

ALBERTO CAMPOLONGO

## LA DIMENSIONE TEMPO NELLA POLITICA ECONOMICA

SOMMARIO 0. Riassunto. — 1. Obiettivi a due dimensioni. — 2. Obiettivi non realizzati. — 3. Presente e futuro. — 4. Salari e profitti. — 5. Tempestività delle decisioni. — 6. Tempi di attuazione. — 7. Effetti differiti. — 8. Inflazione e stagnazione.

### 0. *Riassunto.*

Il fattore tempo è essenziale in ogni problema di politica economica: ciò è riconosciuto in astratto come verità ovvia, ma è spesso dimenticato in concreto; ne deriva una complicazione non necessaria dei problemi di politica economica, che si può evitare con un maggiore rigore logico.

### 1. *Obiettivi a due dimensioni.*

Cominciamo con gli obiettivi di politica economica. L'obiettivo può essere positivo, ossia elevare qualche indice economico, come il reddito o il tenore di vita o l'occupazione, o l'attività produttiva o gli investimenti o le esportazioni, sia globalmente che in dati settori o regioni, o migliorare dati rapporti, come la curva della distribuzione dei redditi, o la liquidità del sistema bancario, o la propensione al risparmio o l'efficienza del sistema previdenziale, ecc.; oppure negativo, risolvere una situazione di crisi, riassorbire la disoccupazione, frenare l'inflazione, diminuire il disavanzo della pubblica amministrazione o dei conti con l'estero, attenuare problemi di inquinamento, di congestione, ecc.

In ciascuno di questi esempi, la semplice enunciazione della direzione di azione della politica economica non costituisce l'obiettivo propriamente detto: la stella polare può servire per l'orientamento del navigante, ma non è la mèta del viaggio.

Tanto più se si tiene conto della infinita complessità della vita economica e sociale dei nostri paesi: le cose di per sé desiderabili sono numerose, e non è prova di saggezza voler perseguire troppi fini assieme, perché si conclude poco. Per passare da quelle semplici enunciazioni qualitative ad un obiettivo di politica economica propriamente detto, è necessario quantificare l'obiettivo stesso: preso uno qualsiasi degli indici dati sopra come esempio, accrescerlo poniamo dell'1%. In tal modo si comincia a precisare le idee e a valutare il peso che l'obiettivo così definito rappresenta.

Questa quantificazione però non basta per rendere operativo l'obiettivo quale meta effettivamente conseguibile dalla politica economica. Se per ipotesi tutti gli Italiani, unanimi, si proponessero di elevare da quest'anno all'anno seguente il reddito pro capite al livello attuale della Svizzera, o l'efficienza fiscale al livello svedese, o la concorrenza al livello statunitense, o di ridurre a metà la disoccupazione, o il divario del Mezzogiorno o il ritmo dell'inflazione, sarebbe facile obiettare che tutti questi obiettivi, per quanto desiderabili in se stessi, non sono realistici: dati i parametri strutturali e altri dell'economia italiana, i mezzi a disposizione non consentono di conseguirli in così breve tempo; può darsi che si possano realizzare in un periodo più lungo. Dunque l'obiettivo vero e proprio di politica economica è una grandezza a due dimensioni, come un rettangolo: l'accrescimento dell'indice di cui si parla, e il tempo necessario a conseguirlo. Quello che conta, agli effetti delle possibilità concrete della politica economica, è l'area del rettangolo; un obiettivo modesto sarà realizzabile in uno o pochi anni, un obiettivo più importante richiederà parecchi anni.

## 2. *Obiettivi non realizzati.*

Enunciare un obiettivo di politica economica comporta qualche previsione; e sappiamo che il terreno dell'evoluzione economica è lastricato di previsioni non realizzate. Comunque, chi si assume la responsabilità di enunciare l'obiettivo deve indicare anche il periodo entro il quale intende realizzarlo; e deve per coerenza quantificare l'uno e l'altro nella forma più esplicita, assumendosi il rischio di errore, e senza mascherarlo dietro giochi di parole.

Gli esempi non mancano. Nel 1970 la FIAT, con un comunicato del suo presidente pubblicato in « Mondo Economico », annunciò che entro cinque anni una vettura a trazione elettrica sarebbe stata introdotta nel mercato. L'obiettivo fu correttamente formulato, e oggi, fine 1975, possiamo constatare che non è stato realizzato.

Meno ortodosso l'esempio della Montedison, la quale nel settembre 1972 annunciò pubblicamente un programma di investire 1.000 miliardi nel Mezzogiorno « nei prossimi anni »: siccome non era precisato quanti fossero quei « prossimi anni », la dichiarazione non significava gran che come obiettivo.

Dichiarazioni altisonanti e vuote sono comuni negli annunci ufficiali: « 3.000 miliardi per il Sud » è un titolo a sette colonne del « Corriere della Sera », su una delibera governativa di stanziamento, che però non significa nulla, in mancanza di indicazione del numero di anni entro i quali quei miliardi andrebbero distribuiti. Trattandosi di flussi di ricchezza, ci si dovrebbe riferire ai valori annuali, ad esempio 500 miliardi all'anno per sei anni. Questo, nell'ipotesi di costanza del valore della moneta, che sappiamo non valida. Nell'ipotesi più plausibile di deprezzamento ad esempio del 10 % all'anno, le rate successive alla prima si riducono col coefficiente 0,9 cumulato, e, fatto il calcolo, il totale in lire attuali risulta inferiore del 22 % alla cifra dell'annuncio ufficiale, che è quindi ingannevole.

L'obiettivo della riduzione del divario del Mezzogiorno fu formulato in termini quantitativi nel programma economico nazionale 1966-70: eliminazione del divario entro 20 anni.

Se i responsabili del programma si fossero dati la pena di analizzare l'obiettivo in termini quantitativi, avrebbero potuto facilmente rilevare:

— che il divario in termini di reddito pro capite era allora espresso dal rapporto di circa 0,60 fra Mezzogiorno e Italia intera;

— che l'eliminazione di quel divario in 20 anni, assunta una funzione lineare, avrebbe comportato aritmeticamente un elevamento di quel rapporto di 2 punti per cento all'anno;

— che l'esperienza analoga negli Stati Uniti, 1938-63, e in Germania, 1950-70, indica invece una riduzione effettiva dei divari interregionali fra 0,5 e 1 punto per cento all'anno;

— che era assurdo pretendere di conseguire, con mezzi inferiori, un risultato doppio o quadruplo;

e avrebbero così evitato di aggravare senza necessità il già grosso problema del Mezzogiorno, aggiungendo l'errore della formulazione dell'obiettivo alle deficienze di realizzazione, argomento fuori del nostro tema.

La non-realizzazione dell'obiettivo viene spesso mascherata, nel gergo burocratico corrente, col neologismo « slittamento »: l'obiettivo 100 è da realizzare in 4 anni, ossia, con distribuzione lineare, in quattro rate annuali di 25. Al termine del terzo anno si constata che in luogo di 75 si è realizzato poniamo 40. In luogo di prendere atto obiettivamente del rapporto 40/75, di analizzarne le cause e di agire di conseguenza, ci si rassegna a rinviare poniamo di 2 anni il conseguimento dell'obiettivo, la cui durata è così allungata da 4 a 6 anni. Si segue la linea di minor resistenza, contando sulla dis-informazione dell'opinione pubblica: ciò che torna a danno della serietà nella formulazione degli obiettivi, giudicata sia *ex ante* che *ex post*.

Per concludere su questo punto: gli obiettivi vanno precisati sia quanto all'importo che quanto al periodo di realizzazione: cet. par., un periodo più lungo equivale ad un importo annuo minore.

### 3. *Presente e futuro.*

Finora il discorso è stato soprattutto formale, una questione di esattezza definitoria. Ma il fattore tempo entra come elemento essenziale nella sostanza stessa dei problemi di politica economica.

Ogni decisione di politica economica, al livello dell'individuo come dell'impresa o della nazione, comporta una scelta e un costo: ottenere qualcosa impiegando o sacrificando qualcos'altro. E la scelta è spesso fra l'oggi e il domani, se è meglio l'nuovo oggi o la gallina domani. Tutto il processo del risparmio e dell'investimento comporta di restringere il consumo di oggi per ottenere un più elevato tenore di vita domani. L'utilizzo di giacimenti di risorse naturali non riproducibili suscita il problema della durata dello sfruttamento. Gli stessi problemi ecologici si risolvono in una scelta fra utilizzo immediato dell'ambiente o sua conservazione, a tutela delle generazioni fu-

ture. Le soddisfazioni future sono scontate rispetto a quelle presenti, e il problema è che quel saggio di sconto non sia troppo alto, premiando l'imprevidenza. È un tema che si presterebbe ad infiniti sviluppi, ma che devo qui abbandonare.

#### 4. *Salari e profitti.*

Talvolta il fattore tempo è addirittura ignorato, a torto. Si pensi al grosso problema della ripartizione del prodotto fra salari e profitti. I lavoratori, organizzati o no in sindacati, sono interessati all'incremento dei loro salari (reali) in due direzioni: a) staticamente, a reddito nazionale invariato, ad accrescere la loro quota, a detrimento dei profitti; b) dinamicamente, a quota invariata, ad accrescere il reddito nazionale (reale), aumentando assieme salari e profitti.

Fra le due alternative, statica e dinamica, è la seconda che offre le maggiori possibilità di progresso: saggi di sviluppo del 5 % all'anno sono stati normali nei paesi progrediti fino alla crisi recente; laddove incrementi equivalenti nella quota dei salari sul reddito nazionale si risolvono negli squilibri strutturali manifestati dall'inflazione dai costi, che pregiudica l'ulteriore progresso generale. Ossia il mezzo sostanziale per l'aumento dei salari reali è l'incremento del reddito nazionale, di cui quelli costituiscono la maggior quota; laddove il semplice aumento della quota dei salari sul reddito nazionale incontra presto un limite posto dalle reazioni negative.

Senonché l'esperienza mostra che, nelle situazioni socio-culturali del mondo moderno, i lavoratori organizzati in sindacati tendono piuttosto all'obiettivo statico di una maggior quota che a quello dinamico di un maggiore sviluppo generale: meglio una maggior fetta della torta di oggi che un'ugual frazione della maggior torta di domani.

Anche all'interno della distribuzione salariale per categorie, qualifiche, mestieri, ecc., il fattore tempo viene relegato in secondo piano. Chi sta peggio vuol salire al livello di chi sta meglio, com'è naturale; ma domanda anche che chi sta meglio discenda al suo livello, che è assurdo. Fra l'evoluzione storica al progresso generale, e l'« effetto invidia » sulla situazione di oggi, che prescinde dal fattore tempo, è il secondo che prevale, contro ogni principio di razionalità.

### 5. *Tempestività delle decisioni.*

Altro grosso problema è quello della tempestività delle azioni e decisioni, anche negative, di politica economica, che si può esaminare sotto tre aspetti.

In primo luogo, una decisione presa oggi, soltanto apparentemente si basa sulla situazione oggi esistente. Malgrado tutti i calcolatori elettronici e l'elaborazione dei dati in tempo reale, la decisione di oggi si basa in realtà, anche quando è presa *ex informata conscientia*, su un insieme di conoscenze statistiche e altre e su un apprezzamento delle situazioni, dei mezzi di azione e dei risultati sperati, che concernono sempre un periodo passato. Le banche centrali riescono, con i mezzi moderni di rilevazione e di elaborazione dei dati, ad agire su statistiche aggiornate dei dati rilevanti; ma si tratta piuttosto di un'eccezione, ancorché essa consenta ai banchieri centrali di guardare ai governi, parlamenti e altri soggetti di politica economica con la degnazione del professionista nei confronti del dilettante.

La regola è un divario più o meno lungo fra l'evento economico e la presa di coscienza relativa. Per fare un esempio banale, tutti hanno letto sulla stampa degli aumenti del prezzo del petrolio greggio dall'ottobre 1973 in poi; tuttavia, milioni di locatari di abitazioni e di condòmini hanno appreso l'incidenza del maggior costo del gasolio per riscaldamento sulle loro tasche soltanto quando gli amministratori di immobili hanno diramato, con i consuntivi, le richieste di pagamento a saldo, a distanza di parecchi mesi. E in tutte le crisi aziendali, specie nel settore pubblico, è usuale constatare *ex post* che i responsabili hanno lasciato aggravare la situazione, per ignavia o per interesse, fino a quando la crisi è esplosa; e i terzi interessati, creditori, lavoratori e contribuenti, ne hanno notizia quando gli effetti distruttivi sono già avvenuti.

Inoltre, molte decisioni di politica economica sono prese « a impressione »: le decisioni di investimento, privato e pubblico, avvengono principalmente — come ricordava già il Keynes — sulla base di stati d'animo, anticipazioni soggettive, o per finalità politiche che nulla hanno a che fare con la realtà economica. Governi e parlamenti, anche qualora lo volessero, non sempre potrebbero attendere di documentarsi meglio prima di

assumersi la responsabilità dell'azione: le « indagini conoscitive » preliminari sono spesso guardate con sospetto; e sotto la spinta delle circostanze e delle pressioni dei molti gruppi della società moderna, essi devono agire, anche se con conoscenze inadeguate e con una visione confusa dei mezzi e dei fini, e in definitiva con alto rischio di errore.

#### 6. *Tempi di attuazione.*

In secondo luogo, fra decisione di politica economica e messa in opera trascorre un divario temporale spesso molto lungo. Anche qui, il gergo parlamentare e burocratico ha creato le due etichette, « iter legislativo » e « tempi tecnici ». Quanto al primo, basti ricordare da noi il lungo cammino della riforma fiscale e delle società per azioni, della riforma della pubblica amministrazione, dell'ordinamento degli enti di previdenza e molti altri casi di decisioni legislative complesse, trascinate per anni e tuttora ben lungi dalla conclusione (e non parliamo della riforma universitaria). Alla domanda che ci pongono gli studenti, perché la politica monetaria, pur con la sua limitatezza, riceve applicazione tanto maggiore della politica fiscale, è triste dover dare la risposta terra terra: perché la prima funziona e l'altra no.

Poi vi sono i tempi tecnici: gli investimenti di un certo rilievo, i grandi impianti, le grosse installazioni di servizi e simili, una volta deliberati richiedono anni per essere realizzati. Giacché innanzitutto occorre provvedere i mezzi per realizzarli, cosa ovvia a prima vista, ma talvolta dimenticata dall'imprevidenza di operatori privati e pubblici, i quali a metà dell'opera si arrestano con la cassa vuota. Comunque, la creazione dei complessi strumenti moderni della produzione di beni e servizi richiede spesso parecchi anni prima di entrare in produzione: 5 anni per una centrale termoelettrica tradizionale, 6 anni per uno stabilimento siderurgico a ciclo integrale, 7 anni per una centrale nucleare, 10 anni per il Concorde. E può darsi che lo strumento produttivo sia tecnicamente o economicamente superato al momento stesso in cui entra nella vita economica.

### 7. *Effetti differiti.*

In terzo luogo, ogni evento economico esercita i suoi effetti dopo un certo tempo. Si ricordi ad esempio il gioco delle scorte agli effetti delle oscillazioni dei prezzi e dell'attività produttiva.

Una decisione è adottata oggi nell'aspettativa che, quando diverrà operativa, eserciterà un effetto nella direzione voluta sulla fenomenologia allora vigente; presupposto che, nella complessità e nella mutevolezza del mondo moderno, non sempre si verifica, donde il rischio di effetti affatto diversi dai fini originali. Gli economisti delle banche centrali hanno elaborato modelli econometrici per valutare appunto il divario temporale fra provvedimenti monetari e creditizi ed effetti sull'equilibrio economico e finanziario nazionale: ne vengono stime fra alcuni mesi e un anno, secondo i casi; e si tratta, ricordiamolo, della politica monetaria, che è quella di effetti più rapidi. Negli altri casi, fra emanazione di provvedimenti o altre decisioni ed effetti finali, la catena delle reazioni di interdipendenza nei nostri sistemi economici sofisticati si allunga nel tempo, talvolta molto al di là di ogni previsione: si pensi ad esempio alle profonde modifiche di struttura create dal protezionismo — agricolo e industriale, antico e recente — dal *welfare state*, dalle tariffe dei servizi pubblici al di sotto dei costi, dal blocco dei fitti, dalle rivendicazioni sindacali salariali e normative, dalla discesa della popolazione attiva e degli orari di lavoro, dall'estendersi delle imprese statali, dai salvataggi di imprese fallimentari, dal disavanzo finanziario della pubblica amministrazione e via dicendo.

Non soltanto la regola è che i promotori di ciascuna decisione sono affatto ignari delle conseguenze finali; ma anche ad un esame *ex post*, non esiste né oggi né in un futuro prevedibile alcun modello di *activity analysis* atto a spiegare anche sommariamente il gioco di queste interrelazioni nei suoi effetti differiti. La morale da trarne sarebbe una certa umiltà nel consigliare o nel propinare medicine e trattamenti ad un organismo, quale quello economico, non meno complesso dell'organismo umano. Senonché l'umiltà non eccelle fra le molte qualità dei governanti; e quel che è peggio, essa non sarebbe tollerata dai governati.

## 8. *Inflazione e stagnazione.*

Con questi effetti differiti possiamo tentare un inizio di spiegazione del problema recente della coesistenza di inflazione e stagnazione, che contrasta i nostri schemi abituali.

I nostri schemi presupponevano un'economia di mercato, e noi in parte l'abbiamo distrutta. L'impresa più efficiente non si sviluppa, se non trova appoggio nei canali delle clientele politiche; e quella fallimentare non scompare, se sindacati e centri di potere ne operano il salvataggio col denaro pubblico. Il lavoro, fondamento della società anche prima dell'art. 1 della Costituzione, non è compensato per quello che vale, per la « giungla retributiva ». La piena occupazione, illusorio obiettivo primo, è menomata dalle manchevolezze della politica di sviluppo, le quali sprecano risorse umane. L'investimento, motore del progresso del tenor di vita, è ostacolato dall'inaridirsi delle aspettative imprenditoriali, e attuato irrazionalmente dalla mano pubblica.

Un'economia di mercato funzionante risolverebbe singolarmente sia l'inflazione che la recessione, con i processi a tutti noti, e con i sacrifici necessari. L'inflazione esogena, ad esempio per l'aumento del costo del petrolio importato, sarebbe riasorbita tramite l'aumento dei costi reali di produzione, la riduzione di alcuni rami di produzione e la discesa, *cet. par.*, del tenor di vita. L'inflazione endogena per incremento della spesa pubblica in capitale fisso sociale sarebbe riequilibrata, dopo aver ridotto i salari reali, attraverso lo sviluppo della produzione del reddito nazionale. L'inflazione da maggiori spese pubbliche correnti troverebbe anch'essa riequilibrio attraverso la riduzione reale delle remunerazioni dei pubblici dipendenti e lo sviluppo della produzione, dei salari e dei profitti delle imprese. L'aumento dell'indebitamento pubblico, con un mercato bancario e finanziario non addomesticato, troverebbe un freno nel rialzo dei saggi di interesse. L'inflazione da maggiori salari nel settore privato si estinguerrebbe col drastico meccanismo riequilibratore delle difficoltà di gestione delle imprese, riduzione della produzione e fallimenti. L'inflazione da pressioni di oligopolio sarebbe spezzata dal prelievo fiscale e dalla regolamentazione a tutela della concorrenza. Infine, la recessione produttiva si risolverebbe attraverso razionalizzazione e riorganizzazione delle

imprese private e pubbliche, discesa dei costi di produzione, freno all'aumento del tenor di vita, minor tensione dei conti con l'estero, ricostituzione delle riserve finanziarie delle imprese.

Ma noi abbiamo promesso, per decenni, di accontentare tutte le esigenze e le pretese, ignorando i limiti di compatibilità; abbiamo menomato e distrutto quei meccanismi di riequilibrio; abbiamo accumulato, l'uno sull'altro, interventi e omissioni, spesso ignorandone gli effetti differiti e le reazioni di interdipendenza. Invece gli sviluppi dei fattori di squilibrio procedono in silenzio nella realtà, si manifestano a distanza di anni e di decenni, si cumulano senza compensazione, appunto perché è venuta a mancare la funzione riequilibratrice dell'economia di mercato. Non vi è quindi da meravigliarsi se quegli scompensi si manifestano tutti assieme nei campi più diversi, con aspetti soltanto in apparenza contraddittorii: in sostanza essi esprimono tutti il vincolo delle risorse reali.

Inflazione e stagnazione assieme testimoniano dunque i limiti obiettivi dell'elevamento del tenor di vita e della piena occupazione. Con un comportamento socialmente più intelligente, i meccanismi di adeguamento avrebbero potuto funzionare tempestivamente e in modo più dolce; con minore intelligenza, essi agiscono in ritardo e in modo più brutale, rincarando il costo del riequilibrio a carico della collettività.