

# La "crisi dell'esogeneità" \*

## I. Introduzione

Richard Cooper ha descritto in modo magistrale le cause probabili di crisi quali si possono prevedere all'inizio degli anni '80. Nel leggere il suo intervento <sup>1</sup> non ho potuto fare a meno di notare come in tutti i temi trattati (crisi degli scambi con l'estero, crisi bancaria, guerre commerciali e crisi petrolifere) egli non identifichi l'origine del rischio in fenomeni naturali ma, almeno in parte, in azioni degli uomini. E non ho potuto evitare di confrontare questa impostazione con quella di alcuni suoi precedenti lavori (ad esempio, *The Economics of Interdependence* del 1968) in cui il problema dell'economia internazionale era presentato come un gioco strategico contro forze naturali: gli unici attori consapevoli erano allora i governi nazionali dei paesi industrializzati, che usano la gamma dei propri strumenti per il conseguimento di obiettivi economici; gli altri operatori erano considerati come forze impersonali, che non reagiscono in modo significativo alle azioni dei governi. Certo all'epoca in cui Cooper offriva quella presentazione, la crescente interpenetrazione delle economie industrializzate occidentali stava già creando vincoli di interdipendenza tra le azioni condotte dai singoli paesi per conseguire gli obiettivi da essi ritenuti legittimi, ed a questo problema doveva essere trovata una soluzione; ma il contesto generale corrispondeva ancora ad uno schema in cui gli uomini, attraverso i loro governi democraticamente eletti, cercavano di intervenire su forze impersonali. Oggi, invece, sembra trattarsi molto più di una partita di

---

\* Comunicazione alla Terza Conferenza Internazionale del Global Interdependence Centre e del Gruppo dei Trenta sul tema: "Managing International Risk" (Filadelfia, 25-27 ottobre 1981). L'autore è grato a Francesco Papadia per i suggerimenti e l'assistenza ricevuti nella preparazione di questo testo.

<sup>1</sup> L'intervento di R. Cooper precedeva, nella Conferenza di Filadelfia, quello qui pubblicato.

uomini contro uomini, in cui ogni giocatore reagisce alle azioni di tutti gli altri.

Penso che tutti concordiamo sul fatto che questo mutamento di prospettiva è frutto non di un capriccio di Richard Cooper, ma di un reale cambiamento sopraggiunto nelle nostre economie. Ed è proprio su questo cambiamento che vorrei concentrare la mia attenzione, perché sono convinto che al vecchio problema di come utilizzare nel migliore dei modi una determinata gamma di strumenti di politica economica si debba ora aggiungere il nuovo problema di capire perché quegli strumenti sembrano aver perduto parte della loro efficacia.

Il rischio non è soltanto un evento inaspettato al quale dobbiamo adattare la nostra risposta impiegando gli strumenti di politica economica; è anche uno stato d'incertezza sulla manovrabilità stessa di tali strumenti e sugli effetti che possono scaturire dal loro uso. In entrambi questi aspetti i rischi che corrono le nostre economie sono oggi più forti di quanto siano stati per numerosi anni dopo la seconda guerra mondiale. E i due tipi di rischio non si sommano, ma si moltiplicano: uno *choc* esterno diventa più pericoloso se siamo incerti sulla risposta da dare; d'altra parte, proprio a causa dello scarso controllo che abbiamo sul nostro strumentario di politica economica, la nostra risposta potrebbe danneggiare il sistema economico assai più dello stesso *choc* esterno.

## II. Perché siamo così insoddisfatti dei nostri risultati economici?

Come economisti, vediamo un numero sempre crescente di dotti articoli che, sulla base di statistiche riguardanti un ristretto numero di anni ed un solo paese, ritengono di poter confermare o respingere ipotesi economiche fondamentali. Come funzionari e cittadini, ci vengono offerte, nei giornali, prospettive anche più limitate. Il messaggio predominante, in entrambi i casi, è "il declino delle nostre economie", messaggio che conferma quanto l'economia meriti il nome di "scienza triste" datole fin dai suoi inizi.

Ma se ci poniamo in una prospettiva storica più ampia, la situazione non sembra essere così inequivocabilmente cattiva.

Anzitutto, la quantità di beni e servizi che l'economia è in grado di fornirci è oggi, nei nostri paesi, più elevata che in tutti i passati periodi della storia umana. Se i beni e i servizi possono essere contestati come

indicatori di benessere, non è possibile contestare la salute e l'istruzione: nei paesi industriali la speranza di vita al momento della nascita è attualmente di 74 anni, contro 67 nel 1950. Il tasso di alfabetizzazione è del 99 per cento, contro il 95 nel 1950.<sup>2</sup>

Infine, anche seguendo il criterio più severo di guardare ai tassi di crescita invece che ai livelli di reddito, la situazione non sembra cattiva. Dati raccolti da Giorgio Fuà<sup>3</sup> indicano che il tasso medio di crescita del reddito pro capite in un gruppo selezionato di sette paesi industriali (Italia, Francia, Germania, Giappone, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia) dall'inizio della rivoluzione industriale (metà del XVIII secolo per il Regno Unito ed epoche successive del XIX secolo per gli altri paesi) fino al 1913 si è situato fra l'1 per cento del Regno Unito ed il 3 per cento della Svezia. Nel successivo quarto di secolo (1913-1938) i dati variano da un minimo dello 0,5 per cento della Germania ad un massimo del 2,9 per cento del Giappone. Il periodo 1938-1970 ha registrato una crescita minima dell'1,8 per cento (Regno Unito) e massima del 4,3 per cento (Giappone); la media per i sette paesi in questi ultimi trent'anni è inferiore al 3 per cento. Se si considera che negli anni '70 il tasso annuo di crescita pro capite di tutti i paesi industriali è stato del 2,5 per cento circa, si può concludere che i risultati recenti non sono inferiori a quelli del periodo di massima crescita in tutta l'era industriale.

Per il futuro, nella conferenza tenuta in occasione dell'assegnazione del premio Nobel, Lawrence Klein prevedeva che nel 1990 il flusso dei beni e servizi in tredici grandi paesi OCSE supererà di circa un terzo quello del 1981, il che equivale a un tasso annuo medio di crescita, per l'attuale decennio, pari al 3,2 per cento. La Banca Mondiale, nella sua relazione sullo sviluppo mondiale del 1981, indica una crescita pro capite solo leggermente più bassa. Anche questi dati sono in linea con i risultati del passato.

È dunque soltanto guardando all'aureo e limitato periodo degli anni '60, durante il quale i paesi industriali registrarono un tasso medio annuo di crescita pari al 4,1 per cento, che le prospettive per gli anni '80 e i risultati degli anni '70 possono apparire negativi. E bisogna allora domandarsi perché si prenda come termine di paragone un tale

<sup>2</sup> Dati desunti da *The World Bank's World Development Report 1981*.

<sup>3</sup> G. FUÀ, *Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana*, Ed. Il Mulino, Bologna 1976.

decennio eccezionale invece della prospettiva più lunga appena descritta. A mio parere ciò avviene perché l'esperienza degli anni '60 aveva persuaso molti che le nostre società fossero riuscite ad aggiungere alla loro collezione di trofei tecnologici la capacità di migliorare sostanzialmente, attraverso la politica economica, i risultati dell'economia. E questa ferma convinzione è ora messa in dubbio non soltanto dal rallentamento della crescita, ma ancor più dal netto, quasi universale deterioramento dei risultati nei due campi, la moneta e il lavoro, in cui, già da prima che iniziasse l'era industriale, più forte è stato l'intervento delle autorità pubbliche.

I dati sono eloquenti. Nei sette maggiori paesi OCSE l'inflazione si situava tra il 2 e il 6 per cento fino al 1973, mentre la disoccupazione era del 3 per cento circa. Dal 1974 al 1981 l'inflazione ha oscillato attorno al 10 per cento, mentre la disoccupazione è salita ad un livello del 6-7 per cento circa. Né, per questo aspetto, le previsioni di Lawrence Klein lasciano intravedere miglioramenti notevoli. Certo, i regimi di previdenza rendono oggi il costo sociale della disoccupazione molto minore di quanto fosse prima della seconda guerra mondiale, ma 25 milioni di disoccupati nella zona OCSE costituiscono un problema drammatico. E per quanto riguarda l'inflazione, gli economisti, pur non avendo idee molto chiare sul suo costo, concordano nel dire che la persistenza di un tasso a due cifre costituisce un fallimento per la politica economica.

La domanda fondamentale, dunque, si pone in questi termini: che cosa è accaduto alla politica economica? Se dovessimo considerare l'esperienza degli anni '60 unicamente come un felice accidente storico, l'atteggiamento più saggio sarebbe di riconoscere e accettare la fine di quel periodo fortunato. Se, invece, pensassimo che la positiva esperienza di quegli anni era dovuta all'accresciuta efficacia della nostra politica economica, dovremmo capire perché oggi non siamo più capaci delle stesse realizzazioni.

Per queste ragioni, un'analisi della decadenza dell'arte della *politica economica* è forse più urgente di un'analisi della decadenza dell'*economia*. E poiché in democrazia gli eventi sfavorevoli sono più difficilmente accettati quando sono dovuti a incapacità di governo che quando possono essere imputati a fattori esterni, il pericolo che si ricorra a misure autoritarie nello sforzo di recuperare la perduta efficienza non può essere sottovalutato. Il rischio di fallimento delle politiche economiche è perciò non solo economico; è anche, e forse soprattutto, politico.

### III. La crisi della politica economica

All'università abbiamo imparato che in un modello economico esistono alcune variabili, chiamate variabili strumentali, che sono esogene rispetto ad altre e che possono essere manovrate per ottenere i valori prefissati per le variabili-obiettivo.

Le moderne società occidentali hanno sviluppato un procedimento complesso per compiere questa regolazione del sistema macroeconomico. A un capo di esso troviamo la volontà popolare, che si esprime in libere elezioni e detta gli orientamenti per la guida dell'economia. All'altro capo troviamo le cosiddette autorità di politica economica, che manovrano le leve di comando trasformando in azioni giornaliere il mandato generale ricevuto dagli elettori. Queste autorità hanno anche il dovere di organizzare, di interpretare e di chiarire le opzioni economiche tra le quali vanno effettuate le scelte strategiche. Ora avviene che purtroppo, e sempre più spesso, le manopole delle variabili prescelte si bloccano e rifiutano di muoversi nel senso desiderato; oppure che si muovono bensì secondo i comandi ricevuti ma danno risultati, in termini di variabili endogene, assai diversi da quelli desiderati; o ancora, che sembrano muoversi per proprio conto, in modo del tutto indipendente dalla volontà dell'operatore.

Numerosi sono gli esempi di questi "fallimenti delle politiche" (*policy failure*), cioè di casi nei quali lo schema concettuale che per molti anni è sembrato descrivere in modo soddisfacente il funzionamento della politica economica pare aver perso di validità. Elemento comune a questi esempi è la libertà che gli operatori privati sembrano aver acquisito di rifiutare, di eludere le politiche alle quali non desiderano cooperare. Il risultato è una sostanziale perdita di efficacia di tali politiche.

Un primo esempio, e forse quello di maggiore rilievo, è lo sviluppo dei mercati delle xenovalute, cioè di mercati finanziari liberi da controlli o regolamentazioni. Negli Stati Uniti e in Germania il volume dell'intermediazione finanziaria è aumentato del 10 per cento circa all'anno tra il 1973 e il 1980; nello stesso periodo la crescita annua dei mercati internazionali è stata del 20 per cento circa. Gli xenomercati sono la prova di un'"elusione" delle politiche monetarie e finanziarie da parte di operatori economici che hanno preferito un contesto internazionale non regolato ad uno, interno, soggetto a controlli. L'insediamento della

*International Banking Facility* a New York è un ultimo recentissimo passo in tale direzione, e in un certo senso è la consacrazione ufficiale del fenomeno.

All'interno delle economie, un'importante area di rifiuto delle politiche economiche è rappresentata dall'economia sommersa. La Commissione delle Comunità Europee ha recentemente svolto un'indagine su questo fenomeno crescente e dai contorni ancora imprecisi.<sup>4</sup> Negli Stati Uniti si stima che l'economia sommersa si situi fra il 3 per cento del PIL (percentuale calcolata sulla base della contabilità nazionale) e il 27 per cento (percentuale calcolata sulla base delle statistiche monetarie). Per i paesi europei, le stime vanno dal 2 per cento del PIL nel Regno Unito al 35 per cento della forza lavoro in Italia. Anche se lungi dall'essere conclusivi, questi dati sono sufficientemente ampi da dare una certa plausibilità all'idea di E. Feige<sup>5</sup> che la sola vera flessione di produttività avvenuta nelle nostre economie sia quella degli istituti statistici, alla cui rilevazione sfuggono porzioni sempre più ampie dell'attività economica. Anche in questo caso si è avuta un'elusione di politiche economiche: i lavoratori e i datori di lavoro hanno deciso di "immergersi", appunto per sottrarsi agli interventi dei pubblici poteri.

Un altro aspetto del "fallimento della politica economica" è costituito dal fatto che nell'economia il potere si è così fortemente concentrato da condizionare decisamente l'azione dell'autorità politica. Si potrebbe dire che il costo di una politica di stabilizzazione è aumentato a tal punto che i governi hanno talvolta abbandonato l'impresa. Qualche decennio fa, gli esempi principali di questo fenomeno si trovavano nella concentrazione della proprietà. Oggi, in numerosi paesi, la variabile che condiziona la politica economica è rappresentata dalle forze di lavoro. Così, ad esempio, avviene spesso che la creazione di moneta, invece di condizionare le contrattazioni salariali collettive, è da queste condizionata. Più in generale, il campo della moneta è quello in cui le carenze della politica economica sono apparse con maggior evidenza. Secondo i fautori dei cambi flessibili, i mutamenti intervenuti all'inizio degli anni '70 avrebbero dovuto dare alla politica economica un'ulteriore variabile strumentale, il tasso di cambio, per perseguire fini macroeconomici, e la loro aspettativa era che così sarebbe diventato più facile governare l'economia attraverso gli strumenti monetari. Oggi,

<sup>4</sup> A. SMITH, "A Review of the Informal Economy in the EC", *European Economy* n. 3, July 1981.

<sup>5</sup> E. L. FEIGE, "A New Perspective on Macroeconomic Phenomena", Mimeo, August 1980.

dopo dieci anni, vi è motivo di ritenere che la battaglia sia stata non già vinta, ma perduta. Non soltanto l'effetto *reale* di una data manovra delle variabili monetarie è molto più incerto, ma anche il potere un tempo unanimemente riconosciuto alle banche centrali di controllare almeno una tra le variabili *nominali* sembra spesso rimesso in discussione.

Un altro esempio l'ha indicato, quasi quindici anni or sono, proprio R. Cooper nella sua opera *Economics of Interdependence*: è lo squilibrio sorto tra l'area decisionale delle imprese industriali e il campo d'azione dei governi. Egli definiva la prima come "... l'area geografica nella quale l'impresa svolge le sue attività, area che naturalmente varia secondo il tipo di operazioni economiche, ma che si può determinare sulla base dei seguenti elementi: a) fatturato; b) fonti di finanziamento; c) provenienza del personale direttivo; d) localizzazione degli impianti di produzione". Quanto al campo d'azione dei pubblici poteri, secondo Cooper esso è "l'area geografica in cui una data unità governativa interviene o potrebbe intervenire nelle varie dimensioni della politica economica". Egli rilevava che il campo delle imprese si era ingrandito o si ingrandiva rispetto a quello dei pubblici poteri. Dal 1968 l'internazionalizzazione delle attività economiche ha continuato a svilupparsi, mentre soltanto pochi e modesti progressi sono stati compiuti verso un ampliamento, in senso spaziale, della sfera dell'intervento pubblico. Lo squilibrio si è così ulteriormente accentuato.

Un altro importante fattore, naturalmente, è costituito dall'ingresso di nuovi attori economici sulla scena internazionale, quali i paesi produttori di petrolio o i paesi di recente industrializzazione.

Infine, un modo particolare di eludere le politiche economiche è di precederne gli effetti. Le politiche completamente "scontate" diventano inefficaci. L'accresciuta frequenza e quantità dei dati statistici, la maggiore trasparenza degli schemi di analisi economica sulla base dei quali si preparano le decisioni, l'instaurarsi di un linguaggio comune alla politica economica e agli operatori, sono tutti fattori che hanno permesso di scontare gli interventi di politica economica in una misura che sarebbe stata inconcepibile trent'anni fa.

Anche se tutti questi fenomeni sono, non v'è dubbio, cause (e talvolta effetto) di inefficienze delle politiche economiche, non si deve trarre la conclusione che essi vanno sempre contro l'interesse generale. I mercati delle xenovalute, l'economia sommersa, le società multinazionali, i sindacati, l'OPEC, ecc. svolgono funzioni utili. Invero, essi contribuiscono a soddisfare bisogni che sono di grande importanza anche per i pubblici poteri, quali l'intermediazione finanziaria a livello

mondiale, un'elasticità delle retribuzioni tale da consentire di ridurre la disoccupazione, la realizzazione di una più efficace divisione internazionale del lavoro, ecc. Ma se è vero che questi fenomeni sono utili, non è men vero che essi sfuggono alle politiche economiche come sono oggi organizzate. In un certo senso, il loro sviluppo ha sopravanzato l'apparato istituzionale che struttura l'intervento dei pubblici poteri nell'economia.

Come è potuto diventare sempre più facile rifiutare gli interventi dei pubblici poteri in materia di politica economica? Come è avvenuto che lo schema concettuale che abbiamo imparato a scuola sempre più spesso si rivela fallace?

Delle molte risposte che si possono dare a queste domande vorrei sottolinearne una che, in mancanza di una migliore espressione, vorrei chiamare "crisi dell'esogeneità", per mettere in rilievo il fatto che tutti i fallimenti della politica economica, di cui sopra ho citato alcuni esempi, hanno in comune un indebolimento o una scomparsa di quel peculiare legame fra le variabili esogene e endogene che costituisce l'essenza stessa della politica economica. E a dire il vero, nulla, nella presentazione formale dei nostri modelli, ci dice quale sia l'essenza di quell'operatore economico fondamentale che chiamiamo governo. Naturalmente disponiamo di simboli: *T* per la tassazione; *G* per la spesa pubblica; *M* per la quantità di moneta; e l'ipotesi che facciamo, il presupposto da cui muoviamo, è che questi simboli vengano appunto manovrati dal governo, un operatore economico del quale peraltro non specifichiamo le qualità sistematiche. Dunque: che cos'è il "governo"?

L'*esclusiva* e la *finalità* sono due connotati fondamentali dell'operatore governo nel campo della politica economica. Intendo col termine esclusiva una varietà di elementi quali la dimensione, l'infungibilità, il monopolio, che caratterizzano l'azione dei pubblici poteri. Intendo col termine finalità (in inglese: *purpose*) il fatto che l'azione dei pubblici poteri ha obiettivi di natura diversa da quelli degli operatori economici privati. La crisi dell'esogeneità può configurarsi come un indebolimento di entrambi questi connotati.

L'esclusiva ha subito una progressiva erosione. Il governo soleva disporre di una migliore informazione, ma ora ha perso gran parte di questo vantaggio. Soleva avere una sfera d'azione più ampia e un potere più forte dei singoli operatori economici, ma ora il suo campo d'azione è spesso più ristretto dei mercati nei quali operano le imprese che dovrebbero essere influenzate dalle sue decisioni. Soleva cogliere di sorpresa gli operatori economici con azioni spesso segrete, imprevedi-

bili, magari arbitrarie; ora, invece, il suo operato è sempre più razionale, "modellizzato", prevedibile. Soleva produrre beni e servizi insostituibili per l'economia, beni che erano complementari, nella produzione e nel consumo, di quelli del settore privato; oggi il governo ha esteso i suoi interventi, almeno in alcuni paesi, alla produzione di beni e servizi che non possono in alcun modo essere considerati pubblici, mentre constatiamo che autentici beni pubblici, quali la sicurezza, la giustizia, le poste, persino i mezzi di pagamento, vengono prodotti da privati che forniscono così alle imprese ed alle famiglie validi sostituti di ciò che una volta costituiva la produzione esclusiva del settore pubblico. Certo, questo quadro può essere influenzato dall'esperienza dei paesi in cui si è tradizionalmente sviluppata una particolare ingegnosa nell'intrecciare con reciproche interferenze il pubblico e il privato. Ma il fenomeno è generale e se ne vedono tracce considerevoli in tutti i paesi. Orbene, se i beni e servizi prodotti dal governo vengono prodotti anche, e talvolta a condizioni migliori, da operatori privati, la principale leva di cui il governo disponeva per guidare l'economia verso i suoi obiettivi di politica economica è andata perduta.

Se l'esclusiva è collegata agli strumenti della politica economica, la finalità è legata agli obiettivi. Un governo dell'economia esiste per perseguire obiettivi di natura diversa da quelli dei singoli operatori economici. Non è previsto, né è desiderabile che i singoli operatori ricerchino la stabilità dei prezzi, la piena occupazione, una rapida crescita o l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Anzi, se così fosse, l'economia non funzionerebbe correttamente perché questi sono obiettivi propri del sistema, non dei singoli. Quando l'indice dei prezzi aumenta, ci si può aspettare che gli operatori privati desiderino un maggior volume di moneta per finanziare un accresciuto valore nominale delle loro transazioni. È compito del governo, non compito loro, ridurre il volume o il tasso di crescita della massa monetaria per arrestare il processo inflazionistico. Analogamente, se il livello delle retribuzioni è troppo alto perché l'economia possa convenientemente operare in condizioni di piena occupazione, non è che si chieda alle imprese di trasformarsi d'un tratto in istituzioni benefiche e di offrire posti di lavoro non redditizi, con il risultato di produrre perdite o addirittura di fallire: è il governo che, mediante una gamma d'interventi — che va dal migliorare il funzionamento del mercato del lavoro all'incentivare gli investimenti privati — deve creare condizioni in cui le imprese ritrovino la convenienza ad assumere lavoratori. Senza una chiara distinzione della natura medesima dei fini con cui il governo e gli

operatori privati rispettivamente agiscono sugli *stessi* mercati, non è possibile alcuna politica economica.

Ma proprio nella finalità, la politica economica ha subito un mutamento che è più sottile e, per il buon funzionamento di essa, in un certo senso più insidioso di quello che abbiamo descritto a proposito dell'esclusiva. Quest'evoluzione è legata al meccanismo stesso del nostro sistema democratico.

I governi sono eletti. Nel mondo di oggi essi agiscono in uno stato di campagna elettorale quasi permanente per difendere il loro operato di fronte ai mezzi d'informazione, nelle elezioni generali, nelle elezioni parziali o locali, nei sondaggi d'opinione, ecc. I problemi economici e monetari sono diventati, per vari motivi, il terreno sul quale i pubblici poteri si giocano gran parte della loro forza e popolarità. In simili condizioni, l'esogeneità della politica economica diventa una nozione incerta. Quando vi è una netta distinzione fra l'autorità dell'operatore pubblico e la volontà del popolo, non c'è alcun dubbio sull'esogeneità della politica economica, anche se per altri e più profondi motivi sui quali in parte ritorneremo, riteniamo che l'uso del metodo autoritario sia da condannare anche nel governo dell'economia. Nell'attuale assetto istituzionale delle moderne democrazie, invece, l'autorità di politica economica è legittimata dalla volontà popolare sino al punto di sentirsi, e di essere, vincolata da essa anche su questioni di natura molto specifica: la volontà dei pubblici poteri è, in definitiva, la volontà del popolo.

Ma se è così, non c'è il pericolo di una qualche contraddizione fra democrazia e politica economica, una contraddizione che diventa sempre più visibile a mano a mano che fra governanti e governati svaniscono i divari d'informazione, di attenzione, di controllo, di conoscenza? Se il governo vuole esattamente quello che l'elettorato vuole, esso avrà esattamente le stesse preferenze di quest'ultimo quando si tratti di scegliere fra disoccupazione e inflazione, tra cannoni e burro, tra aumento della sicurezza sociale e risanamento del bilancio. Come potrà allora la sua finalità mantenere quel grado di peculiarità che è necessario perché i pubblici interventi abbiano una loro efficacia? Il filo del ragionamento conduce così a questioni di filosofia politica per discutere le quali ci mancano lo spazio e la dottrina. Vorremmo solo indicare, prima di continuare il discorso, e senza approfondirli, tre diversi, ma correlati, elementi di risposta.

Il primo, ben noto al pensiero economico, è legato al concetto di beni pubblici. Anche i più convinti fautori dell'iniziativa privata convergono che è molto più efficace avere eserciti pubblici che eserciti

privati, un ordinamento giurisdizionale pubblico che giudici privati, e così via. Il vero problema inizia quando si tratta di definire l'area dei beni pubblici. Alcuni ne daranno una definizione molto restrittiva, altri una più ampia; di fatto, non esiste una soluzione aprioristica ed è giocoforza procedere empiricamente, caso per caso.

Il secondo argomento è che il processo mediante il quale si esprime la "volontà popolare" non è perfetto neppure, o forse soprattutto, nelle nostre democrazie elettroniche. L'uomo politico, il ministro, il politico economico, non è, e non deve essere, un semplice automa che si limiti ad adempiere il mandato affidatogli da un mitico potere democratico. Egli è un necessario filtro fra l'elettorato e l'economia, e deve svolgere opera di mediazione nei due sensi: da un lato, deve interpretare e capire il messaggio contenuto nelle scelte generali compiute dagli elettori e trasformarlo in azioni politiche concrete e spesso altamente tecniche; dall'altro, deve interpretare e chiarire il messaggio proveniente dall'economia, per renderlo comprensibile all'elettorato. Egli deve chiarire, ad esempio, che se certi obiettivi devono essere conseguiti, occorre usare certi strumenti, e che non esiste alcun potere democratico sovrano che possa conciliare obiettivi contrastanti. In breve, l'uomo politico, il pubblico amministratore, ha anche un dovere pedagogico.

Il terzo argomento è che, in pratica, è spesso molto difficile separare l'autentica volontà generale da quella di gruppi di pressione settoriali, data anche la tendenza naturale di questi ultimi a presentare i propri interessi come coincidenti con quelli generali.

Ma pur con queste precisazioni, e sebbene in linea di principio vi sia spazio e necessità per un margine di autonomia delle autorità pubbliche anche in un regime democratico, le nostre società si sono sviluppate in una direzione che tende a ridurre tale indipendenza ed a rendere l'intervento pubblico nell'economia dipendente da espressioni di volontà generale talora discutibili.

In campo monetario spesso diciamo (ed io condivido pienamente questa opinione) che un certo grado d'indipendenza della banca centrale è necessario per rendere istituzionalmente possibile il perseguimento della stabilità monetaria. Indipendenza significa indipendenza dal governo. Alcuni pensano che sia un'indipendenza dalla demagogia, dai gruppi di pressione economici e politici, dall'elettorato, e temono che, se il "torchio dei biglietti" fosse nelle mani di costoro, verrebbe stampata troppa moneta. Ma che significa ciò, se non che la stabilità monetaria è un bene troppo importante per lasciarlo esposto alle pressioni di interessi settoriali o ai repentini cambiamenti d'umore della

pubblica opinione? Oggi questa indipendenza è stata erosa in molti modi. Il *Federal Reserve System* può avere sempre più l'impressione di essere prigioniero dei suoi "osservatori" (negli Stati Uniti si chiamano *Fed watchers*), cioè di essere sempre più dipendente dall'interpretazione che alcuni specialisti danno di un sistema di segni convenzionali che hanno scarso rapporto con la concreta realtà del comportamento economico, ma che tuttavia condizionano in modo decisivo l'evoluzione dei mercati e, attraverso questa, le scelte di politica monetaria. Per ora, questi "osservatori" rimangono tali, ma nulla esclude che ben presto si debba dar loro il nome di "conduttori". Perché la politica monetaria possa svolgere le sue funzioni è necessario che fra le autorità monetarie e il pubblico vi siano una certa separazione, un'indipendenza, un rapporto educativo. Si potrebbe caratterizzare questo delicato equilibrio dicendo che la moneta è sì esogena, ma i governatori delle banche centrali non lo sono. Se i governatori delle banche centrali dovessero essere riconfermati in carica ogni venerdì, quando vengono pubblicati i dati sulla circolazione monetaria, anche la moneta diverrebbe endogena e la politica monetaria scomparirebbe.

#### IV. Risposte alla crisi dell'esogeneità

Varie risposte sono state ideate, e sperimentate, per affrontare la crisi dell'esogeneità. Alcune sono risposte attive, altre sono passive. Ritengo che nessuna di esse offra ancora una vera soluzione del problema.

Le risposte attive si sono rivolte in due direzioni: il coordinamento delle politiche e i controlli diretti.

Il *coordinamento delle politiche* può essere considerato un tentativo di recuperare l'esclusiva, ricomponendo in un unico blocco i "pezzi" di potere politico-economico attualmente sparpagliati in centri diversi. Ho accennato sopra al fenomeno della frammentazione di quel potere monopolistico che i governi un tempo detenevano. È naturale che si sia cercato di ripristinare la posizione monopolistica ricorrendo a ciò che, continuando nella metafora, potremmo chiamare un "cartello". Per allungare il raggio d'azione della politica economica in risposta all'ampliamento del campo decisionale degli operatori privati le autorità pubbliche, che di ciascun mercato controllano soltanto pochi segmenti, mirano oggi a coordinare i propri interventi.

Attraverso gli anni, gli organi istituzionali del coordinamento internazionale delle politiche economiche, quali il Fondo monetario internazionale, il GATT, l'OCSE, le Comunità Europee ed altri ancora, hanno acquisito via via maggiore importanza e rilievo. Anche se molte speranze dei loro padri fondatori sono andate deluse, sembra giusto affermare che, tutto sommato, il coordinamento è più intenso e più autentico che negli anni '50. Eppure, anche così, la risposta che il coordinamento può dare alla crisi dell'esogeneità è molto parziale.

Ciò che preme rilevare, a proposito del coordinamento, è che esso si presenta come la più frequente forma di risposta alla crisi dell'esogeneità, non soltanto nella sfera dei rapporti internazionali, ma anche all'interno dei paesi, dove costituisce un espediente al quale sempre più frequentemente si ricorre per superare le difficoltà di governo dell'economia.

In molti paesi, i pubblici poteri si sono rivelati incapaci o esitanti nell'introdurre le necessarie misure di politica economica, ed hanno preferito varie forme di disciplina volontaria dei redditi, di patti sociali e così via, per realizzare costellazioni di retribuzioni, profitti e prezzi capaci di combattere l'inflazione e di promuovere gli investimenti. Un altro esempio di coordinamento sono i controlli volontari dei prezzi.

Una valutazione generale di queste esperienze non è facile. A quanto risulta, esse sembrano avere qualche efficacia quando le richieste di coloro che si contendono le quote del prodotto nazionale lordo non sono eccessivamente contrastanti le une con le altre. In alcuni paesi, le politiche dei redditi hanno saputo assumere forme elastiche, dando in tal modo un contributo a lungo termine a un'equilibrata crescita economica. Ma quando il compito era più impegnativo perché più divergenti erano le richieste, questi strumenti hanno dimostrato puramente e semplicemente la loro inefficacia.

Il coordinamento fra poteri sovrani (avvenga esso all'interno di un paese o sul piano internazionale) è intrinsecamente soggetto a limitazioni, che gli impediscono di dare una soluzione adeguata alla crisi dell'esogeneità. Si potrebbe dire che la difficoltà principale è proprio la stessa che incontrano i partecipanti ad un cartello: tutti traggono vantaggio dalla cooperazione, ma ciascuno può guadagnare ancor più se tradisce l'intesa; senonché, se tutti si sottraessero ai loro impegni, il cartello si disintegrerebbe e non vi sarebbero più benefici per nessuno. In altri termini, se l'essenza della politica economica risiede nel provvedere beni pubblici che trascendono il calcolo del mero torna-

conto personale, allora il ricercare sistematicamente l'unanimità in occasione di ogni decisione politica non è pagante ed è votato allo stesso fallimento cui sarebbe votato un sistema politico privo di leggi o di costituzione, cioè di quel complesso di norme accettate — e non facilmente rinegoziabili — che organizzano il processo delle decisioni collettive. In breve: il coordinamento può bensì ripristinare l'esclusiva, ma solo raramente produce la finalità: questa, per esistere, deve essere incorporata in istituzioni.

L'altra risposta alla crisi dell'esogeneità è rappresentata dai *controlli diretti*. Si è avuta una sorta di *escalation* degli interventi pubblici coercitivi in campo economico: i controlli si sono fatti più frequenti, si è accresciuto il rigore delle sanzioni contro i trasgressori, e sempre più grande è diventato il numero delle variabili soggette ai controlli stessi. Par lecito affermare che il governo, quando non è più capace di attuare le proprie strategie seguendo la "via fisiologica" dettata dalla relazione fra variabili esogene e variabili-obiettivo, elude questa relazione ed esercita i propri poteri generali (cioè non specificamente economici) per imporre direttamente, con decreto, il valore fissato per la variabile-obiettivo. Esempi di questo tipo di reazione sono i controlli dei prezzi e dei salari, i massimali del credito, i controlli valutari.

Come nel caso del coordinamento, anche nei confronti dei controlli diretti bisognerebbe evitare ogni dogmatismo o condanna aprioristica che trascuri la possibilità di alternative. Non mi sento di affermare che misure del genere producano soltanto risultati negativi e che la loro soppressione abbia sempre e comunque risultati benefici immediati. Tagliare la gola ad un malato non è di solito una valida terapia, ma qualche volta la tracheotomia è necessaria per salvare una vita.

Pur riconoscendo che in determinate contingenze i controlli diretti possono risultare necessari e utili, bisogna però dire chiaramente che essi, segno di debolezza dei pubblici poteri, sono una risposta inadeguata alla crisi dell'esogeneità e recano pregiudizio all'ordinato assetto dei rapporti economici e politici. L'essenza dei controlli diretti è il ricorso alla coazione — uno strumento di cui il governo detiene in ultima istanza il monopolio — al fine di compensare la mancanza o l'inadeguatezza dei normali strumenti della politica economica. La polizia si sostituisce all'operatore in cambi o in titoli. Senonché, nell'usare i controlli diretti, il governo varca il confine che deve separare la gestione dell'economia dalle altre funzioni pubbliche e dai relativi strumenti. E

questa intrusione costituisce un pericolo grave almeno quanto una commistione tra potere esecutivo e potere giudiziario.

Oltre che strumenti impropri, i controlli diretti sono alla lunga anche strumenti inefficaci, giacché, mentre in apparenza rafforzano la mano dello Stato nel governo dell'economia, in realtà acuiscono e diffondono proprio quegli stessi fenomeni che impediscono ai pubblici poteri di gestire l'economia per mezzo di strumenti ordinari. Se si istituiscono controlli del credito, si ha un crescente ricorso degli intermediari finanziari ai mercati delle xenovalute; se si congelano prezzi e salari, si ha un'espansione dei mercati neri e dell'economia sommersa; se le statistiche, da fonte d'informazione diventano strumenti di controllo, si ha una diminuzione della loro affidabilità; e così via elencando. Dal punto di vista economico si potrebbe dire che i controlli diretti sostituiscono l'esclusiva con la finalità; ma con ciò il processo della politica economica viene preso in un ingranaggio che impone via via altre sostituzioni dello stesso genere e finisce con l'aggravare ulteriormente la crisi dell'esogeneità.

La risposta più diffusa ed oggi più in voga alla crisi dell'esogeneità è però di tipo passivo, che assume la forma di una reviviscenza del *laissez faire*.

Secondo i sostenitori del nuovo *laissez faire*, il vero rimedio alla crisi della politica economica deve consistere nel ridimensionare gli obiettivi esageratamente ambiziosi. A loro giudizio, ogni intromissione e interferenza dei pubblici poteri nei meccanismi di mercato (eccettuati casi ben determinati come la difesa, la giustizia, ecc.) o è inefficace o è nociva, sicché una diminuzione di questa capacità d'intromissione (diminuzione che ho chiamato più rispettosamente crisi dell'esogeneità) non solo non provoca danno, ma deve essere addirittura la benvenuta.

Ora è chiaro che, sia per i suoi sostenitori, sia per i suoi avversari — e mi limito a considerazioni di ordine economico — l'utilità dell'intervento pubblico nell'economia dipende da come si valuta l'efficienza del settore pubblico rispetto a quella del settore privato. E, così come oggi si presenta, il problema di questa valutazione può essere suddiviso in due aspetti: quello della razionalità, o dell'informazione, e quello della flessibilità. Esaminiamoli nell'ordine.

La questione della razionalità, in primo luogo. I sostenitori dell'inutilità e dei potenziali pericoli dell'intervento pubblico nell'economia sono sempre stati consapevoli del fatto che la loro tesi poggia sull'assunto che gli operatori pubblici non hanno alcun vantaggio d'informazione

rispetto a quelli privati. Milton Friedman,<sup>6</sup> per esempio, ha fondato la sua tesi sul presupposto che, per contingenze storiche, gli operatori pubblici ignorano il "vero" modello che simula il funzionamento del sistema economico.

Nella teoria delle aspettative razionali, invece, si descrive un meccanismo che esclude la possibilità stessa che l'operatore pubblico goda di un qualsiasi vantaggio d'informazione: gli operatori privati che ottimizzano le loro scelte sapranno prevedere qualsiasi comportamento sistematico delle autorità pubbliche e prevenirne le decisioni. L'inutilità e l'inefficacia della politica di stabilizzazione macro-economica non sono più il prodotto di una contingenza storica, ma il risultato dell'ottimizzazione del comportamento degli operatori, e come tale sono una caratteristica permanente del sistema economico. Anche se questa impostazione capovolge la tesi di Friedman (non è l'ignoranza del settore pubblico, ma piuttosto la fattiva intelligenza di quello privato che rende indesiderabili interventi stabilizzatori di politica economica), il risultato pratico viene confermato.

Lungo le stesse linee si può affrontare la questione della flessibilità. Gli avversari dell'intervento pubblico in campo economico affermano che esiste un livello ottimale di flessibilità e che gli operatori privati sono perfettamente capaci di produrre questo livello ottimale. Secondo questa impostazione, per esempio, la durata dei contratti salariali non è il prodotto di un dato assetto istituzionale o di una data situazione storica, ma l'esito di un processo di ottimizzazione. In teoria, non può escludersi che la durata ottimale sia di cinque minuti e che la rinegoziazione abbia a riprendere dodici volte in un'ora.

Senza voler entrare nel merito analitico di una controversia che oggi assorbe larga parte del dibattito scientifico, mi limito a osservare che la tesi sostenuta dai fautori radicali del *laissez faire* mi sembra viziata da una contraddizione di fondo. Molti di essi sostengono infatti che le istituzioni sono endogene al sistema economico e che, date le possibilità e le preferenze economiche, esse sono quelle che dovrebbero essere. In un certo senso, le istituzioni — che ovviamente comprendono anche quelle pubbliche — sono esse stesse ottimali. Ma, se davvero fosse così,

<sup>6</sup> Ha scritto: "So I am led to suggest as a rule the simple rule of a steady rate of growth in the stock of money ... While this is by no means necessarily an ideal gadget, it seems, in looking at the record, that it would work pretty well ... I think we do not really know enough under present circumstances to do much better — and this has nothing to do with the particular people who are in control. I do not believe anybody here, including myself, knows enough to do any better". *A program for monetary stability*, Proceedings of the Fifth Annual Conference, 1962, p. 209.

non ci sarebbe alcun bisogno di agitare la bandiera del *laissez faire*. Se "non interferire" fosse la scelta ottimale, gli stessi poteri pubblici si asterrebbero spontaneamente da ogni interferenza e il problema non si porrebbe nemmeno.

In realtà, la situazione è diversa. L'esperimento Thatcher nel Regno Unito e quello di Reagan oltre Atlantico sembrano indicare che per tradurre in pratica i precetti del *laissez faire* è necessaria una "ferrea" volontà politica, anzi che questa è necessaria anche solo per ridurre marginalmente l'intervento pubblico nell'economia.

Certo, non manca chi sostiene che solo le istituzioni private sono endogene e ottimali, mentre non è detto che siano tali quelle pubbliche. Tuttavia, giungere alla conclusione che l'intervento pubblico è *sempre* inopportuno significa dare un giudizio irrimediabilmente negativo del nostro sistema politico; dovremmo cioè concludere che gli odierni processi democratici portano sistematicamente ad esiti non soddisfacenti. Questa tesi potrebbe forse essere sostenibile da un punto di vista squisitamente economico, ma chi sarebbe disposto a farne il fondamento della propria filosofia politica? E dovrebbero farne il proprio credo gli assertori dell'ottimalità di tutte le scelte economiche collettive e private?

## V. Conclusione

Ho preso le mosse dalla considerazione che, posti in una prospettiva storica, i nostri risultati economici non appaiono in verità tali da destare troppe preoccupazioni; le preoccupazioni sorgono non tanto dalle condizioni effettive delle nostre economie, quanto dalla sensazione di aver perso la capacità di governo dei fenomeni economici. Ho poi descritto vari esempi di fallimento delle politiche economiche, tutti riconducibili al concetto di "crisi dell'esogeneità". Da ultimo, ho esposto i motivi per cui dubitiamo che le soluzioni sinora avanzate siano idonee ad affrontare la crisi dell'economia politica. A un esordio in tono ottimistico ha quindi fatto seguito un'esposizione che enuncia motivi di grave preoccupazione. Sta di fatto che non riusciamo a scorgere soluzioni prefabbricate per i problemi e per le difficoltà che le nostre politiche si trovano ad affrontare. E poiché si tende ad accantonare i problemi per i quali non si hanno soluzioni, occorre essere particolar-

mente attenti ai rischi che potrebbero derivare da questa rimozione o dall'eccessiva fiducia in soluzioni che godono di una certa popolarità ma che sono inadeguate.

In primo luogo, dobbiamo essere consapevoli dei pericoli inerenti ad una trasposizione acritica del verbo del *neo-laisser faire* alla sfera internazionale, dimenticando che in quest'ultima già vi sono, quasi per definizione, carenze di politiche e carenze di istituzioni capaci di attuare politiche economiche. Tali carenze assumono aspetti ancor più inquietanti, ora che sono stati soppressi alcuni dei pochi strumenti di governo che avevano funzionato per decenni, come il sistema aureo e gli accordi di Bretton Woods. Sarebbe indubbiamente irrealistico cercare di ripristinare quegli strumenti nella loro configurazione originaria, ma sarebbe una mancanza di realismo ancor più grave — e più insidiosa — credere che non ci sia bisogno di atti di governo internazionali per organizzare le complesse relazioni monetarie, finanziarie e commerciali che intercorrono fra 150 paesi del globo.

Per altro verso, non sarebbe lecito nutrire un grande ottimismo sui risultati che si possono realizzare mediante il coordinamento delle politiche economiche, e ho cercato di spiegarne il perché. Il compito cui siamo chiamati ogni giorno è quello di cercar di cavare tutto il possibile dal metodo tutt'altro che infallibile del coordinamento, e occorre certo continuare ad impegnarsi al massimo in tal senso; ma coloro che ne hanno esperienza diretta conoscono bene i limiti intrinseci di tale metodo.

Quanto ai controlli diretti, essi non sono attuabili nella sfera internazionale; questo potrebbe essere un motivo di soddisfazione, perché in tal modo risulta impossibile fare un malo uso di strumenti intrinsecamente impropri, ma dobbiamo anche renderci ben conto che proprio questa circostanza può comportare il rischio di un maggior ricorso a controlli diretti sul piano interno, e soprattutto il rischio che tali controlli vengano finalizzati al conseguimento di obiettivi che riguardano i rapporti dell'economia con l'estero. Un esempio di quanto stiamo dicendo sono le manifestazioni di protezionismo strisciante che vediamo generalizzarsi.

Se è vero che la condizione prima della salvezza è la consapevolezza del pericolo, può darsi che le osservazioni svolte qui siano di qualche utilità per coloro che si trovano a dover affrontare i rischi internazionali.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA