Macroeconomy Theory*, Academic Press, New York.
- SAMUELSON P. A., (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, ripubblicato in Forte F. e Mossetto G. F., a cura di, op. citata.
- SAMUELSON P. A., (1969), « Pure Theory of Public Expenditure and Taxation », in Margolis J., and Guitton H., editors, op. citata.
- SCHULTZE C. L., (1977), *The Public Use of Private Interest*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- SHONFIELD A., (1965), *Modern Capitalism*, Oxford University Press, London.
- THURLOW L. O., (1979), « Economic Justice », in Kamrany N. M. and Day R. H., editors, op. citata.
- TOBIN J., (1967), « The Cruel Dilemma », in Phillips A. and O. Williamson, editors, op. citata.
- TOBIN J., (1972), « Inflation and Unemployment », *American Economic Review*, n. 1.
- TOBIN J., (1980), *Asset Accumulation and Economic Activity*, Basil Blackwell, Oxford.
- WEINTRAUB S., (1983), « Collective Bargaining is Obsolete: On Revising the Practice to Escape the Stagflation Madness », in Weintraub S. and Goodstein M., editors, op. citata.
- WEINTRAUB S. and GOODSTEIN M., editors, (1983), *Reaganomics in the Stagflation Economy*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.