

Luigi Spaventa e il controllo dell'economia nel breve periodo

ANTONIO PEDONE*

1.

Luigi Spaventa ha sempre ritenuto che compito primario della politica economica è, sulla base di informazioni adeguate e di schemi analitici appropriati, di perseguire un livello di attività economica e di investimenti che consenta il massimo possibile di occupazione. Per ridurre al minimo la disoccupazione involontaria e la sottoccupazione nascosta vanno predisposti e impiegati tutti i possibili strumenti di politica monetaria, fiscale e regolamentare che consentano di allentare i vincoli che, a livello nazionale e internazionale, condizionano la piena realizzazione di quell'obiettivo primario. Era sempre consapevole dei limiti derivanti, nelle singole concrete circostanze, dalla insufficienza delle informazioni e degli schemi analitici disponibili, dalle inevitabili asimmetrie tra gruppi e tra paesi forti e deboli, dall'influenza delle situazioni iniziali sulla formazione e persistenza degli squilibri, dalla volatilità dei comportamenti degli operatori e degli stessi responsabili delle scelte politiche. Sempre convinto che, per superare o ridurre alcuni di quei limiti, occorre ricercare e proporre modifiche specifiche di assetti istituzionali, elaborare e impiegare nuovi strumenti o migliorare quelli già disponibili, rendere espliciti e trasparenti i criteri e i contenuti delle scelte compiute, e i margini di incertezza che ne circondano gli effetti. Sempre senza la pretesa di avere e imporre ricette uniche, egualmente valide in tutti i casi e senza effetti differenziati per settori, categorie o territori; effetti che andranno eventualmente contrastati o compensati per evitare che si trasformino in squilibri permanenti, cumulativi e destabilizzanti.

Queste convinzioni hanno guidato Luigi Spaventa nella sua lunga attività di ricerca nel campo della politica economica, svoltasi, accanto a

* Sapienza Università di Roma. E-mail: antonio.pedone@uniroma1.it.

quella dedicata a temi di teoria economica, con la pubblicazione di contributi su importanti riviste italiane e internazionali (come ricorda Roncaglia nel saggio pubblicato in questo fascicolo, 2013), con la partecipazione a numerosi convegni scientifici, e con frequenti interventi sulla stampa periodica, alla radio e in televisione.¹ Su alcuni aspetti relativi alla condotta della politica economica in Italia ho avuto la fortuna, insieme ad altri colleghi, di collaborare con Luigi Spaventa nella preparazione e nella stesura del *Rapporto sui problemi di politica economica di breve periodo in Italia*,² nel quale si ritrovano molti dei temi sui quali Luigi Spaventa ritornerà spesso nel corso della sua attività scientifica e pubblicistica, commentando le politiche economiche seguite o che si sarebbero potute seguire, ovviamente con gli opportuni adattamenti all'evoluzione e trasformazione della situazione congiunturale e della teoria macroeconomica. Ritengo che una rilettura di alcuni brani di questo *Rapporto* può dare un'idea di alcune caratteristiche ricorrenti del suo modo di impostare i problemi di politica economica, della sua capacità di adattare schemi teorici all'interpretazione di una ben definita situazione reale, del suo atteggiamento sempre acutamente critico e positivamente propositivo allo stesso tempo. Forse questa rilettura può risultare di qualche utilità, almeno sul piano del metodo e dello stile, anche con riferimento all'attuale, spesso confuso e disordinato, dibattito sulle politiche economiche seguite e da seguire nel corso della presente grave crisi. Occorre avvertire che questa prima rilettura del *Rapporto* sarà fatta senza alcun tentativo di inquadrarlo sia nell'ambiente e nelle vicende economiche dell'epoca, sia nel dibattito di teoria e politica economica che si veniva svolgendo in quel periodo in Italia e all'estero.

¹ È auspicabile che si possa giungere presto alla raccolta di questi interventi che avrebbe, per ricchezza di contenuti e brillantezza dello stile, un valore comparabile a quello delle "Cronache economiche e politiche di un trentennio" di Luigi Einaudi.

² Il testo del *Rapporto* fu diffuso in bozza riservata nel gennaio 1969 e pubblicato poi come volume presso l'editore Franco Angeli nella collana ISCO nel 1970 (Izzo *et al.*, 1970). Il riferimento a citazioni tratte da questo testo sarà indicato con la sigla IPSV seguita dal numero della pagina.

2.

Nel gennaio 1968, l'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO), su richiesta del Ministero del Bilancio e della programmazione, decise di svolgere una ricerca sui problemi di politica economica di breve periodo in Italia, e ne affidò lo svolgimento a un gruppo di lavoro composto da Lucio Izzo, me, Luigi Spaventa e Franco Volpi. Al gruppo di lavoro furono invitati a collaborare alcuni giovani economisti, ai quali venne affidata la redazione di alcuni studi speciali.³ Sulla base di un primo indice schematico vennero organizzate una serie di riunioni con all'ordine del giorno la discussione di appunti preparati dai collaboratori e dai componenti il gruppo di lavoro. Alle riunioni spesso partecipavano sia ricercatori dell'ISCO sia esperti esterni, di volta in volta invitati secondo gli argomenti trattati. Sin dalle prime riunioni, Luigi Spaventa assunse di fatto la funzione di coordinatore e impose i suoi ritmi e metodi di lavoro.

A tutti i componenti il gruppo spettava leggere e commentare i testi preparati dai vari collaboratori. Con le prime bozze dei documenti disponibili, ci riunimmo per qualche giorno nella villa di Spaventa a Quintiliolo, di fronte alle cascate di Tivoli. Dopo lunghe e dettagliate discussioni, ne uscimmo con una ripartizione di compiti e l'impegno da parte di ciascuno di preparare una prima stesura di qualche parte del *Rapporto*. Con questo materiale ci riunimmo ancora, nella tarda primavera del 1968, per circa una settimana a Bogliasco, ospiti di Franco

³ L'elenco degli studi speciali, pubblicati in appendice alla bozza riservata del *Rapporto*, è: *Reddito potenziale e funzioni dell'occupazione (Prime esplorazioni relative all'economia italiana)*, a cura di Michele Salvati; *Un tentativo di misura della capacità produttiva e del suo grado di utilizzazione nel settore industriale in Italia nel periodo 1951-1966*, a cura di Giovanni Palmerio; *Un esame dell'influenza del bilancio pubblico sulla formazione della domanda in Italia, 1957-1967*, a cura di Franco Romani; *Analisi degli effetti delle variazioni tributarie*, a cura di Giuseppe Campa; *L'efficacia anticongiunturale della manovra dei contributi per la sicurezza sociale*, a cura di Alberto Majocchi; *La cassa del Tesoro, la liquidità delle aziende di credito, la base monetaria e il conto consolidato degli organismi creatori di liquidità*, a cura di Lucio Izzo; *Informazioni e decisioni di politica economica in Italia: analisi dei documenti governativi*, a cura del gruppo di lavoro. Molti di questi studi, rivisti e ampliati dai loro autori, vennero successivamente pubblicati sotto forma di articoli o libri.

Volpi. Sulla base degli appunti preparati, ogni parte del *Rapporto* venne discussa collegialmente anche sui duri ciottoli della spiaggia di Bogliasco, durante la breve pausa che ci concedevamo a fine mattinata. La stesura finale del *Rapporto*, in brevi paragrafi numerati progressivamente secondo lo stile dei libri bianchi inglesi, fu opera di Luigi Spaventa; solo in alcuni casi salvò la formulazione originale, quasi sempre però togliendo o modificando qualche aggettivo e la punteggiatura. Il testo definitivo fu fatto circolare in bozza riservata nel gennaio 1969 e, per quanto ricordi, ricevette molti formali apprezzamenti ma nessun seguito negli ambienti ministeriali e parlamentari, mentre, pubblicato a stampa nel 1970 (e, in una nuova edizione nel 1972), fu bene accolto e largamente adottato negli ambienti universitari.

3.

Nel corso degli anni Sessanta cominciarono a manifestarsi alcuni rallentamenti e fratture nell'impetuoso processo di sviluppo economico iniziato nel secondo Dopoguerra; con riferimento alle vicende del 1963-1964 si cominciò a parlare per la prima volta di "crisi economica", ovviamente non comparabile a quelle poi sperimentate nel 1975, nel 1992-1993, e tantomeno quella odierna. Secondo alcuni osservatori le cause della crisi andavano ricercate nei numerosi e profondi squilibri economici e sociali che si erano accumulati nel corso di quel processo, e che erano stati messi in luce e analizzati. Secondo altri osservatori, tra i quali Luigi Spaventa,⁴ pur riconoscendo l'influenza negativa di tali squilibri sul tasso di crescita potenziale e sulla coesione sociale e territoriale del Paese, e l'urgenza di politiche atte a ridurli, la vicenda iniziata intorno al 1962 era la prima esperienza ciclica del Dopoguerra non provocata da fattori esterni e che, per fronteggiarla,

⁴ È da notare che Spaventa aveva partecipato alla redazione della *Nota aggiuntiva* (presentata da Ugo La Malfa nel maggio del 1962), nella quale si analizzavano in modo approfondito le cause e gli effetti di tali squilibri.

“i poteri pubblici erano riusciti a mettere in opera solo strumenti che arrestavano in parte l'aumento dei prezzi sacrificando, e non solo temporaneamente, gli obiettivi di occupazione e di crescita” (IPSV, p. 11).

Ne derivava l'esigenza, per evitare in futuro politiche economiche che sacrificassero indebitamente la crescita e l'occupazione, di predisporre “un *memorandum* di temi da approfondire per impostare più organicamente la politica economica a breve termine nel nostro paese” (IPSV, p. 18), che divenne l'assai limitata ambizione dichiarata del *Rapporto*.

Le cause dell'insufficienza e dell'inclinazione deflazionistica della politica economica italiana venivano individuate in fattori oggettivi e comportamentali. Tra i fattori oggettivi vi erano le carenze informative e statistiche, la vacuità dei documenti governativi e la limitatezza degli strumenti disponibili, che determinavano una prima pesante ‘inferiorità’ delle politiche di bilancio rispetto alla politica monetaria. Inferiorità aggravata da alcuni atteggiamenti dei responsabili della politica economica (e, in qualche misura, dei partecipanti al dibattito sulla politica economica), consistenti soprattutto nella tendenza a troppo estremizzare (con artificiose contrapposizioni) e semplificare (con schemi fortemente aggregati); a rinunciare a una valutazione dell'efficacia degli interventi sia *ex ante* (spesso) sia *ex post* (sempre); a trascurare la possibilità di miglioramenti anche non radicali degli strumenti disponibili e dei relativi assetti istituzionali che ne avrebbero consentito un più efficace impiego.

Le carenze informative riguardavano sia la disponibilità di dati tempestivi ed esaurienti sull'andamento delle principali variabili economiche, sia i criteri e gli schemi o modelli utilizzati nel formulare le previsioni, sia gli interventi che ci si proponeva di effettuare: “manca [...] qualsiasi indicazione su come le autorità politicamente responsabili giudicano e intendono affrontare i problemi che oggi si pongono”, sostituiti da una sfilza di “enunciazioni vaghe, interpretabili a piacere e prive di significato operativo [...] che ricordano Monsieur de Lapalisse: *s'il n'était pas mort, il serait encore en vie*”.⁵ Ne derivava

⁵ Spaventa (1969, pp. 9-11).

“la preoccupazione circa le conseguenze che potrebbero derivare dalla mancanza di chiare direttive di politica economica, dalla rinuncia, da parte del governo, di impiegare su più fronti i diversi strumenti disponibili, da una conseguente implicita decisione di accollare ancora una volta l'intero onere dell'azione pubblica a breve termine alle autorità monetarie” (Spaventa, 1969, p. 11).

Tra le conseguenze più gravi vi erano quelle connesse all'inevitabile inclinazione deflazionistica della politica monetaria, dovuta alla sua efficacia asimmetrica (molto elevata nell'azione di restrizione e molto limitata in quella di espansione) e dal fatto che, nell'azione di freno, essa opera in senso restrittivo soprattutto sulla componente di spesa costituita dagli investimenti, compromettendo così anche l'espansione della capacità produttiva e il livello di reddito e occupazione raggiungibile.

Tra le cause dell'inferiorità della politica di bilancio, l'analisi puntuale dei numerosi documenti di politica economica già allora disponibili metteva in luce quattro carenze principali:

“insufficienze nella qualità e nell'organizzazione del materiale statistico; mancanza di valutazioni sui rapporti tra risultati economici e direttive seguite; incertezza nelle indicazioni programmatiche; motivi tecnici e giuridici che limitano la significatività dei documenti ai fini della valutazione della politica economica governativa” (IPSV, p. 158).

Per ciascuna di tali carenze si ricercavano le cause tecniche, legislative e politiche, e si indicavano alcuni modi in cui potevano essere in parte colmate.

Accanto alle carenze rilevate, si notava anche l'assenza di

“un organo centrale responsabile politicamente che coordini i diversi centri di decisione del settore pubblico, segua continuativamente il variare delle grandezze economiche esterne alla Pubblica Amministrazione e controlli puntualmente l'esecuzione delle direttive e dei tempi d'attuazione degli interventi predisposti” (IPSV, p. 163).

In tali condizioni, non c'è da meravigliarsi che “le decisioni fondamentali e gli interventi più efficaci ai fini di una politica economica congiunturale siano toccati sovente ad enti politicamente non responsabili” (*ibid.*), con le conseguenze deflazionistiche prima ricordate.

Per evitare tali conseguenze, si era consapevole che non bastasse la corretta formulazione di un documento annuale di politica economica

secondo la struttura indicata nel rapporto (anche se ne costituiva una condizione preliminare):

“anche l’elaborazione di un documento economico governativo tecnicamente ineccepibile, ma che sia solo frutto dell’attività periodica di un ufficio studi, come tale avulso da responsabilità decisionali, non apporterebbe progressi sostanziali” (*ibid.*).

Soltanto un forte impegno politico, insieme a una buona tecnica economica, poteva restituire un ruolo centrale alle politiche di bilancio e di regolamentazione, liberando la politica monetaria dai vincoli di assicurare la stabilità dei prezzi o l’equilibrio della bilancia dei pagamenti e riconducendola al suo “compito principale di garantire senza alcun ostacolo il finanziamento degli investimenti desiderati” (Spaventa, 1969, p. 28). L’insistenza nel considerare il livello di investimenti come obiettivo irrinunciabile a cui gli altri in caso di necessità devono essere sacrificati, non era frutto di un culto dell’accumulazione fine a se stessa, ma trovava la sua motivazione in precise ragioni di carattere economico che erano dettagliatamente esposte (IPSV, pp. 36 e ss.).

Nonostante l’apparente forza delle argomentazioni addotte, almeno con riferimento alla situazione allora prevalente, per l’adozione di un documento annuale di politica economica secondo alcune delle linee indicate nel *Rapporto* si dovette attendere venti anni, quando nel 1988 fu introdotto il DPEF (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria), nel quale per la prima volta si definivano le politiche di bilancio in funzione degli obiettivi di politica economica.

4.

Alla definizione degli obiettivi, alla individuazione dei vincoli e alla scelta degli strumenti sono dedicati i primi capitoli del *Rapporto*, secondo uno schema logico che seguiva le relazioni che Spaventa aveva delineato in un modello formale, che sarà poi alla base del modello econometrico del CER (Centro Europa Ricerche) sviluppato all’inizio degli anni Ottanta con la collaborazione di Franco Sartori, Vincenzo Chiorazzo e molti altri. Qui vorrei soffermarmi brevemente soltanto sulla trattazione

di alcuni “pseudo-problemi” (come sono definiti nel *Rapporto*) o artificiose contrapposizioni che in qualche misura affliggono ancora il dibattito sulla politica economica a breve termine e che infastidivano molto Luigi Spaventa.

Un primo falso problema riguardava i rapporti tra politica economica (o programmazione, come si usava dire allora) di breve e lungo periodo. Non in astratto, ma nella situazione italiana di allora, quando nel 1964 era stato presentato in Parlamento il “Piano Giolitti” e l’anno successivo il “Piano Pieraccini”, e nel 1967 il Ministero del Bilancio era divenuto Ministero del Bilancio e della Programmazione economica. Nel *Rapporto* si ricordava che

“una caduta nel saggio di accumulazione, che è la conseguenza prima di una recessione endogena o indotta da una compressione indiscriminata della domanda, esercita i suoi effetti nel lungo periodo: il cosiddetto divario tecnologico aumenta, e viene compromessa la possibilità di eliminare gli squilibri strutturali nell’impiego delle risorse. Questi effetti, a loro volta, rendono l’economia più fragile e più soggetta a ulteriori fluttuazioni. I problemi di breve e quelli di lungo periodo, i problemi ciclici e quelli di struttura interagiscono in modo cumulativo, nell’uno e nell’altro senso: una crescita stabile è condizione necessaria per raggiungere gli obiettivi a lungo termine mentre il permanere di squilibri può essere fattore di instabilità” (IPSV, pp. 12-13).

Trascurare questi nessi comportava il rischio che la programmazione fosse

“ricca nell’espressione, ma povera nell’attuazione; e, per contro, che la politica economica a breve termine si facesse sì, ma avulsa da esigenze di lungo periodo, povera di mezzi, affidata a centri di decisione che non hanno né il potere né il compito di controllare tutti gli strumenti dell’azione pubblica; si faccia, in una parola, senza un programma” (IPSV, p. 13).

Nonostante nel testo venissero poi forniti (IPSV, pp. 82-86) numerosi esempi in cui si mostrava la complementarità tra una politica di breve periodo diretta a stabilizzare al più alto livello possibile la crescita economica e le riforme di struttura auspiccate dalla programmazione di lungo periodo, Luigi Spaventa e i suoi coautori furono sempre guardati con qualche sospetto dai programmatori di lungo corso.

A togliergli d'altro lato la simpatia devota dei fautori di un libero mercato in grado di risolvere da solo i problemi ciclici e strutturali delle moderne economie, contribuì la posizione presa su un secondo dilemma e sulla possibilità d'impiego di strumenti amministrativi. È chiaro che, se si ritiene che il funzionamento del libero mercato basti da solo ad assicurare un elevato e stabile livello del reddito e dell'occupazione, o che a tal fine basti adeguare l'aumento dell'offerta di moneta a un tasso annuo costante, pari al saggio di aumento del reddito fissato come obiettivo di lungo periodo, allora non c'è bisogno dell'azione di stabilizzatori, automatici o discrezionali che siano. Se, invece, sulla base di motivi esposti in varie parti del *Rapporto*, si ritengono infondate quelle ipotesi, pur continuando a riconoscere un ruolo fondamentale al funzionamento del libero mercato e alla rilevanza della quantità di moneta, si richiederà ai responsabili della politica economica di “avvalersi di tutti gli strumenti disponibili, ossia di quelli della politica monetaria, di quelli della politica fiscale e di controlli amministrativi” (IPSV, p. 77).

E, nell'uso dei vari strumenti di stabilizzazione, converrà non limitarsi a quelli ad azione automatica, che hanno il vantaggio di eliminare o ridurre il *recognition lag* e il *decision lag* (e non l'*implementation lag*), ma che sono difficili da configurare in modo che agiscano con eguale sufficiente efficacia durante le fasi di espansione e di recessione, di fluttuazioni di diversa durata, intensità e natura (cause specifiche), come dimostra anche l'esperienza degli anni recenti. Ciò non significa che non vadano migliorati e utilizzati gli stabilizzatori automatici; tant'è vero che, nel *Rapporto*, si suggerisce anche il ricorso a “regolatori”, cioè autorizzazioni al governo a variare, al verificarsi di alcune condizioni ed entro certi limiti, le aliquote di alcune imposte predeterminate (IPSV, p. 107). Significa, invece, sulla base di accurate analisi, concentrarsi, oltre che sul miglioramento degli stabilizzatori automatici, riducendone i ritardi di azione e l'incertezza circa il loro contenuto e impiego (prescrivendone una valutazione *ex ante* ed *ex post*), anche sulla predisposizione di interventi discrezionali di natura monetaria, fiscale e amministrativa sui quali torneremo più avanti.

5.

Prima di trattare dell'apprestamento dei vari interventi discrezionali, vorrei ricordare altri due “pseudo-problemi” accennati in più punti nel *Rapporto* e sui quali Luigi Spaventa è tornato spesso nel corso della sua attività con contributi chiarificatori, riguardanti da un lato l'impiego di schemi teorici e di modelli econometrici nell'analisi e nella condotta della politica economica e, dall'altro, il grado di aggregazione o disaggregazione delle variabili di riferimento e la loro rappresentazione mediante indicatori sintetici.

Premesso che il riferimento a un qualche schema teorico è necessario se non ci si vuole limitare a una semplice elencazione di fatti e rilevazione di tendenze (la loro stessa scelta richiederà l'uso di un qualche criterio), si metteva in guardia da

“due correnti atteggiamenti circa i metodi di previsione, situati ai due estremi opposti, ma spesso coesistenti [ancora oggi?] presso organi e istituti pubblici. Ad un estremo, la previsione viene compiuta occasionalmente per soddisfare ad obblighi formali di pubblicazione di documenti, più che per esigenze di politica economica; riguarda soltanto i grandi aggregati della contabilità nazionale; è opera individuale che si basa sulla combinazione di alcune semplici estrapolazioni con l'esperienza e il buon senso del singolo. All'altro estremo, si ritiene che un modello econometrico completo possa risolvere il problema una volta per tutte e se ne commissiona la confezione all'esterno nella credenza che sia possibile ottenere un prodotto finito e limitarsi in futuro a premere il bottone del calcolatore per avere i risultati desiderati; nell'attesa si ripiega sull'intuito dell'individuo” (IPSV, pp. 188-189).

Anche se oggi l'impiego di analisi quantitative con metodologie avanzate è presumibilmente più diffuso e accorto, alcune avvertenze formulate nel *Rapporto* circa gli errori da evitare andrebbero ancora tenute presenti. In primo luogo, ritenere che un unico modello risolve una volta per tutte i problemi che si hanno di fronte, mentre sarebbe utile “disporre di più modelli diversi per un controllo dei risultati” e anche di stime dirette di alcune variabili. In secondo luogo, ritenere che “il risultato finale dell'attività di previsione debba essere, per ciascuna

variabile un valore unico” (IPSV, p. 188).⁶ Ritenere inoltre che la ricerca quantitativa possa essere compiuta una volta per sempre, e non sia invece un processo di indagine continua da estendere gradualmente a variabili e campi prima inesplorati (IPSV, pp. 188-192).

E, in ogni caso, il ricorso a schemi teorici e a modelli econometrici dovrebbe basarsi sulla consapevolezza: dell'inevitabile incompletezza di qualsiasi schema o modello, sottolineando la minore o maggiore (talvolta fondamentale) rilevanza delle variabili escluse;⁷ del grado di incertezza e del carattere probabilistico dei risultati ottenuti, come si è accennato più sopra; della presenza di una 'fascia di indeterminazione' entro la quale le relazioni tra variabili dipendono dai diversi e mutevoli fattori istituzionali, quasi mai considerati dal modello; del modo di percepire, al di là delle cautele con cui vengono presentati, i risultati degli schemi e dei modelli da parte degli operatori e dei decisori di politica economica.

6.

Connessa alla specificazione degli schemi teorici e dei modelli econometrici da utilizzare era l'altra contrapposizione artificiosa, relativa al grado di aggregazione o disaggregazione delle variabili. È ovvio che esigenze di semplicità e maneggevolezza analitica impongono di limitare il grado di differenziazione delle singole variabili, e impongono spesso di ricorrere a grandi aggregati indifferenziati (prodotto o reddito nazionale,

⁶ Anche se il suggerimento di adottare il procedimento corretto di “non fare previsioni incondizionate, ma piuttosto considerare i valori estremi prevedibili di una variabile, ossia l'intervallo entro cui il valore effettivo potrà situarsi, assegnando una probabilità alle alternative più rilevanti” (IPSV, p. 191) può portare a formulazioni certo corrette, ma che vanno anche correttamente interpretate da chi prende e da chi sopporta le decisioni di politica economica, quali ad esempio la seguente: “The deficit is projected to be 3.0 percent of GDP in 2017, but has a 90 percent chance of being within a range of a surplus of 3.8 percent of GDP and a deficit of 9.8 percent of GDP” (Office of Management and Budget, 2012, p. 28).

⁷ Sull'importanza di questo aspetto, che potrebbe aver contribuito alla sottovalutazione dei rischi che si andavano accumulando e hanno portato all'attuale crisi, è tornato Spaventa (2009), cercando di individuare i motivi alla base dell'esclusione dei fenomeni finanziari dagli schemi macroeconomici generalmente usati.

forze di lavoro, investimenti, importazioni ed esportazioni, salari, profitti, ecc.) o a indicatori sintetici (tasso di inflazione, saldi della bilancia dei pagamenti e del bilancio pubblico, tassi di interesse, quantità di moneta, ecc.), o alle nozioni di impresa o agente rappresentativo.

Questa è un'esigenza comprensibile in prima approssimazione, ma non deve oscurare la rilevanza della composizione delle singole variabili, che può essere molto diversa nelle varie circostanze, e muta nel tempo, richiedendo di volta in volta strumenti di intervento differenziati per natura e misura. Basterà citare alcuni esempi riportati nel *Rapporto*. La stabilità dei prezzi andrà perseguita con strumenti diversi a seconda che l'inflazione sia attribuibile a fattori (tra loro in parte interdipendenti) di domanda o di costo (e all'interno di questi: a costi delle materie prime, dei semilavorati, del lavoro), o legati a strozzature settoriali (di natura temporanee, come i cattivi raccolti, o strutturali, come le inefficienze della rete distributiva o vincoli burocratici). Così l'andamento dei salari e dell'occupazione dipenderà dalla diversa disponibilità di forza lavoro nei vari settori, e nelle varie aree territoriali, dai meccanismi di mobilità, dai regimi di contrattazione prevalenti nei vari casi, ecc. Ancora, per gli investimenti conviene tener distinti quelli in impianti e attrezzature, in mezzi di trasporto, in fabbricati non residenziali, in abitazioni, in opere pubbliche, e, al loro interno, secondo la localizzazione e i tempi di realizzazione. Così, per i consumi vanno distinti quelli per beni durevoli e, al loro interno, quelli per mezzi di trasporto; per le importazioni, secondo la loro destinazione a investimenti o a consumi intermedi o finali, e secondo la loro elasticità ai prezzi e al reddito (IPSV, pp. 22-44).

Queste e ancor più dettagliate differenziazioni sono spesso trascurate negli schemi teorici macrodinamici di equilibrio, o al più inserite formalmente con l'ipotesi di variazioni uniformi all'interno di ciascuna variabile, mentre sono state incorporate in molti modelli econometrici, ma raramente utilizzate nel nostro Paese nella gestione della politica economica (ad esempio, nella scelta e nell'impiego consapevole e trasparente dei trattamenti tributari differenziati). Esse sono essenziali per poter individuare in ogni relazione le specifiche

“variabili esplicative sulle quali maggiormente può incidere, direttamente o indirettamente, l'azione delle autorità ed avere così un'idea degli effetti possibili dell'azione pubblica” (IPSV, p. 41).

Si eviterebbe così il ricorso a variazioni uniformi (ad esempio, del saldo di bilancio, o della spesa pubblica o delle imposte), che inevitabilmente comportano un'inclinazione deflazionistica. Ci si potrà così concentrare sulla predisposizione e attuazione di “un piano di interventi flessibile e complesso”, che preveda l'impiego di misure selettive che agiscono su una specifica componente di una data variabile e che potranno anche proporsi di avere effetti di segno opposto. Ciò non significa pretendere una regolazione fine dell'economia, ma soltanto rifiutare una regolazione molto grossolana e tendenzialmente deflazionistica, convinti che la si possa rendere un poco meno grossolana e deflazionistica apprestando e impiegando un adeguato strumentario.

7.

Al miglioramento dello strumentario esistente e a un suo arricchimento sono dedicati i capitoli centrali del *Rapporto*. Qui vi si dedicheranno pochi cenni, sia perché alcune proposte appaiono ovviamente datate, essendo inserite nel contesto economico e istituzionale dell'epoca, sia perché alcune delle modifiche e innovazioni suggerite sono state adottate nei decenni successivi.

Per la politica monetaria si riconosce che

“l'inventiva del banchiere centrale si è incessantemente esplicitata in un affinamento continuo delle tecniche di intervento: nuovi strumenti vengono adoperati e si migliora l'utilizzazione di quelli noti e sperimentati, allo scopo di ampliare il margine di manovra delle autorità ed adeguarlo al mutamento dell'assetto internazionale in cui opera il sistema economico” (IPSV, p. 155);

e ciò contribuisce a spiegare la superiorità assunta dalla politica monetaria. In materia, le proposte si concentrano sull'indicazione di misure dirette a meglio assicurare il finanziamento di un elevato e stabile

livello di investimenti, e sono relative a: la struttura e il funzionamento del sistema bancario e il controllo dell'attività di creazione del credito; il mercato monetario e finanziario, ancora poco sviluppati, e il controllo dell'attività di trasformazione delle scadenze tra breve e lungo termine; l'adozione di forme selettive del credito e in particolare del credito al consumo.

Tra le misure amministrative, oltre ai meccanismi di controllo del sistema dei prezzi e delle tariffe, particolare attenzione è dedicata al problema del controllo dei movimenti di capitale. Secondo Luigi Spaventa, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti non va perseguito mediante un controllo indiscriminato della domanda perché, in tal caso,

“i movimenti di capitale verrebbero considerati un dato esogeno del problema; fissato il vincolo del massimo deficit sopportabile nella bilancia dei pagamenti complessiva, il saldo delle partite correnti necessario a soddisfarlo verrebbe ottenuto residualmente. Tale saldo delle partite correnti, a sua volta, costituirebbe il vincolo che condiziona tutte le altre variabili; in definitiva, l'andamento di queste verrebbe a dipendere in larga misura dalle decisioni di chi, legalmente e soprattutto illegalmente, esporta capitali all'estero” (Spaventa, 1969, p. 21).

Pertanto, un peggioramento della bilancia dei pagamenti, se dovuto a cause esogene e temporanee, va fronteggiato utilizzando le riserve disponibili; se queste non si rivelano sufficienti, piuttosto che comprimere la domanda, al fine di riequilibrare le partite correnti va considerata

“la possibilità di alterare i prezzi relativi all'importazione e all'esportazione mediante variazioni della tassazione indiretta [...] ottenendo alcuni effetti di una variazione del tasso di cambio senza procedervi” (IPSV, p. 55);

per il riequilibrio dei movimenti di capitale, piuttosto che ricorrere alla manovra dei tassi di interesse, che si rivela inefficiente (perché i movimenti di capitale non dipendono soltanto dalle differenze nei saggi di rendimento) e costosa (perché tende a sacrificare le spese di investimento), si propone di rendere più costoso il trasferimento di capitali che avvenga violando le regole fissate nelle leggi. Assumendo che tali regole siano efficaci (e ciò dipende dalla capacità di formularle e dalla volontà di applicarle), non sarebbero compromesse l'effettiva

convertibilità della moneta né la piena libertà di movimento dei capitali, attraverso canali (quali quelli bancari) che li rendano tracciabili.

“Nessun principio di libertà economica può imporre l'accettazione dell'illecito [...]. Il qualche costo, che pure non è mai stato chiaramente precisato, derivante dall'adozione temporanea di misure amministrative deve essere confrontato con il costo di altre direttive: costo ben maggiore, quando sia misurato in termini delle risorse non utilizzate e del minor sviluppo del reddito” (Spaventa, 1969, p. 27).

8.

In materia di strumentazione della politica economica a breve, la maggior parte dello spazio nel *Rapporto* è dedicata agli strumenti della politica di bilancio, che “in effetti, costituisce la gamba zoppa del nostro strumentario di politica economica”.⁸ Nel *Rapporto* c'è la consapevolezza dei limiti e dei problemi generali che incontra la manovra di bilancio diretta ad agire sulle varie componenti della domanda, per regolare effettivamente il livello dell'attività economica e dell'occupazione; ma si ritiene che cercare di rimuovere almeno in parte quei limiti e risolvere in qualche modo quei problemi sia un tentativo che vada fatto, per non compromettere le prospettive e le aspettative di crescita e di occupazione.

Tra i limiti da rimuovere ci sono quelli di carattere politico, connessi ai comportamenti opportunistici e all'inclinazione dei decisori verso l'espansione della spesa e il suo finanziamento in deficit, indipendentemente dalle esigenze di sostegno o meno della domanda; e quelli di carattere amministrativo, connessi sia alle procedure parlamentari e degli altri centri decisionali, sia alle pastoie dei passaggi burocratici che caratterizzano le varie fasi delle diverse forme di spesa pubblica e di prelievo tributario.

I problemi sono quelli noti da tempo, che ancora oggi alimentano il dibattito sull'efficacia delle politiche di bilancio. Dalla stima della dimensione e dei tempi dei moltiplicatori delle principali voci di entrate e spese pubbliche, in presenza di differenze nel grado di apertura degli scambi commerciali con l'estero, nella disponibilità di capacità produttive settoriali non sfruttate e nel grado di possibile ricorso al credito da parte

⁸ Andreatta (1973, p. 256).

di famiglie e imprese; alla stima dell'influenza dei diversi tipi di ritardi (nei tempi di diagnosi, decisione, realizzazione) caratterizzanti le specifiche variazioni di imposte e spese pubbliche, da un lato, e della tempestività e intensità delle reazioni anticipatrici dei diversi soggetti operanti sul mercato, soprattutto in economie sempre più aperte e integrate e con tecnologie che annullano sostanzialmente i tempi e le distanze dall'altro. E, ancora, va tenuto presente come questi problemi si pongano diversamente in presenza di forme più o meno intense di coordinamento delle politiche di bilancio con gli orientamenti della politica monetaria, soprattutto quando siano in vigore gradi maggiori o minori di autonomia valutaria e di libertà dei movimenti di capitale.

Nel rapporto, dopo una descrizione critica dei principali aspetti istituzionali e delle maggiori carenze informative, analitiche e procedurali caratterizzanti il processo di bilancio in Italia, e che ostacolavano l'allentamento di quei limiti e la soluzione di quei problemi, ci si concentrava su come migliorare dati, strumenti e procedure di bilancio, sia proponendo modifiche e innovazioni di carattere generale sia suggerendo modalità dettagliate di impiego più efficace di strumenti già presenti nell'ordinamento tributario e indicando nuovi strumenti da prendere in esame per una loro eventuale introduzione e utilizzazione.

9.

Senza qui riportare il lungo elenco delle proposte di riforma del bilancio formulate nel *Rapporto*, basterà ricordare che bisognerà attendere un decennio perché almeno alcune di esse vengano parzialmente introdotte nel nostro ordinamento. Infatti, fu con il contributo sostanziale di Luigi Spaventa, come membro del Parlamento, che con l'approvazione della legge n. 468 del 1978 si introdusse un sistema di conti pubblici che andava al di là del semplice bilancio dello Stato, e forniva informazioni sui flussi finanziari dell'intero settore statale e del settore pubblico; si affiancò al bilancio redatto in termini di competenza giuridica un bilancio di cassa, e si inserì il riferimento al calcolo del fabbisogno di cassa, essenziale per comprendere la dinamica

del debito pubblico; si introdusse la legge finanziaria, che avrebbe dovuto restituire carattere di scelta unitaria alle scelte di bilancio, assicurandone il collegamento con il programma annuale di politica economica; si introdusse il bilancio pluriennale, nelle due versioni neutrale e programmatica.

Tali innovazioni, che avrebbero dovuto consentire di inquadrare e poi attuare la manovra di bilancio nel quadro di politica economica complessiva per il controllo dell'economia nel breve periodo, si rivelarono inadeguate, a causa sia di un uso distorto o parziale di alcuni dei nuovi strumenti (quali la legge finanziaria e il bilancio pluriennale), sia dei cambiamenti radicali verificatisi nell'ambiente economico nel corso dei turbolenti anni Settanta. L'abbandono del sistema monetario internazionale di Bretton Woods e il conseguente disordine valutario, così come il primo *shock* petrolifero, che alimentò un'alta e diffusa fiammata inflazionistica con importanti effetti redistributivi e alterò profondamente la convenienza ad investire nei diversi settori, contribuirono ad alterare profondamente l'ordine di priorità degli obiettivi e l'efficacia relativa degli strumenti di politica economica. Divenne via via più assillante negli anni seguenti il problema del controllo dell'inflazione. Quando questo si avviò lentamente a soluzione, cominciò ad incombere il problema dell'espansione del debito pubblico, al quale Luigi Spaventa dedicò crescente attenzione e diede importanti contributi sul piano della teoria e della gestione del debito pubblico (come ricordato nel saggio di Sarcinelli, 2013, in questo fascicolo). Sempre però cercando modi di affrontare questi grossi problemi che, pur nelle nuove e sempre più complesse circostanze, derivanti anche dalla stretta e crescente integrazione economica e finanziaria internazionale, consentissero di non sacrificare gli obiettivi prioritari della crescita, degli investimenti e dell'occupazione; proprio come aveva cercato di fare nell'assumersi il compito di guidare il gruppo di ricerca sul controllo dell'economia nel breve periodo.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREATTA N. (1973), *Cronache di un'economia bloccata: 1969-1973*, il Mulino, Bologna.
- IZZO L., PEDONE A., SPAVENTA L. e VOLPI F. (1970), *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, Franco Angeli, Milano.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (2012), "Fiscal Year 2013. Analytical Perspectives", the White House, Washington (DC).
- RONCAGLIA A. (2013), "Luigi Spaventa", *Moneta e Credito*, vol. 66 n. 263, pp. 219-247
- SARCINELLI M. (2013), "Per ricordare Luigi Spaventa", *Moneta e Credito*, vol. 66 n. 263, pp. 279-297.
- SPAVENTA L. (1969), "Introduzione al dibattito", in Consiglio Nazionale Delle Ricerche (CNR) (a cura di), "La politica economica a breve termine in Italia", Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma, pp. 9-11.
- (2009), "Economists and Economics: What Does the Crisis Tell Us?", *CEPR Policy Insight*, n. 38, Centre for Economic Policy Research, Londra.