Università degli Studi di Pavia
Facoltà di Economia

ELEMENTI DI POLITICA ECONOMICA

Sintesi delle lezioni

CORSO DI
POLITICA ECONOMICA
a.a. 2005/06

Prof. Carluccio Bianchi

Introduzione

1. Economia politica e politica economica

L'ECONOMIA POLITICA e la POLITICA ECONOMICA costituiscono i due rami, tra di loro complementari e interconnessi, nei quali si è soliti suddividere l'economia intesa come scienza sociale.

In particolare l'ECONOMIA POLITICA rappresenta il ramo positivo della scienza economica, in quanto studia le caratteristiche del sistema di libero mercato e le modalità del suo funzionamento; la POLITICA ECONOMICA costituisce invece il ramo normativo della scienza economica: a partire dalle conclusioni dell'economia sul possibile malfunzionamento del sistema di libero mercato si propone di fornire alle autorità di governo suggerimenti per eventuali azioni di intervento, finalizzate a migliorare la performance complessiva del sistema. L'identificazione di possibili cause di cattivo funzionamento del sistema di libero mercato non implica però necessariamente, come si potrebbe pensare a priori, la conclusione che l'intervento dello Stato sia necessario o auspicabile, posto che l'azione pubblica potrebbe a sua volta produrre conseguenze negative o distorsioni più gravi di quelle che si vorrebbero curare. In effetti, come scriveva Lionel Robbins nel suo classico libro di testo sulla teoria della politica economica inglese, per quest'ultima si deve intendere "il corpo di principi dell'azione o inazione del governo rispetto all'attività economica – gli *agenda* o *non agenda* dello Stato". Da tale definizione si intuisce quindi chiaramente come l'atteggiamento degli economisti nei confronti dell'intervento dello Stato dell'economia da sempre risulta caratterizzato dall'esistenza di due posizioni opposte: interventismo e *laissez faire*. Tale contrapposizione può essere vista come un filo rosso che percorre tutta la storia del pensiero e della teoria della politica economica, dai primi scritti mercantilisti sino ai giorni nostri.

2. Un excursus storico sulle principali posizioni di politica economica: il mercantilismo

In effetti, dal punto di vista storico, i primi dibattiti di politica economica possono essere fatti risalire alle argomentazioni mercantilistiche e alle successive reazioni di natura liberistica intorno al tema fondamentale che caratterizza la nascita stessa dell'economia politica come scienza autonoma: le cause della ricchezza delle nazioni e le eventuali politiche più opportune per aumentarla.

La fase di transizione che precede la nascita del sistema capitalistico moderno (le cui origini sono sostanzialmente riconducibili alla "rivoluzione industriale" inglese del XVIII secolo) risulta caratterizzata soprattutto dal

prevalere delle attività mercantili, le cui fortune preludono alla formazione di quella grande accumulazione di capitale, che dovrà servire a finanziare il decollo industriale delle grandi potenze. Accanto alle transazioni e agli scambi commerciali di origine interna si sviluppano tuttavia, e diventano una fonte sostanziale di arricchimento individuale, i commerci internazionali, ed in particolare i traffici con i paesi d'oltremare. Nascono così le grandi Compagnie commerciali, tra le quali va ricordata la Compagnia delle Indie Orientali per la posizione di preminenza assunta nell'organizzazione dei traffici tra l'Europa e l'Estremo Oriente.

Lo sviluppo del commercio internazionale si presenta particolarmente rilevante: i mercanti denotano un interesse personale alla creazione di uno Stato nazionale forte, affinché questo sia in grado di favorire il loro tornaconto, attraverso la protezione dei traffici e dei trasporti e la concessione di monopoli per l'esercizio dell'attività commerciale. Nasce così una corrente di pensiero, denominata appunto mercantilismo, che si può considerare come la prima forma di analisi economica, seppure primitiva e spesso contraddittoria. Gli scrittori mercantilisti, generalmente legati, direttamente o indirettamente, all'attività delle grandi compagnie commerciali, cercano di fornire ai sovrani dei nascenti Stati moderni suggerimenti di politica economica volti ad incrementare la ricchezza della nazione.

Al riguardo il dogma fondamentale della scuola di pensiero è quello secondo cui l'unico modo per aumentare la ricchezza di una nazione è quello di garantire un saldo perennemente attivo nell'interscambio di merci con il resto del mondo. La giustificazione di tale postulato è abbastanza logica se si pensa alle condizioni economiche prevalenti dell'epoca, in cui il commercio internazionale rappresentava la fonte principale di guadagno. Estendendo allo Stato i principi di condotta validi per ogni individuo, appare logico vedere nel commercio estero il mezzo migliore per aumentare la ricchezza nazionale e promuovere lo sviluppo economico. Per un paese privo di miniere d'oro, del resto, una bilancia favorevole è l'unico mezzo per procurarsi i metalli preziosi necessari a finanziare e sostenere i traffici d'oltremare. L'afflusso di metalli preziosi assicurato da un attivo della bilancia commerciale si presenta pure utile a soddisfare le esigenze finanziarie dei sovrani, in un'epoca in cui il potere statale risulta debole, cosicché l'unica moneta accettata nei pagamenti è quella aurea (o argentea).

Al fine di realizzare lo scopo desiderato di ottenere e mantenere un surplus persistente della bilancia commerciale i mercantilisti elaborano tutta una serie di misure di politica economica da adottare. Si tratta, in definitiva, di provvedimenti volti ad incentivare le esportazioni, da un lato, e a scoraggiare le importazioni, dall'altro. In Francia, come in Inghilterra, così, tra il XVI ed il XVIII secolo, sotto l'influsso delle dottrine mercantilistiche, viene adottato un

insieme di provvedimenti in linea con le direttive generali sopra esplicitate. Le importazioni di prodotti finiti dall'estero vengono sottoposte a dazio, mentre alle esportazioni si concedono premi o sussidi. Ancora, si individuano provvedimenti volti a mantenere bassi i prezzi interni, e soprattutto quello del grano; nelle condizioni socio-economiche dell'epoca, infatti, il grano costituiva la principale fonte di alimentazione, per cui il suo prezzo rappresentava il maggiore determinante del potere d'acquisto dei salari. Un basso prezzo del grano implica quindi bassi salari e bassi costi di produzione, con uno stimolo potente sulle capacità di esportazione. Infine i "burocrati" mercantilisti (ossia l'apparato statale creato per la realizzazione pratica dei principi teorici) prevedono una minuziosa regolamentazione dell'attività industriale, finalizzata in linea di principio allo scopo di adeguare le caratteristiche dei prodotti finiti a ben precisi standard qualitativi, che li rendano di particolare pregio, e quindi desiderati sui mercati mondiali.

In tal modo, secondo i mercantilisti, sarebbe possibile avviare un circolo virtuoso di benessere e crescita: il surplus commerciale farebbe affluire moneta preziosa dall'estero; questa accrescerebbe i capitali a disposizione dei mercanti (e dei sovrani), favorendo altresì la riduzione dei tassi di interesse e l'estensione dei prestiti; tutto ciò permetterebbe di espandere ulteriormente la dimensione dell'attività economica finalizzata a produrre sempre più merci da esportare, ricostituendo o ampliando, nel corso del tempo, il saldo attivo commerciale, come premessa per una ripetizione, su scala allargata, del circolo virtuoso sopra illustrato.

3. La reazione fisiocratica e il liberismo classico inglese

Alla vigilia della Rivoluzione Industriale, Francia ed Inghilterra finiscono così per ritrovarsi un apparato statale ed economico chiaramente ispirato ai principi mercantilistici. Nel frattempo la situazione produttiva si era profondamente modificata e le persistenti restrizioni mercantilistiche apparivano più un impedimento che uno stimolo alla crescita della ricchezza nazionale. In effetti, proprio come risultato dello sviluppo economico che il capitale mercantile aveva promosso, i mercati interni ed internazionali si erano espansi ed era stata grandemente ampliata la base produttiva. In tale contesto, la stessa figura del mercante-imprenditore appariva inadeguata a gestire dimensioni produttive crescenti. La ricchezza e i capitali accumulati dai mercanti, d'altro lato, avevano permesso di creare un fondo di valore al quale la nascente borghesia industriale poteva ampiamente attingere per la realizzazione dell'attività produttiva su vasta scala, con l'impiego di lavoro dipendente.

La nuova struttura produttiva richiede una profonda revisione dell'organizzazione di governo ereditata dal mercantilismo. In un contesto in cui

l'apparato statale è stato posto al servizio dei mercanti, le istituzioni pubbliche appaiono imperfette, fonte di privilegi, corruzione, inefficienze e distorsioni. L'ingerenza statale alimenta una classe burocratica che inibisce o soffoca l'iniziativa privata ed impedisce di fatto lo sviluppo economico basato sul potere trainante dell'industria. La risposta ideale a tale stato di cose sembra essere costituita dall'eliminazione di tutte le restrizioni al commercio interno ed estero e al libero dispiegarsi della concorrenza su tutti i mercati.

In Francia una prima reazione alle dottrine mercantilistiche è rappresentata dalla scuola fisiocratica, la quale, anche con riferimento alle caratteristiche strutturali prevalenti del paese, elabora uno schema analitico in base al quale soltanto l'agricoltura risulta in grado di produrre un sovrappiù, e quindi di incrementare la ricchezza della nazione. Il commercio e tutte le attività di trasformazione industriale appaiono invece sterili, in quanto si limitano a provocare trasferimenti o mutamenti fisici delle merci prodotte, senza accrescerne il valore. Contrariamente alle prescrizioni dei mercantilisti, pertanto, i sovrani devono adottare tutte le misure in grado di aumentare il prodotto netto dell'agricoltura, l'unica vera fonte della ricchezza nazionale. Le restrizioni mercantilistiche al libero commercio interno ed internazionale vanno rimosse, al fine di ridurre i costi di produzione degli agricoltori ed ampliare la dimensione dei mercati di sbocco. In tale prospettiva, i fisiocratici appaiono quindi dei liberisti, ed il loro motto *laissez faire*, *laissez passer* ben si adatta a descrivere la richiesta di libero scambio implicita nell'obiettivo di massimizzare il benessere (di fonte agricola) della nazione.

In Inghilterra, invece, dove la struttura produttiva risulta decisamente orientata all'industria, la reazione al mercantilismo prende le mosse da una dichiarazione più convinta e generalizzata del principio di liberismo economico, avanzata in maniera chiara e convincente dal trattato fondamentale di Adam Smith "Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni", destinato a rimanere per decenni il testo fondamentale di riferimento della nascente economia politica. Al fine di descrivere in maniera impressionistica i benefici effetti della libera iniziativa individuale, Smith fa riferimento alla famosa similitudine della "mano invisibile", in base alla quale in un sistema di libero mercato la possibilità da parte dei singoli di perseguire il proprio egoistico interesse personale porterebbe pure inevitabilmente a massimizzare il benessere collettivo. In altre parole, il libero esplicarsi delle iniziative individuali non genera il caos, bensì un ordine naturale logicamente predeterminato, e quindi desiderabile. Il fattore che consente di armonizzare interessi privati e benefici pubblici è costituito dalla libera concorrenza, in base alla quale nessun soggetto singolo è in grado di influenzare il risultato collettivo, pur contribuendo a determinarlo. Gli esiti del mercato sono inoltre ottimali perché i prezzi risultanti sono quelli minimi consentiti dall'uso efficiente delle

risorse a disposizione. Poiché ogni individuo è il miglior giudice delle conseguenze delle proprie azioni e poiché la concorrenza consente di armonizzare le iniziative dei singoli, ogni tentativo di alterare l'ordine naturale delle cose è destinato a produrre distorsioni ed inefficienze, con una inevitabile riduzione della ricchezza nazionale. Ne discende un programma di politica economica assai semplice, che si compendia appunto nella formula del *laissez faire*: per rendere massimo il benessere della nazione si deve eliminare ogni restrizione all'operare della libera concorrenza in ogni campo di attività.

Il principio generale di liberismo economico sembra quindi precludere qualsiasi forma di intervento dello Stato in economia. In realtà, però, così non è, in quanto lo stesso Smith riconosce almeno tre funzioni basilari dalle quali il sovrano non può esimersi. Si tratta della difesa, della giustizia, della realizzazione delle opere pubbliche. Per quanto riguarda le prime due, si potrebbe in generale sostenere che esse sono finalizzate alla realizzazione di un contesto di "legge ed ordine", che costituisce l'indispensabile premessa entro la quale la libera iniziativa privata può pienamente attuarsi. L'individuazione della terza funzione è però importante in quanto, almeno implicitamente, Smith segnala un caso specifico di "fallimento del mercato", la cui casistica sarà successivamente ripresa ed ampliata dalla teoria neoclassica. In effetti, nel caso delle opere pubbliche, l'interesse individuale non può mai fornire lo stimolo sufficiente alla loro realizzazione, cosicché tocca allo Stato sostituirsi ai privati.

4. La teoria neoclassica e le politiche microeconomiche

A partire dal 1870, con l'avvento della teoria neoclassica, le tesi di Smith vengono esposte e diffuse in maniera più rigorosa. In particolare i nuovi strumenti matematici del calcolo infinitesimale e l'introduzione del punto di vista soggettivo (l'utilità del consumatore) permettono di fornire una dimostrazione chiara e precisa del teorema della "mano invisibile", per cui un libero sistema di mercato, in cui agiscano, in ogni sua parte, condizioni di libera concorrenza, conduce necessariamente all'uso più efficiente e razionale delle risorse a sua disposizione. L'allocazione prodotta dal mercato è quindi la migliore possibile, peraltro conforme ai desideri espressi dai singoli consumatori. Date le risorse, inoltre, il livello di reddito globale è sempre quello massimo raggiungibile, in quanto tutti i fattori della produzione sono pienamente occupati grazie all'operare della libera concorrenza, la quale assicura che il prezzo che si stabilisce su ogni mercato corrisponde all'uguaglianza tra domanda e offerta.

Se un sistema di libero mercato è in grado di produrre, da solo, l'allocazione delle risorse più efficiente dal punto di vista collettivo, ne

discende pure, automaticamente, che il suggerimento migliore che si può dare alle autorità di Governo è quello per cui esse devono assolutamente astenersi dall'intervenire nel campo dell'economia. Il principio di liberismo o di *laissez faire*, dunque, che per gli economisti classici era un vero e proprio programma di politica economica da realizzare, al fine di eliminare i residui mercantilistici presenti nel sistema, diventa per la scuola marginalistica un dogma di fede, da proclamare e difendere ad oltranza. In tale contesto il ruolo e le dimensioni dello Stato devono essere quelle minime compatibili con l'esercizio delle funzioni istituzionali di "legge e ordine" già definite da Smith.

Con il trascorrere dei decenni, tuttavia, e con il modificarsi del contesto economico e sociale di riferimento, provocato dalle profonde trasformazioni conseguenti alla diffusione del processo di industrializzazione, anche le certezze iniziali degli economisti neoclassici vengono in parte a stemperarsi ed il campo di indagine dei possibili interventi dello Stato nell'economia si amplia. In particolare, da un lato viene allargata la casistica delle situazioni in grado di generare fallimenti del mercato, mentre dall'altro la modificazione delle condizioni di vita dei lavoratori e dei rapporti tra le classi sociali impone di dedicare maggiore attenzione al problema della distribuzione personale dei redditi.

Dal primo punto di vista la conclusione che solo la libera concorrenza è in grado di promuovere una allocazione ottimale delle risorse, induce gli economisti neoclassici a cercare di individuare tutte quelle circostanze in grado di determinare allontanamenti dalla situazione ideale, e quindi inefficienze. Un primo esempio di una tale circostanza si ha quando, per motivi amministrativi, istituzionali o economici, la forma prevalente di mercato è costituita dal monopolio, per cui la produzione o la vendita di un dato bene o servizio sono nelle mani di un solo individuo o istituzione. Come è noto, il monopolio, rispetto alla concorrenza, è causa di inefficienza, in quanto tende a determinare una situazione in cui il prezzo di vendita è alto e la quantità prodotta è bassa. La soluzione del problema consiste evidentemente nel rimuovere le condizioni all'origine del monopolio, consentendo o favorendo la concorrenza. Ad esempio, sul mercato del lavoro, potrebbe accadere che la presenza di un sindacato forte o di un minimo salariale stabilito per legge impedisca ai salari monetari di scendere adeguatamente al livello richiesto per assicurare la piena occupazione di tutti i lavoratori. In questo caso, l'intervento dello Stato dovrebbe consistere nel permettere ai lavoratori di contrattare liberamente e singolarmente le proprie remunerazioni, eliminando l'influenza dei sindacati o la predisposizione di minimi salariali.

Una situazione di più difficile soluzione si ha però nel caso in cui la condizione di monopolio sia connessa alla realizzazione di opere o alla gestione di servizi che richiedano ingenti costi fissi. Si tratta del cosiddetto monopolio

naturale, le cui problematiche erano già state evidenziate da Smith. Nel caso delle grandi opere di pubblica utilità, infatti (strade, ferrovie, ponti, ecc), può accadere che i costi medi unitari siano talmente elevati da impedire di fatto l'instaurarsi della libera concorrenza. Non rimarrebbe altra soluzione, se l'esecuzione dell'opera appare necessaria o utile dal punto di vista sociale, che affidarne la realizzazione allo Stato, attraverso lo strumento delle imprese pubbliche, il cui comportamento dovrebbe obbedire a criteri diversi da quelli privatistici. Il loro scopo sarebbe infatti quello di massimizzare il benessere collettivo, piuttosto che il singolo profitto imprenditoriale.

Un altro caso, esaminato dai neoclassici, in cui la concorrenza si manifesta carente dal punto di vista allocativo, si ha quando nella produzione o nel consumo di beni si verificano delle cosiddette esternalità, ovvero economie o diseconomie esterne. Si tratta, in particolare, di situazioni in cui le imprese o i consumatori, con il loro comportamento, generano costi o benefici per i quali è impossibile determinare un corrispettivo a causa dell'assenza di specifici mercati. Si pensi al caso di un'impresa inquinante. Poiché l'inquinamento non ha mercato, l'imprenditore non paga alcun costo per tale diseconomia esterna connessa alla sua attività. In assenza di penalizzazioni per le imprese inquinanti, è probabile che il libero funzionamento del sistema di mercato produrrebbe un risultato non desiderabile dal punto di vista sociale. Tocca allora allo Stato adottare un sistema di imposte e sussidi finalizzato all'obiettivo di massimizzare non il benessere individuale, quanto piuttosto il benessere collettivo. Va da sé che il sistema di prelievi e rimborsi così ideato deve essere tale da non creare per altre ragioni distorsioni rispetto all'allocazione ottimale privata che si vuole preservare. In linea di massima si dimostra che ciò avviene soltanto quando le imposte applicate sono del tipo a somma fissa (*lump-sum taxes*).

Un esempio specifico di presenza di economie esterne o esternalità si verifica nel caso della produzione di un particolare tipo di beni, detti beni pubblici, caratterizzati dal fatto che il loro consumo avviene in maniera congiunta da parte di tutti i cittadini, cosicché, una volta prodotti, risulta di fatto impossibile impedire a qualcuno di beneficiarne. Si pensi di nuovo a quei beni pubblici, connessi al funzionamento istituzionale dello Stato, già individuati da Smith, come la difesa o la giustizia. In questo caso si verifica di nuovo un "fallimento del mercato", in quanto il singolo consumatore, sapendo che non gli si potrà comunque impedire di usufruire del bene prodotto, avrà tutto l'interesse egoistico a dichiarare di non essere affatto interessato ad esso, e quindi a non pagare nulla per il relativo uso (atteggiamento che nella letteratura anglosassone si definisce di *free rider*). Il caso dei beni pubblici, come la presenza di esternalità, crea problemi al sistema di mercato, in quanto non si possono conoscere i prezzi che i singoli sarebbero davvero disposti a pagare in relazione ad essi. Si devono perciò trovare sostituti dei meccanismi di mercato,

che in generale fanno riferimento a processi di decisione collettiva. In questo campo occorrerà però attendere gli anni '50 del ventesimo secolo e il lavoro fondamentale di Samuelson per una sistematizzazione definitiva della questione.

Un altro caso di "fallimento del sistema di libero mercato" si ha in presenza di mercati incompleti o assenti (almeno potenzialmente). Nel mercato dei fondi prestabili (ovvero del risparmio e investimento), ad esempio, la quantità di risparmio privato disponibile risulta inferiore a quella socialmente desiderabile, oltre che per la presenza di esternalità nel consumo (effetti di imitazione di stili di vita più ricchi), anche per il fatto che i desideri delle generazioni future non possono essere adeguatamente considerati nel processo decisionale. In tal caso lo Stato dovrebbe intervenire incentivando il risparmio, ad esempio mediante facilitazioni fiscali. Similmente nei mercati caratterizzati da informazione incompleta e asimmetrica, come nel caso delle assicurazioni, l'esistenza di fenomeni di selezione avversa potrebbe portare alla totale scomparsa del mercato, dato che gli individui meno rischiosi non vorrebbero pagare gli elevati premi connessi alla rischiosità medi del sistema, lasciando così spazio solo agli individui più rischiosi, che però nessuno vorrebbe assicurare. In tal caso il rimedio consiste in schemi di assicurazione obbligatoria ed eventualmente anche nella costituzione di compagnie di assicurazione pubbliche.

Un ultimo caso di "fallimento del mercato" degno di considerazione si ha con riferimento alla distribuzione dei redditi tra le persone. In tale contesto si deve osservare che il risultato del libero funzionamento di un sistema concorrenziale potrebbe certamente essere quello di produrre un risultato efficiente dal punto di vista produttivo, ma iniquo dal punto di vista sociale. Potrebbe cioè accadere che una grande disparità nelle situazioni di partenza, o nelle capacità individuali, o nelle dotazioni di fattori, determini situazioni di grande diversità nei livelli di reddito percepiti. Come l'esperienza storica del resto suggerisce, il diffondersi del processo di industrializzazione di massa (e oggi di finanziarizzazione e globalizzazione) porta a notevoli disparità nella distribuzione dei redditi e della ricchezza e ad un impoverimento generale delle classi lavoratrici scarsamente qualificate, anziché ad un miglioramento nelle loro condizioni di vita. Si pone allora necessariamente un problema di *trade-off* tra efficienza ed equità. La distribuzione del reddito risultante dal funzionamento spontaneo di un sistema di libero mercato può risultare fortemente iniqua, e tocca quindi allo Stato intervenire, al fine di modificarla, in maniera tale da renderla socialmente accettabile, minimizzando al tempo stesso gli allontanamenti rispetto all'ideale ed efficiente allocazione delle risorse prodotta dal mercato.

In definitiva, esaminando la casistica complessiva proposta dai neoclassici delle situazioni che richiedono un intervento pubblico, si scopre che il ruolo implicitamente assegnato allo Stato è più complesso di quello di mero garante

del funzionamento della libera concorrenza idealizzato in molti semplicistici testi sull'argomento. Non si tratta soltanto di promuovere la concorrenza dove essa latita, ma altresì di integrarla o addirittura di sostituirsi ad essa ove l'iniziativa privata si dimostri impotente, inerte o addirittura nociva. Il liberismo e la "mano invisibile" rimangono la regola generale di riferimento, ma l'intervento e la "mano visibile" dello Stato sono ammissibili, e anzi auspicabili, se essi consentono di ottenere una allocazione delle risorse o una distribuzione dei redditi più desiderabili dal punto di vista collettivo. Il criterio guida con il quale giudicare l'opportunità di un intervento governativo diventa quindi quello definito dal miglioramento dell'utilità globale o benessere collettivo. Si pongono allora le premesse per lo sviluppo di una nuova disciplina, denominata proprio economia del benessere, il cui scopo è quello di fornire una valutazione dell'opportunità dell'intervento statale e della sua dimensione. In ogni caso, con riferimento ad entrambe le finalità sopra esposte, *allocativa e redistributiva*, dell'intervento pubblico, non vi è alcun dubbio che lo Stato non può (e non deve) alterare i flussi finanziari generati spontaneamente dal sistema economico. Il bilancio dello Stato, in altre parole, deve obbedire alla regola classica di sana finanza secondo la quale esso deve essere sempre in pareggio.

5. La Grande Depressione e la "rivoluzione Keynesiana": la nascita della macroeconomia moderna

La natura dei "fallimenti di mercato" esaminati dalla teoria neoclassica è di carattere prettamente microeconomico: si tratta cioè di scoprire le motivazioni per cui, su un determinato mercato, si producono situazioni di inefficienza o di indesiderabilità sociale, e di approntare gli opportuni correttivi. In maniera almeno parzialmente incoerente con tali osservazioni, si continua tuttavia ad affermare che la "mano invisibile" è sempre in grado di svolgere in maniera efficiente il suo lavoro. In particolare, dal punto di vista macroeconomico, si insiste nel sostenere che la libera concorrenza porta alla piena utilizzazione di tutte le risorse, peraltro scarse e quindi limitate, a disposizione del sistema. Una simile affermazione appariva naturalmente un po' difficile da sostenere nel pieno della Grande Depressione degli anni '30, quando milioni di persone si trovavano senza lavoro e si assisteva ad una ampia deflazione, cioè ad una caduta generalizzata di prezzi e salari monetari. Allo stesso tempo risultavano quasi patetici i tentativi di spiegazione ortodossi di attribuire la depressione a influenze cicliche temporanee, e perciò di breve durata, oppure al livello eccessivamente rigido ed elevato delle retribuzioni operaie.

L'incapacità della teoria neoclassica di spiegare in maniera coerente e accettabile il fenomeno della disoccupazione di massa determina l'esigenza di elaborare una teoria alternativa, coerente con l'evidenza empirica sperimentata.

Da questo stato di cose nasce, e si sviluppa, la cosiddetta "rivoluzione keynesiana", la quale, prendendo spunto dal contributo originario di Keynes nella "Teoria Generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta", si propone di esaminare cause e rimedi per la principale causa di fallimento del sistema di mercato: quella di determinare una sottoutilizzazione sistematica delle risorse a disposizione, ed in particolare della forza lavoro. Keynes analizza quindi un fallimento tipicamente macroeconomico, ovvero del sistema economico nella sua interezza, la cui spiegazione non può essere rinvenuta nell'apparato teorico neoclassico, abituato a ragionare in termini di singoli individui o mercati.

Il tentativo di Keynes di spiegare in termini innovativi le cause della disoccupazione lo porta, come è noto, ad elaborare una teoria di carattere rivoluzionario, in quanto completamente diversa, nella metodologia di indagine e nelle conclusioni pragmatiche, dal corpo di analisi ortodosso ereditato dalla scuola neoclassica. In effetti, il principio fondamentale di tutta la tradizione economica precedente risulta compendiato nella cosiddetta legge di Say, secondo la quale l'offerta di beni crea la propria domanda, nel senso che non possono mai esistere limiti alla capacità di assorbimento di una data produzione da parte del mercato; ciò avviene in quanto essa stessa fornirebbe i mezzi necessari al suo acquisto (in ultima analisi le merci si acquistano soltanto con altre merci). A tale teoria Keynes contrappone il principio diametralmente opposto della domanda effettiva. In virtù di tale postulato, la produzione potenzialmente vendibile da parte delle imprese trova un limite nella domanda effettiva, ossia nella domanda cui corrisponde un reale potere d'acquisto, presente nel sistema economico. Se le imprese cercassero di produrre e vendere oltre tale limite, si formerebbe un eccesso di merci invendute che non troverebbe sbocco sui mercati, con il risultato di spingere le aziende a ridurre il proprio livello di attività. La disoccupazione di massa è quindi il risultato di un insufficiente livello della domanda aggregata di beni e servizi. Essa non costituisce affatto un fenomeno passeggero, ma è piuttosto una caratteristica strutturale delle economie di libero mercato, essendo legata a fattori ineliminabili quali l'incertezza sul futuro, la soggettività delle decisioni di investimento degli imprenditori, una distribuzione diseguale dei redditi che penalizza le decisioni di consumo delle classi più povere. È così del tutto naturale assistere, in un sistema di libero mercato, alla "povertà nel mezzo dell'abbondanza", riconducibile al fatto che le decisioni imprenditoriali in condizioni di incertezza inducono a realizzare insufficienti livelli di investimento.

Lo spreco di risorse umane e sociali implicito nel fenomeno della disoccupazione di massa deve quindi indurre uno Stato liberale e progressista ad adottare misure in grado di eliminare tale fallimento strutturale del mercato. Il pieno impiego deve cioè diventare l'obiettivo preminente delle autorità di governo dell'economia. Come è stato argutamente osservato da un economista

keynesiano, in effetti, dal punto di vista macroeconomico la "mano invisibile" di Smith assomiglia piuttosto al vestito nuovo dell'imperatore della favola di Andersen: essa è davvero invisibile proprio perché non c'è. Tocca dunque allo Stato rimediare all'inefficienza riscontrata.

Nell'individuare i rimedi più appropriati contro la disoccupazione, Keynes introduce una seconda innovazione, di portata rivoluzionaria, rispetto all'analisi neoclassica. Il centro di interesse si sposta infatti dal lato delle entrate e dei principi più opportuni ed efficienti della tassazione al lato della spesa, in maniera fondamentale. In effetti se la causa dello spreco di risorse è costituito da un inadeguato livello della domanda aggregata, per eliminarlo è necessario e sufficiente incrementare la domanda privata, grazie all'intervento dello Stato. Una espansione della spesa pubblica consente di accrescere il livello della domanda aggregata di beni e servizi, e perciò di espandere la produzione delle imprese e il volume dell'occupazione. Si delineano così le premesse per lo sviluppo di una nuova disciplina, la politica fiscale o politica di bilancio (il primo termine è in effetti riduttivo dell'espressione *fiscal policy* usato dalla letteratura anglosassone), il cui scopo è proprio quello di individuare i più opportuni rimedi contro la disoccupazione e spingere il sistema capitalistico al pieno impiego di tutte le risorse a disposizione.

In tale prospettiva, un eccesso delle spese sulle entrate, ovvero un deficit di bilancio dello Stato, costituisce il prerequisito naturale suggerito dalla teoria per raggiungere l'obiettivo richiesto. Il deficit di bilancio, pertanto, non è affatto un fenomeno patologico, come sottolineato dalla finanza ortodossa neoclassica, ma piuttosto la condizione *sine qua non* per eliminare l'inefficienza macroeconomica fondamentale. Il deficit, peraltro, non implica affatto conseguenze negative per l'economia; in effetti, come mostra l'analisi keynesiana, un aumento della spesa pubblica genera necessariamente un adeguato livello del risparmio privato, e non richiede necessariamente né che i tassi di interesse salgano né che l'investimento privato si riduca, come sostenuto invece dalla letteratura ortodossa.

Si può infine osservare che l'adozione della politica di bilancio suggerita da Keynes non implica affatto la fine del sistema di libero mercato o il suo superamento, a favore di un'economia dirigistica di tipo centralizzato. Al contrario la politica di bilancio è proprio il mezzo più opportuno per rendere il sistema economico esistente meglio funzionante. Nella visione liberal-progressista dell'economista inglese, uno Stato lungimirante ed efficiente, attraverso la selezione di opportuni progetti di investimento di pubblica utilità, sarebbe in grado di aumentare lo stock di capitale e le infrastrutture a disposizione del sistema delle imprese, la cui potenzialità produttiva risulterebbe addirittura migliorata. In altri termini, l'intervento pubblico consentirebbe di risolvere definitivamente il problema dell'impiego delle risorse, mentre

l'iniziativa privata continuerebbe ad indirizzare in maniera desiderabile l'allocazione delle risorse stesse. La politica fiscale si occuperebbe cioè della quantità di risorse, mentre il mercato ne determinerebbe la qualità.

6. L'economia neokeynesiana e le politiche di stabilizzazione onnipotenti

Nell'analisi dei seguaci di Keynes, la formulazione originaria dell'economista inglese viene estesa in diverse direzioni, anche come risultato dell'evoluzione concreta degli eventi. In primo luogo, accanto allo strumento della spesa, si suggerisce l'utilizzo, congiunto o preminente, di quello delle entrate, al fine di raggiungere l'obiettivo del pieno impiego. In tale contesto, l'uso della tassazione avviene però in un'ottica completamente diversa da quella neoclassica. Si tratta, infatti, non di finalizzare l'imposizione fiscale agli obiettivi microeconomici dell'efficienza o della redistribuzione dei redditi, bensì di nuovo al fine macroeconomico del pieno impiego. La manovra di politica fiscale ha cioè come oggetto non la forma o le modalità di applicazione di singole imposte, quanto piuttosto l'ammontare complessivo del prelievo. Nell'ottica macroeconomica prevalente, infatti, la domanda per consumi dipende dal reddito disponibile; una riduzione della tassazione consente allora di aumentare il reddito privato e di conseguenza la domanda aggregata, con effetti benefici sull'occupazione. In secondo luogo, altri strumenti, oltre alla stessa politica fiscale, possono essere utilizzati per raggiungere l'obiettivo finale della piena occupazione. Per esempio si può fare ricorso alla politica monetaria, ossia al controllo dell'offerta di moneta. In tal modo la politica fiscale dovrebbe essere inserita nel più generale contesto della politica economica, ovvero della teoria in grado di studiare l'utilizzazione più opportuna di tutti gli strumenti a disposizione delle autorità di governo dell'economia al fine di raggiungere gli obiettivi che le autorità stesse si propongono.

Nel corso del secondo dopoguerra le politiche economiche di ispirazione keynesiana sono state ampiamente utilizzate dai governi di tutti i paesi industrializzati dell'Occidente al fine di raggiungere l'obiettivo prioritario del pieno impiego ed evitare il ripetersi di fenomeni come la Grande Depressione degli anni '30. Esse sono state peraltro coronate da un innegabile successo, come è testimoniato dagli elevati livelli di reddito e di benessere raggiunti, con tassi di crescita medi annui anch'essi cospicui. Il successo delle politiche keynesiane e l'evoluzione storica degli eventi che esse hanno contribuito a determinare hanno tuttavia anche provocato profondi mutamenti nell'analisi economica e nell'atteggiamento dei keynesiani nei confronti della realtà. Si è anzitutto diffusa l'opinione che fosse riduttivo limitare il compito dei responsabili della politica economica al solo raggiungimento del pieno impiego. Sulla scia dell'insegnamento di Keynes ciò era facilmente ottenibile, e del resto tale era la

situazione di fatto alla fine degli anni '50. Ci si poteva allora porre traguardi più ambiziosi, come quello di stimolare il maggior tasso di crescita possibile in condizioni di pieno impiego, ovvero quello di ridurre al minimo l'influenza delle inevitabili fluttuazioni cicliche, che continuavano comunque a caratterizzare l'esperienza storica delle economie capitalistiche. Si poteva quindi indirizzare la politica economica all'obiettivo di stabilizzare il livello del reddito attorno al pieno impiego.

In tal modo la politica economica assume finalità e caratteristiche proprie di una politica di stabilizzazione. A tale scopo viene elaborata tutta una nuova serie di strumenti in grado di operare una "sintonizzazione fine" (o *fine tuning*) dell'economia. Con l'obiettivo di ridurre al minimo l'influenza delle fluttuazioni cicliche si sviluppano meccanismi quali i cosiddetti stabilizzatori automatici del reddito, costituiti da un sistema di forme di imposizione e di categorie di spesa il cui volume risulta direttamente legato alla dinamica del reddito, consentendo così di smorzare l'ampiezza delle oscillazioni congiunturali. In tale prospettiva l'imposizione progressiva assume nuovi connotati e giustificazioni; essa non appare infatti più legata soltanto a considerazioni di equità o a un qualche principio ottimale di imposizione, bensì anche all'obiettivo di contenere, grazie all'azione di un'aliquota che sale automaticamente al crescere del reddito, la variabilità nel tempo del prodotto nazionale. Nella concezione neokeynesiana della politica economica l'intervento dello Stato nell'economia assume alfine contorni idealistici di onnipotenza: purché gli strumenti disponibili siano usati correttamente, non vi è alcun obiettivo che possa essere precluso all'azione delle autorità.

L'esperienza concreta degli anni '60 doveva sferrare tuttavia un colpo decisivo alle certezze e alle ambizioni dei neokeynesiani. Proprio come risultato del successo storico delle politiche interventiste, e della situazione di pieno impiego generalizzato che esse avevano contribuito a generare, si diffondono nel sistema, dapprima in maniera latente e poi in misura quantitativamente rilevante, fenomeni di crescita generalizzata e continua del livello dei prezzi, ovvero una inflazione elevata e protratta. Il fenomeno dell'inflazione risulta però difficilmente trattabile all'interno dell'ideologia neokeynesiana. Il rimedio classico suggerito dalla teoria consiste nell'adozione di misure di politica dei redditi, ovvero di controllo generalizzato dell'andamento di prezzi, salari e redditi. Esse risultano tuttavia difficilmente attuabili in un'economia di libero mercato, in cui si preferisce ripiegare su forme di controllo indiretto della crescita dei prezzi. Verso la fine degli anni '50 un contributo fondamentale sull'argomento sembra provenire da una ricerca dell'economista inglese Phillips, la quale suggerisce l'esistenza di una stabile relazione inversa tra inflazione e disoccupazione, che può essere sfruttata per fini di politica economica. Così la cosiddetta curva di Phillips, nella veste di una alternativa di scelta o di un

crudele dilemma (*trade-off*) tra inflazione e disoccupazione, viene rapidamente inglobata negli schemi neokeynesiani. Se ne ricava la conclusione che non si possono avere contemporaneamente bassi saggi di inflazione e di disoccupazione; occorre operare una scelta tra i due. Le politiche di stabilizzazione del reddito non possono essere pienamente efficaci se si vuole pure minimizzare la crescita dei prezzi.

Verso la fine degli anni '60, però, grandi cambiamenti socio-cultural-politici generano mutamenti anche nel clima delle relazioni sindacali, con vere e proprie esplosioni salariali nei principali paesi industrializzati. Nel corso degli anni '70, ulteriori grandi cambiamenti nei rapporti di forza (e nel conflitto) tra paesi a livello internazionale determinano improvvise e repentine alterazioni nei prezzi relativi dei manufatti e delle materie prime. In particolare si verificano shock petroliferi di dimensioni tali da determinare un innalzamento senza precedenti nel tasso di inflazione sperimentato dai paesi industrializzati. La spiegazione neokeynesiana del fenomeno appare un poco estemporanea e la conseguente cura suggerita assai complessa e variegata, ed in generale difficile da accettare in quanto comporta un abbassamento del livello medio delle condizioni di vita. Così, mentre l'inflazione continua in media a salire, il reddito diminuisce, dando origine al complesso fenomeno della stagflazione, di difficile collocazione razionale all'interno della curva di Phillips. L'incapacità dei neokeynesiani di trattare adeguatamente e di curare il fenomeno della stagflazione viene così preso a pretesto per gettare discredito sull'intera costruzione teorica e ribaltare completare gli orientamenti e le prescrizioni nei confronti dell'intervento nell'economia sino a quel momento seguito. Il terreno appare quindi pronto per un recupero e una rinascita delle ideologie liberiste, che il successo keynesiano dei decenni precedenti aveva temporaneamente zittito.

7. La controrivoluzione monetarista ed il ritorno del liberismo

La classe imprenditoriale e il mondo degli affari hanno da sempre nutrito una profonda avversione per l'intervento dello Stato nel campo dell'economia. Tale avversione, negli anni di massimo successo delle politiche keynesiane, aveva vissuto in una specie di mondo sotterraneo, ma non era mai stata definitivamente sopita, pronta a riemergere alla prima occasione favorevole. Del resto l'attuazione pratica delle politiche keynesiane aveva segnato non pochi allontanamenti dal disegno originario dell'autore. Le spese pubbliche in infrastrutture o di investimento sociale, designate ad aumentare lo stock di capitale utile del sistema, avevano lasciato il posto a spese di carattere militare, aerospaziale o di tipo assistenziale. La ricerca di una sempre maggiore aggregazione intorno alle classi elitarie e di crescenti consensi politici aveva generato un *Welfare State* di dimensioni sempre più grandi. La situazione si era aggravata

negli anni '70, in cui il rimedio alla recessione e all'inflazione era stato trovato in una espansione del pubblico impiego, in un incremento dei finanziamenti statali alle imprese in crisi e in una maggiore regolamentazione di prezzi e mercati. È sufficiente ricordare al riguardo che la spesa pubblica nei maggiori paesi industrializzati aveva raggiunto, e in qualche caso superato, il 50% del reddito nazionale e che i deficit di bilancio, tutt'altro che irrilevanti, avevano talora toccato il 10% circa dell'intera produzione nazionale. Il tutto, naturalmente, si era accompagnato alla crescita di una burocrazia arrogante e poco efficiente, originando una situazione che presentava molte analogie con l'eredità storica dei mercantilisti di circa duecento anni prima. Si può quindi facilmente comprendere come l'incapacità pratica degli economisti keynesiani di curare adeguatamente il fenomeno della stagflazione potesse essere adoperato come un pretesto per ribaltarne completamente ideologia ed applicazioni pratiche, e tornare alla riaffermazione dei più tranquillizzanti principi di *laissez faire*.

Sul piano teorico, del resto, il riemergente spirito neoliberista era stato preceduto da una precisa e circostanziata critica alle tesi dei neokeynesiani ad opera di una scuola di pensiero alternativa che aveva il suo leader carismatico indiscusso nella figura del Professor Milton Friedman dell'Università di Chicago. Tale dottrina si opponeva nettamente al dominante fiscalismo keynesiano per riaffermare invece la validità dei vecchi principi neoclassici ed il ruolo fondamentale della moneta nel sistema economico. Per questo motivo si è coniato il termine monetarismo per identificare il tratto più caratteristico o distintivo della scuola. Il nucleo fondamentale di tale corrente di pensiero è peraltro molto semplice, costituendo un ritorno al vecchio teorema della "mano invisibile" di Smith. Si riafferma cioè che il sistema di mercato possiede al proprio interno robusti meccanismi riequilibratori automatici che sono in grado di ristabilire sempre, in tempi relativamente brevi, una situazione di pieno impiego delle risorse. Deviazioni temporanee dal pieno impiego possono certamente verificarsi in presenza di disturbi o shock esogeni (come cattivi raccolti, cambiamenti nella produttività aziendale, variazioni dei prezzi delle materie prime internazionali) e l'aggiustamento spontaneo del sistema a tali eventi esterni può anche richiedere un certo tempo, determinato dal periodo richiesto dagli agenti per modificare il proprio comportamento e le proprie aspettative in conformità con una realtà in continua evoluzione. Ma non vi è alcun dubbio che il risultato del processo di revisione dei prezzi e delle retribuzioni non può che portare al ristabilimento di una situazione ottimale. In tale contesto l'azione dello Stato nella migliore delle ipotesi risulta inutile, e nella peggiore dannosa, rispetto agli esiti naturali della mercato. In effetti, in una prospettiva di più lungo termine, l'intervento pubblico finisce per sommarsi all'azione spontanea della concorrenza, determinando solo una più elevata inflazione. In un'ottica di più breve periodo, peraltro, si deve osservare che le autorità di governo sono abbastanza ignoranti rispetto ai

meccanismi di funzionamento effettivo dell'economia, e che le loro azioni sono caratterizzate da inevitabili ritardi. Ciò fa sì che gli interventi pubblici; anziché essere stabilizzanti, come suggerito dai keynesiani, possono finire al contrario per risultare destabilizzanti, spingendo il sistema in direzione opposta a quella in cui lo si vorrebbe indirizzare.

In un mondo bisognoso di ricette semplici per una malattia complessa, le proposte monetariste appaiono al tempo stesso attraenti e facili da attuare. Le autorità devono lasciar fare al mercato e occuparsi davvero delle (poche) cose che possono di fatto controllare: in particolare, poiché in ultima istanza la causa vera e fondamentale dell'inflazione è una crescita troppo elevata della quantità di moneta, tutto quello che si deve fare è adottare programmi di riduzione progressiva della crescita monetaria, che consentirebbero di eliminare gradualmente l'inflazione. Questa strategia di disinflazione progressiva avrebbe alcuni costi temporanei in termini di maggiore disoccupazione, determinati dall'impossibilità da parte degli individui di rivedere immediatamente le loro aspettative di inflazione al nuovo livello di equilibrio della crescita dei prezzi, ma il risultato finale sarebbe incontrovertibile: stesso reddito di pieno impiego, con minore inflazione, in linea con la crescita prefissata della quantità di moneta. Dal punto di vista teorico questo risultato implica che il *trade-off* tra inflazione e disoccupazione, implicito nella curva di Phillips, ed asserito dai keynesiani, risulta di fatto inesistente al di fuori del breve periodo. Le autorità non possono modificare permanentemente il livello del reddito e dell'occupazione, ma solo quello dell'inflazione, attraverso il controllo dell'offerta di moneta. A tale scopo esse devono quindi dedicare i loro sforzi; al fine di consentire alle Banche Centrali di concentrarsi sul proprio fine istituzionale, ed evitare possibili ingerenze esterne di carattere politico, le autorità di politica monetaria dovrebbero essere rese indipendenti da quelle di Governo in senso stretto.

8. Il monetarismo di seconda generazione e la promessa di una disinflazione senza costi

Le prescrizioni dei monetaristi come Friedman, formulate verso la fine degli anni '60, hanno finito con il prevalere gradualmente, a livello accademico e pratico, tanto da sancire l'affermazione di una "controrivoluzione monetarista" nel campo della teoria economica, nel mondo degli affari e a livello governativo. Le precedenti dottrine monetariste, tuttavia, sono state affiancate, a partire dagli anni '70, ma soprattutto negli anni '80, da una versione ancora più radicale ed estrema degli stessi principi, avanzata da economisti che hanno posto al centro della propria analisi il concetto di aspettative razionali. Secondo i nuovi monetaristi di seconda generazione gli individui, che sono razionali ed ottimizzanti, non commettono mai errori sistematici nelle loro previsioni, in

quanto sono indotti ad assumere tutte le informazioni possibili sul corretto funzionamento dell'economia e dei mercati. La conseguenza dell'ipotesi che gli individui, in media, formulano previsioni tendenzialmente esatte, in un mondo in cui il sistema dei prezzi funziona in maniera efficiente, è fondamentale per le autorità di politica economica, in quanto implica la totale inefficacia e quindi l'inutilità di qualsiasi forma di intervento statale. In un mondo autoregolantesi, in cui gli individui conoscono perfettamente gli effetti finali di ogni politica governativa, non deve stupire il fatto che l'azione dello Stato diventi inutile e superflua. Le aspettative razionali finiscono così per diventare un utile complemento o surrogato della "mano invisibile". In un contesto di aspettative razionali, peraltro, misure di disinflazione anche drastiche, purché pubblicamente annunciate, e quindi note agli individui, sono senza costi, in quanto gli agenti sono perfettamente in grado di conoscere, e quindi di anticipare, gli esiti ultimi delle manovre stesse, adattare il proprio comportamento e le proprie rivendicazioni ai programmi governativi, ed ottenerne tutti i benefici monetari senza alcun costo reale.

Per quanto possa sembrare difficile da credere, proprio questa versione più estrema del monetarismo di seconda generazione è stata alla base degli esperimenti di disinflazione attuati negli Stati Uniti ed in Inghilterra dalle Amministrazioni conservatrici di Ronald Reagan e di Margareth Thatcher all'inizio degli anni '80. La stessa dottrina, peraltro, induce a porre particolare attenzione alla dinamica dei disavanzi di bilancio, che erano stati in generale sottovalutati dai keynesiani, come abbiamo visto. I teorici delle aspettative razionali, in particolare, sottolineano come tali disavanzi possano avere conseguenze comunque inflazionistiche in conseguenza del fatto che il pubblico non è disposto ad accogliere indefinitamente nei propri portafogli titoli emessi dallo Stato. La presenza di un limite superiore all'assorbimento di titoli da parte del sistema (e il valore elevato dei tassi di interesse, maggiore in genere dei tassi di crescita del reddito) implica che prima o poi lo Stato dovrà ricorrere al finanziamento dei deficit con l'emissione di moneta, provocando inevitabile inflazione. Per eliminare tale pericolo il disavanzo pubblico deve essere gradualmente ridotto, eventualmente introducendo vincoli costituzionali alle procedure di bilancio. In tal modo le teorie dei monetaristi della seconda generazione si sposano utilmente a quelle provenienti da un altro filone teorico, rappresentato dalla cosiddetta Scuola di *Public Choice*, inizialmente caratterizzato dallo studio delle regole da seguire nel campo delle scelte pubbliche, con particolare riferimento alla determinazione della quantità dei beni pubblici e alle modalità del loro finanziamento.

Secondo il monetarismo, peraltro, i disavanzi pubblici vanno eliminati poiché essi non sono assolutamente in grado di influenzare l'evoluzione reale dell'economia. Il sistema opera già in condizioni di pieno impiego, per cui qualsiasi

espansione della spesa pubblica non può che portare, come già sostenuto dagli economisti classici e neoclassici, ad una equivalente riduzione, o spiazzamento, della spesa privata. Tale riaffermazione di principi ortodossi trova una versione ancor più radicale con la teoria delle aspettative razionali, la quale, riscoprendo il teorema di equivalenza ricardiana, ribadisce che le modalità di finanziamento non monetario dei deficit pubblici sono esse stesse irrilevanti. Individui razionali e ottimizzanti riterrebbero infatti del tutto equivalenti misure di aumento dell'imposizione o di emissione di titoli di Stato. La seconda alternativa non farebbe altro che posporre nel tempo l'onere di maggiori imposte, che graverebbe sulle generazioni presenti o future. Persone razionali sarebbero quindi indotte, nel caso di deficit pubblici finanziati con emissione di titoli di Stato, a risparmiare ugualmente nel presente al fine di poter disporre in futuro del potere d'acquisto utile a pagare le imposte, quando queste verranno necessariamente introdotte. In tal modo, finanziamenti dei deficit con imposte o con titoli hanno gli stessi effetti sull'economia.

Negli Stati Uniti, il monetarismo teorico si è accompagnato, nella sua attuazione pratica, all'interno della cosiddetta *Reaganomics*, alle prescrizioni provenienti da un'ulteriore scuola di pensiero di chiara estrazione neoclassica, denominata economia dell'offerta o *supply-side economics*. Secondo i sostenitori di tale dottrina, la teoria keynesiana avrebbe fornito insegnamenti erronei e generato deviazioni deprecabili dal sentiero di condotta ottimale per avere prestato troppa attenzione al lato della domanda aggregata, trascurando invece completamente quello dell'offerta. L'eccessiva espansione del settore pubblico, e del carico fiscale ad essa conseguente, nonché della regolamentazione dei mercati avrebbe determinato una riduzione degli incentivi al lavoro, al risparmio e all'investimento, con una inevitabile riduzione del tasso di crescita dell'economia. Nella sua divulgazione pratica, l'economia dell'offerta si è concretizzata nella famosa curva di Laffer, secondo la quale, oltre un certo limite, aumenti dell'aliquota di imposizione provocano riduzioni, anziché incrementi, del gettito fiscale complessivo. Ciò accade in quanto imposte elevate riducono gli stimoli individuali a produrre e quindi generano cadute più che proporzionali del livello di attività. La soluzione del problema è ovviamente quella di attuare una progressiva deregolamentazione dei mercati, accompagnata da una sostanziale riduzione delle aliquote di imposte. Tali misure avrebbero l'effetto di incentivare fortemente il livello dell'attività economica e, quindi, in ultima analisi, di produrre addirittura un aumento, anziché una riduzione, del gettito fiscale complessivo. Da questo punto di vista, le riforme fiscali adottate dall'Amministrazione Reagan negli anni ' 80 hanno rappresentato un evidente tentativo di applicazione pratica delle idee neoliberiste dell'economia dell'offerta, in associazione ad una politica monetaria restrittiva di derivazione monetarista. Esse si sono accompagnate peraltro ad una vasta

deregolamentazione dell'economia, riduzione delle rigidità presenti nel mercato del lavoro e riduzione del *Welfare State*, allo scopo di creare un sistema flessibile ed efficiente, capace di rispondere in maniera rapida e soddisfacente alle sfide poste dal rapido progresso tecnologico, soprattutto nel campo delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, e dai crescenti fenomeni di di finanziarizzazione e globalizzazione dell'economia. Sull'onda di tali orientamenti, il sistema economico americano ha conosciuto, verso la fine del ventesimo secolo, un periodo di straordinaria crescita, con riduzione della disoccupazione e dell'inflazione a livelli minimi, creando un modello di riferimento che molti hanno ritenuto di identificare come il prototipo da imitare.

9. I fallimenti neomonetaristi e la rinascita dell'ideologia keynesiana

La presunta capacità delle autorità di politica economica di ispirazione monetarista di attuare quella disinflazione senza costi promessa dalla teoria è stata tuttavia messa a dura prova dagli avvenimenti degli anni '80. Il tasso di inflazione è stato sì ridotto, ma a prezzo di un incremento considerevole del tasso di disoccupazione, che non è stato affatto temporaneo, bensì piuttosto prolungato. I teorici delle aspettative razionali hanno cercato di giustificare questo fallimento pratico dell'insegnamento teorico facendo ricorso a vari espedienti, tra i quali un posto di primo piano spetta alla questione della cosiddetta credibilità. Secondo tale argomentazione, affinché un programma di disinflazione senza costi abbia successo, non basta che sia pubblicamente annunciato, ma occorre anche che sia creduto da soggetti dotati di piena razionalità e completa conoscenza dei fatti correnti e passati. In fondo esiste sempre la possibilità che un programma di politica economica annunciato non sia poi realizzato, ovvero che governi temporaneamente in carica, con innegabili preoccupazioni di rielezione, adottino misure di disinflazione solo parzialmente corrispondenti a quelle pubblicamente dichiarate. Nasce così un problema di credibilità nei confronti di provvedimenti che implicano un cambiamento radicale di strategia governativa riguardo all'intervento in economia. Solo programmi pienamente credibili, e creduti, sono in grado di produrre gli effetti finali previsti dalla teoria, mentre provvedimenti solo parzialmente creduti determinerebbero conseguenze reali negative quali quelle di fatto sperimentate dai paesi industrializzati negli anni '80.

La rapida crescita della disoccupazione in tale periodo, e la sua persistenza, hanno determinato una ricomparsa delle ideologie keynesiane, cadute in discredito nel decennio precedente. Secondo la nuova macroeconomia keynesiana non sarebbe possibile spiegare fenomeni che durano così a lungo con il ricorso ad argomentazioni sicuramente interessanti e fondate dal punto di vista teorico, ma poco convincenti dal punto di vista della rilevanza quantitativa, come la questione

della credibilità. In fondo, anni di sperimentazione monetarista avrebbero dovuto persuadere anche gli operatori più scettici sulla fermezza dei propositi delle autorità. Ciò nonostante la disoccupazione sembra avere mostrato una notevole resistenza a scendere a livelli giudicati normali o naturali. Secondo i keynesiani la spiegazione del fenomeno va ricercata in una direzione alternativa, che pone ancora una volta in discussione la capacità dei mercati di autoregolarsi rapidamente. Pur ammettendo che le aspettative degli individui non siano sistematicamente sbagliate, esistono tuttavia rigidità istituzionali nel funzionamento del mercato del lavoro e costi connessi all'acquisizione di informazioni o all'effettuazione di decisioni. Queste rigidità (ad esempio contratti di lavoro che hanno una scadenza pluriennale) e questi costi impediscono una revisione continua e rapida dei salari e dei prezzi, di fronte a perturbazioni esogene che colpiscono ripetutamente i sistemi capitalistici. Per questi motivi gli effetti di shock esogeni persistono per lunghi periodi di tempo, dando origine al fenomeno delle fluttuazioni cicliche che tutti conosciamo. Nel corso delle alterne vicende congiunturali, i livelli della produzione e dell'occupazione subiscono ampie variazioni, che danno luogo, nel caso delle recessioni, a sprechi di risorse piuttosto costosi. Appare quindi nell'interesse della collettività adottare misure di politica economica in grado di ridurre l'ampiezza delle fluttuazioni cicliche e la loro durata temporale. In tal modo la rigidità di prezzi e salari costituisce un essenziale punto di riferimento per spiegare l'opportunità di una politica governativa interventistica di ispirazione keynesiana, pur in presenza di aspettative razionali.

Dal punto di vista della distribuzione del reddito, peraltro, la deregolamentazione neoliberista ha certamente aumentato la flessibilità e l'efficienza del sistema, ma ciò è andato a discapito del tenore di vita delle fasce di popolazione più deboli. La riduzione del *Welfare State*, inoltre, ha finito per privare le classi più povere di protezione e solidarietà La polarizzazione nella distribuzione del reddito è andata così aumentando, riproponendo quell'inevitabile *trade-off* tra equità ed efficienza che la rivoluzione neoliberista sembrava avere accantonato.

Il dibattito attuale di politica economica, proprio come ai tempi dell'apparizione della Teoria Generale di Keynes, risulta quindi caratterizzato dalla persistente contrapposizione tra economisti di formazione monetarista o neoliberista, da un lato, accomunati dalla convinzione che l'intervento pubblico nel campo dell'economia sia inutile o dannoso, ed economisti di ispirazione o tradizione keynesiana, dall'altro, fautori del punto di vista opposto, secondo cui l'azione dello Stato è necessaria, oltre che utile. Tale dibattito è destinato verosimilmente a proseguire senza soluzione di continuità, perché i suoi presupposti affondano le radici in giudizi di valore differenti circa le presunte capacità di un sistema di mercato di determinare una allocazione delle risorse

desiderabile ed efficiente. Oggi, come del resto al momento della sua nascita, l'economia politica appare per quello che è: non una disciplina esatta, come le scienze naturali, ma una visione del mondo, influenzata in quanto tale anche dai pregiudizi aprioristici di ogni studioso, che l'evidenza empirica, in quanto multiforme e mutevole, non risulta mai in grado di confutare completamente.

Dal punto di vista microeconomico, peraltro, la moderna teoria dell'equilibrio generale ha consentito di individuare in maniera logicamente ineccepibile i requisiti che devono essere soddisfatti affinché un'economia di mercato sia davvero in grado di produrre quella allocazione delle risorse ideale ed efficiente preconizzata dal teorema della "mano invisibile" di Smith. Perché ciò accada devono essere presenti nel sistema tutti i mercati futuri e contingenti; devono prevalere ovunque condizioni di concorrenza perfetta; l'informazione deve essere completa; non devono esistere esternalità e beni pubblici; la produzione deve avvenire secondo rendimenti di scala costanti. Un tale insieme di condizioni può forse essere rispettato in qualche astratto libro di testo neoclassico, ma certamente è molto lontano dalla realtà. Lo stesso apparato istituzionale dello Stato può risultare superfluo in qualche piccola comunità isolata, in cui le decisioni politiche possono essere prese in maniera assembleare nel tempo libero, senza interferire con i processi di scelta di carattere economico. In ogni economia concreta, però, la presenza dello Stato è ineliminabile, con i suoi compiti istituzionali da svolgere, e con le inevitabili scelte politiche da effettuare.

Nelle economie concrete, perciò, la presenza stessa delle Stato costituisce una fonte di esternalità e quindi di allontanamento da una situazione ideale in cui il sistema di libero mercato è in grado di provvedere a tutto. In definitiva, assenza di mercati, incertezza, beni pubblici ed esternalità, rendimenti crescenti di scala ed assenza di coordinamento tra le decisioni individuali sono tutti motivi per cui il teorema della "mano invisibile" non appare verificato. L'intervento dello Stato risulta quindi in qualche misura indispensabile, tanto più se alle precedenti cause di inefficienza privata si aggiungono considerazioni di equità. Ciò nonostante il mito del mercato continua a resistere nel tempo. La ragione di tale fenomeno deve probabilmente essere ricercata nel fatto che, a livello microeconomico, non si è ancora trovato un altro meccanismo in grado di promuovere una allocazione delle risorse da un lato rispondente ai desideri individuali e dall'altro stimolante l'efficienza produttiva. L'area di disaccordo tra economisti finisce così per restringersi al solo comportamento del sistema di libero mercato in prospettiva macroeconomica (con qualche possibile incursione sul terreno della distribuzione del reddito). In tale contesto, come si è osservato, la contrapposizione tra keynesiani e monetaristi, tra interventisti e liberisti, può continuare a persistere senza soluzione di continuità, in quanto gli schemi teorici e l'evidenza empirica non consentono mai di proclamare la

superiorità assoluta di una teoria rispetto all'altra o di dimostrare l'erroneità di eventuali giudizi di valore aprioristici.

10. Politica macroeconomica e modelli di analisi

L'excursus storico compiuto nei paragrafi precedenti ha mostrato come il possibile campo di azione delle autorità di politica economica, connesso al concetto di fallimenti del mercato, di carattere micro o macroeconomico, è tendenzialmente molto ampio, con la conseguente individuazione di una lunga serie di attribuzioni o funzioni delle autorità di Governo.

Al riguardo, nel 1959 R. Musgrave ha proposto una tripartizione delle funzioni dello Stato che costituisce un termine di riferimento classico nella letteratura economica. Tale suddivisione prevede le seguenti funzioni:

- *allocativa*, consistente nella determinazione ed implementazione della più efficiente allocazione delle risorse;
- *redistributiva*, consistente nell'individuazione e realizzazione della distribuzione del reddito più desiderabile dal punto di vista equitativo della collettività;
- *di stabilizzazione* (in senso lato), consistente nell'adozione delle politiche più opportune al fine di ridurre al minimo la variabilità degli obiettivi delle autorità (che possono essere molteplici: reddito, crescita, inflazione, disoccupazione, bilancia dei pagamenti, ecc.) intorno ai valori desiderati.

Come si può facilmente desumere dalla trattazione precedente, le prime due funzioni hanno a che fare con fallimenti del sistema di mercato di tipo microeconomico, e sono in generale compatibili con l'impostazione neoclassica, mentre la terza riguarda specificamente inefficienze di tipo macroeconomico, la cui diagnosi ed eventuale cura può fare riferimento a posizioni teoriche contrastanti. Nel corso delle lezioni ci occuperemo esclusivamente di quest'ultimo tipo di problematiche; come abbiamo già accennato all'inizio, peraltro, esse non necessariamente implicano la necessità o desiderabilità di interventi specifici delle autorità di governo, volte ad eliminare le carenze individuate.

Poiché i problemi da analizzare, le variabili obiettivo delle autorità e i punti di vista teorici sono molteplici, le varie tematiche oggetto di indagine vengono analizzate tramite la costruzione e l'uso di specifici modelli. Questi ultimi sono rappresentazioni semplificate della realtà, in cui si esplicitano le relazioni fondamentali che esistono tra le variabili economiche rilevanti, eliminando considerazioni e dettagli ritenuti di secondo piano. Ogni modello è quindi per definizione incompleto, posto che l'unico modello davvero completo è costituito dal mondo reale, il quale è tuttavia troppo complesso per poter essere rappresentato compiutamente. Il problema quindi in economia politica (ed in

politica economica) consiste nel costruire un modello semplificato che, attraverso opportune ipotesi, costituisca una rappresentazione semplificata, ma non distorta della realtà, cosicché le conclusioni da esso derivabili siano sensate, accettabili ed utili per fini normativi. In macroeconomia, tuttavia, come abbiamo visto, esistono diverse variabili obiettivo e diverse problematiche da analizzare. Nessun modello singolo è in grado di rispondere adeguatamente a tutte le domande che gli economisti si pongono; esistono quindi necessariamente diversi modelli, ognuno utile per uno scopo differente. Inoltre, come abbiamo visto, all'interno dell'economia politica esistono punti di vista differenti: anche questo conduce alla elaborazione di modelli diversi, basati su ipotesi difformi, per l'analisi di problematiche comuni. In definitiva non deve affatto stupire che gli economisti utilizzino, per i loro fini, una molteplicità di modelli ad hoc.

In definitiva l'analisi di una problematica concreta non può prescindere dall'uso di uno schema teorico di riferimento (in ciò sta l'ambizione dell'economia politica di caratterizzarsi come scienza, seppure di tipo sociale). Modelli diversi si caratterizzano per ipotesi di base differenti, che spesso riflettono anche i giudizi di valore dello studioso. Nell'esaminare i vari modelli proposti, e le prescrizioni di politica economica che ne derivano, occorre quindi sempre sviluppare un senso critico nei confronti degli schemi teorici utilizzati nell'analisi.