

Libertà economica e pensiero liberale contemporaneo

Alan T. Peacock

INTRODUZIONE: APOLOGIA PRO VITA SUA

Vorrei iniziare a trattare il problema della libertà economica spiegando come le mie idee a questo proposito si sono sviluppate e sono state influenzate dalla mia esperienza personale come economista accademico, consigliere economico, funzionario pubblico e amministratore. Questi prolegomeni autobiografici potranno sembrare eccentrici ad alcuni e superflui ad altri, ma sono disposto ad assumermi il rischio di una simile, comprensibile critica.

Passai i miei primi anni a Dundee, negli anni trenta una città industriale scozzese piuttosto grigia, ciò che formava uno strano contrasto con la sua superba collocazione naturale fra le Sidlaw Hills (teatro del *Macbeth* di Shakespeare) e l'ampio estuario della Tay, a breve distanza dai luoghi in cui crebbe Adam Smith. Mio padre era un professore di zoologia con tendenze radicaleggianti, che inizialmente condivisi. Egli era un «apostata» della chiesa unitaria; teneva pubbliche conferenze sulla teoria mendeliana, che era malvista dai fondamentalisti religiosi; compiva ogni sforzo in suo potere per aiutare altre persone, a cui sperava sarebbero state risparmiate nei primi anni di vita quelle lotte per procurarsi un'istruzione che egli aveva dovuto sostenere. Diventò un fervido

sostenitore dello stato assistenziale. Quando si riconciliò con il fatto che non intendevo diventare un naturalista, sperò che avrei conseguito una buona laurea e sarei diventato un funzionario pubblico. Dopo aver servito nella marina durante gli anni di guerra, ebbi la fortuna – ciò che gli fece molto piacere – di laurearmi bene in Economia e scienza politica all'Università di St. Andrews e di ottenere un dottorato di economia alla London School of Economics and Political Science. Certo, non divenni un funzionario pubblico – i suoi desideri dovevano, in parte, avverarsi anni dopo –, ma iniziai a specializzarmi in economia pubblica, ed egli scrisse una serie di note critiche sul mio primo libro (nelle quali si lamentava per lo più del mio inglese).

Come molte altre persone serie che occupavano posizioni di responsabilità professionale, anche mio padre rimase impressionato dall'organizzazione dello sforzo bellico della Gran Bretagna fra il 1939 e il 1945, e si convinse che un'organizzazione cosiffatta avrebbe dovuto costituire la base su cui creare un mondo libero da quella povertà e disoccupazione che avevano afflitto Dundee. Né lui né io avevamo preso in considerazione l'attacco frontale contro questa tesi che proveniva da tutta una serie di economisti, fra cui molti alla London School of Economics, che avevano ricoperto alti incarichi durante la guerra per conto del governo: accanto ad altri, Hayek, Jewkes, Meade e Robbins, nonché i loro amici sul continente europeo, Röpke, Eucken, e altri ancora, i quali tutti scorgevano un legame fra la pianificazione centralizzata e il periodo del dominio nazista¹. Non riuscii a non farmi influenzare da loro, e ciò sebbene le mie simpatie iniziali mi conducessero piuttosto a schierarmi con James Meade e Frank Paish, le cui posizioni non erano dissimili da quelle di quei membri dell'*Ordo-Kreis* che promossero la *Sozialmarktwirtschaft*. Essi erano fortemente convinti della necessità di integrare qualunque tentativo di liberalizzare l'econo-

¹ Per un resoconto di questo periodo della storia intellettuale della London School of Economics and Political Science, si veda il mio articolo *The LSE and Postwar Economic Policy*, in «Atlantic Economic Journal», X (1982), n. 1, marzo.

mia con un sistema di sicurezza sociale imperniato sui trasferimenti anziché sui servizi assistenziali e sui sussidi alimentari nazionalizzati. Posso sorridere, adesso, se ripenso ai miei tentativi in quegli anni lontani di dimostrare che l'economia del benessere paretiana favorisce i sussidi in moneta anziché in natura, e di elaborare, insieme con Frank Paish, una combinazione di imposta sul reddito e sistema di sicurezza sociale che nei primi anni cinquanta fu adottata come politica ufficiale del partito liberale.

Rimasi in buoni rapporti con mio padre, il quale accettò di avere opinioni diverse dalle mie; ed egli seguì con grande compiacimento le mie rapide promozioni accademiche fino al momento in cui, all'età di 34 anni, fui nominato *full professor* di Economia a Edimburgo. A quell'epoca, le università del regno erano ormai cadute nella quasi totalità sotto un sistema di finanziamento statale, e la loro rapida espansione negli anni sessanta doveva fare di esse un'importante responsabilità del governo centrale.

Tre fatti, allora, mi indussero a distaccarmi dal mio atteggiamento intellettuale convenzionale. Mi convinsi che l'estensione logica di un *welfare state* basato sui trasferimenti sociali sarebbe stata quella di guardare avanti, verso il giorno in cui lo stato assistenziale stesso non sarebbe più apparso necessario. Come scrissi allora: «la vera funzione del *welfare state* è quella di insegnare agli individui come farne a meno»². L'investimento in capitale umano attraverso il sostegno del reddito, il migliorato sistema educativo e sanitario, tutto ciò doveva certo essere indirizzato allo scopo di aiutare gli individui a diventare indipendenti dallo stato e a non cadere in una posizione permanente di dipendenza nei confronti di un'élite burocratica. Inoltre, se anche i trasferimenti a sostegno dei redditi avessero dovuto rivelarsi necessari per molto tempo a venire, ciò non implicava che l'istruzione scolastica e universitaria o i servizi sanitari dovessero essere forniti, oltre che finanziati, dal governo. In particolare, perché non finanziare l'istruzione attra-

² Cfr. *The Welfare Society*, Unservile State Papers, Liberal Publication Department, 1961.

verso uno schema di «buoni scuola», come Jack Wiseman ed io proponemmo insieme nel 1965³. Perché i beneficiari dei vantaggi di un'istruzione universitaria, con un'elevata probabilità di successo economico, dovrebbero ricevere un investimento gratis, a differenza di coloro ai quali questi vantaggi sono preclusi? Perché genitori e studenti universitari non dovrebbero essere posti in grado di scegliere fra un'ampia gamma di istituti alternativi di apprendimento? Rimasi stupefatto nello scoprire che tutto ciò era eresia bell'e buona, tranne che fra pochissimi pensatori liberali dell'epoca, per i quali «concorrenza» non era una parolaccia.

Un secondo elemento determinante il mio cambiamento di prospettive intellettuali fu legato alla mia esperienza nella vita pubblica (1973-'76) in qualità di capo consigliere economico presso il ministero del Commercio e dell'industria. Non avevo mai pienamente preso in considerazione il ruolo del governo in rapporto allo sviluppo industriale. Prima di trovarmi a dare dei pareri a questo proposito, immaginavo che alla base della politica governativa fossero principi intesi a tutelare il libero scambio e la concorrenza, nonché un diritto societario che favorisse l'informazione dei consumatori e degli azionisti, e forse promuovesse forme di compensazione per le imprese in difficoltà (particolarmente se le difficoltà erano il risultato di cambiamenti improvvisi nelle politiche governative). Quale non fu la mia sorpresa nel constatare che i principali uomini politici, sia conservatori sia laburisti, erano giunti a credere in una forma di corporativismo non dissimile da quella che si era sviluppata in Germania sotto i nazisti o in Italia sotto il fascismo, basata sull'ingenua credenza che massicci investimenti sovvenzionati dal governo, soprattutto in iniziative di grandi dimensioni, rappresentino la chiave per il progresso economico. Ben presto mi unii all'«opposizione interna» a simili orientamenti e trascorsi un periodo interessante, pieno di stimoli ma anche di frustrazioni, cercando di erodere queste credenze. Ma potevo lottare per le mie tesi

³ Si veda il nostro *Education for Democrats*, Hobart Paper n. 25, Londra, The Institute of Economic Affairs, 1965.

senza avere le mani legate soltanto se fossi ritornato alla vita accademica, ciò che in realtà feci⁴.

Un elemento finale scaturì dall'essermi reso conto che, se credevo fermamente nelle virtù della sovranità del consumatore e nella realizzazione di questa attraverso un sistema di distribuzione dei beni e dei servizi largamente concorrenziale, e se invero credevo nella libertà economica in quanto tale, allora mi sarei trovato in una posizione falsa qualora avessi continuato a ricoprire una carica accademica o governativa caratterizzata da una garanzia assoluta di inamovibilità e di sicurezza. Certamente non fu questo l'unico motivo che mi spinse ad abbandonare l'Università di York, dove mi ero trovato molto bene, per diventare *Principal* (presidente) dell'unica istituzione universitaria a finanziamento indipendente del Regno Unito: quella che ora è l'Università di Buckingham. Dovevo, adesso, mettere in pratica ciò che ero venuto predicando. Questo servì a rinsaldare le mie simpatie per tutti coloro che avviano una piccola impresa nella speranza che essa crescerà grazie alla qualità dei suoi servizi, scontrandosi con tutte le difficoltà concomitanti, quali il reperire capitali e fronteggiare un ambiente ostile, creato da quanti conducono senza fatica imprese affermate e possono magari usare tattiche predatorie per soffocare la concorrenza da parte di quelle nuove⁵.

Oggi giorno, i giovani economisti hanno ogni opportunità di imparare l'economia liberista da menti di prim'ordine, e non sono costretti a districarsi nel sottobosco di idee false. Non li invidio, poiché le prove che dovetti superare di amichevoli discussioni con mio padre e di scontro diretto con una temibile opposizione nella vita accademica e pubblica mi hanno forse reso più consapevole del significato della libertà economica rispetto a quanti non hanno dovuto compiere grandi sforzi in prima persona. Dico questo senza diffidenza allorché ricordo, quali che siano state le mie esperienze

⁴ Per una narrazione delle mie esperienze si veda il mio *Economic Analysis for Government and Related Themes*, Oxford, 1979, parte IV.

⁵ Cfr. il mio *Buckingham's Fight for Independence*, in «Economic Affairs», VI (1986), n. 3, febbraio-marzo.

particolari, che esse non stanno certo alla pari di quelle di quanti, come Luigi Einaudi, hanno affrontato dei pericoli diretti nella causa della libertà economica⁶.

COME DEFINIRE LA LIBERTÀ ECONOMICA

Quando ho dovuto dare un contenuto all'idea di libertà economica, come nel libro scritto insieme con Charles Rowley⁷, ciò non mi è riuscito del tutto agevole. Un modo possibile è quello di prendere in esame l'ambiente economico circostante l'individuo e di esaminare il processo attraverso cui l'individuo cerca di «migliorare la propria condizione». Convenzionalmente, nell'analisi economica la soddisfazione o utilità di un individuo è funzione diretta dei beni che a lui sono disponibili, sia privati sia pubblici, e funzione inversa dello sforzo e delle capacità spesi nel procurarseli. La sua capacità di massimizzare la propria soddisfazione è vincolata dai prezzi dei beni privati, dal «prezzo-tassa» imposto per i beni pubblici, e dal prezzo che egli riesce a farsi pagare per i propri sforzi e capacità. Una simile rappresentazione dell'individuo, tuttavia, conduce troppo agevolmente a un modello dell'economia in cui egli è concepito come un individuo che si riaggiusta passivamente all'ambiente, come un «cane pavloviano» che reagisce a stimoli controllati da agenti esterni. Non c'è che da compiacersi nel constatare in quale misura, sotto il rinnovato influsso della scuola austriaca⁸, questa descrizione del comportamento individuale viene oggi considerata fuorviante e indesiderabile.

⁶ Com'è ben noto in Italia, nel 1943 Luigi Einaudi e sua moglie dovettero rifugiarsi in Svizzera, attraversando a piedi le Alpi. Fra i primi a riceverli fu un altro famoso profugo, Wilhelm Röpke. Si vedano le due interessantissime lettere di Röpke a Einaudi in W. Röpke, *Briefe 1934-1966*, Zurigo, 1976.

⁷ C. K. Rowley e A. T. Peacock, *Welfare Economics: A Liberal Restatement*, Oxford, Martin Robertson, 1975.

⁸ Un esempio degno di nota è l'opera di I. M. Kirzner, *Perception, Opportunity and Profit*, Chicago, The University of Chicago Press, 1979.

La libertà economica è prima di tutto una *descrizione*, la quale richiede che alcuni aspetti del modello convenzionale assumano caratteristiche particolari. Adam Smith vedeva ciò con grande chiarezza allorché scriveva, per usare una terminologia moderna, che il vincolo di bilancio dell'individuo deve riflettere il predominio di particolari gruppi d'interesse. Pertanto, i prezzi dei beni e dei servizi che l'individuo trova di fronte a sé debbono riflettere quelle forze competitive all'opera che lo hanno lasciato libero di scegliere delle alternative. Allo stesso modo, le forze competitive nell'offerta dei fattori debbono lasciare l'individuo «libero di portare tanto la sua operosità quanto il suo capitale in concorrenza con quelli di qualsivoglia altro uomo, o ordine di uomini».

Le caratteristiche dei mercati concorrenziali, sia dei beni e dei servizi sia dei fattori di produzione, mettono l'individuo in grado di allentare i vincoli che intralciano le sue azioni; e l'attenzione viene a concentrarsi su di lui come negoziatore di contratti anziché come soggetto che si aggiusta passivamente a forze al di là del suo controllo. Questa differenza di accento nella concezione dell'azione economica rappresenta il terreno comune del pensiero liberale, e non c'è bisogno che se ne discuta ulteriormente in questa occasione. Molto meno ben determinata è invece la posizione dell'individuo nei confronti di coloro che forniscono beni pubblici e coloro che gli presentano il conto per tali beni. Prima di esaminare le moderne posizioni liberali su questo tema, sarà utile ricordare quelle di economisti classici quali Hume e Smith. Per entrambi il principale, ma non unico, fattore determinante l'entità e la composizione tanto dei beni pubblici quanto del conto da pagare per essi è la preservazione dello stesso libero mercato. Se i mercati debbono funzionare in modo coerente con la descrizione della libertà economica, allora dovrà esistere un ben determinato sistema di diritti di proprietà, e i costi delle negoziazioni fra gli individui intese a realizzare i benefici dello scambio dovranno essere minimizzati. La promozione dell'efficienza del mercato deve implicare, dunque, un intervento governativo. La specializzazione e i vantaggi dello scambio possono realizzarsi soltanto in una società nella quale esista un ap-

parato procedurale per regolare le dispute e nella quale siano preservati l'ordine e la legalità; a loro avviso era chiaro che in uno stato sociale progredito il principio della divisione del lavoro indicava che queste condizioni preliminari dovevano essere soddisfatte attraverso l'offerta governativa di giustizia, ordine e legalità⁹. Smith si spinse ancora più in là allorché sostenne che il governo aveva un ruolo da svolgere anche nell'eliminazione dei monopoli di posizione, rimuovendo gli ostacoli al commercio e diminuendo le «spese dei trasporti» attraverso il finanziamento, coordinato dalla mano pubblica, della costruzione di strade e della loro manutenzione.

Le tesi di Hume e di Smith trovano spesso degli echi nel pensiero liberale moderno. Il risalto dato al problema di come si possa definire la funzione dello stato non unicamente riferendosi al suo ruolo nel promuovere la «libertà naturale» ha il suo riflesso moderno nell'ormai celebre esame dello «stato minimo» da parte di Nozick¹⁰. Un altro esempio è la clausola che, poiché governo implica coercizione, la sua legittimità richiede che prevalga lo stato di diritto. La legge deve guardare al futuro e non essere retroattiva nella sua applicazione; deve essere nota e certa, e applicata con eguale vigore a tutti gli individui senza eccezioni. Il problema del come definire le dimensioni dell'azione coercitiva e del come tradurre ciò in regole costituzionali si pose al centro stesso non soltanto del pensiero giuridico, ma anche di quello economico dei liberali tedeschi dell'*Ordo-Kreis*. Va notato, per inciso, che i giuristi liberali tedeschi difendono tuttora la tesi secondo la quale la coercizione deve spingersi fino alla distruzione dei cartelli e dei monopoli¹¹, mentre i liberali americani hanno argomentato che l'azione

⁹ Cfr. A. Smith, *The Wealth of Nations* [1776], Oxford, Campbell, Skinner and Todd Edition, 1976, libro IV.ix.51 e libro VI (trad. it. *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, Isedi, 1973). Cfr. la mia analisi critica in A. S. Skinner e T. Wilson (a cura di), *The Wealth of Nations. Essays on Adam Smith*, Oxford, 1975.

¹⁰ Si veda R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, 1974 (trad. it. *Anarchia, stato e utopia*, collana «Strumenti» della Fondazione Einaudi, Firenze, Le Monnier, 1981).

¹¹ T. W. Hutchison, *The Politics and Philosophy of Economics*, Oxford, 1981, cap. 5.

antimonopolistica dello stato genera suoi propri costi di controllo forse superiori ai benefici ricercati nel promuovere la concorrenza¹².

Un elemento che manca nei dibattiti classici sembra essere quello delle negoziazioni che si svolgono fra stato e individuo, vale a dire il ruolo che questi svolge nelle decisioni che governano l'entità e la composizione dei beni pubblici nonché i metodi del loro finanziamento. Probabilmente senza eccezione alcuna, i pensatori liberali moderni danno per scontato che una descrizione della libertà economica debba includere la partecipazione al processo democratico. Smith ignorò in sostanza il problema, ma Hume rivolse l'ammonimento che condizioni tali da metter a repentaglio la libertà economica saranno create con maggiore probabilità dai governi popolari che non dalle monarchie. Ciò nasce dalla tentazione, per lo stato, di indebitarsi senza un percettibile timore di bancarotta, dal momento che chi deve pagare il debito diventa nello stesso tempo il creditore. Le monarchie «civilizzate» si comportano meglio. I principi stanno bene attenti prima di contrarre debiti con parlamenti assetati di potere, e nessuno dei due ha interesse a contrarre debiti con finanzieri esteri¹³. Possiamo non condividere la mancanza di entusiasmo degli economisti classici per il governo popolare, ma è innegabile che essi abbiano individuato un dilemma importante nell'associazione fra libertà economica e supremazia politica dei cittadini. Se accettiamo tacitamente, così come fanno i liberali della scuola di *Public Choice*¹⁴, che la cosa importante sono i sistemi di votazione democratica e che il problema tecnico sta nel come ricreare il mercato competitivo nella scelta dei beni forniti pubblicamente, ciò non garantisce affatto che il sistema

¹² Si veda G. J. Stigler, *The Citizen and the State*, Chicago, The University of Chicago Press, 1975.

¹³ Si veda il celebre saggio di David Hume sulla *Libertà civile*, ristampato in F. Watkins (a cura di), *Hume's Theory of Politics*, Edimburgo, 1951.

¹⁴ Si veda, per esempio, J. M. Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1975 (trad. it. parziale *I limiti della libertà*, a cura di D. da Empoli, Torino, Quaderni di Biblioteca della libertà, 1978).

economico conserverà quelle caratteristiche che sono richieste dalla libertà economica. L'allargamento del suffragio ha dato alle masse l'opportunità di usare il settore pubblico come strumento per redistribuire i diritti di proprietà a proprio presunto vantaggio, attraverso sia la riallocazione del carico fiscale sia il trasferimento della maggior parte dello stock di capitale sotto il controllo del governo. Il risultato paradossale è stato che il potere del governo non è aumentato, ma diminuito. Il governo, in altre parole, viene a indebolirsi progressivamente a mano a mano che si formano nella comunità gruppi di interesse rivolti a proteggere interessi economici particolari, e sorgono coalizioni che patteggiano l'una con l'altra per il sostegno a programmi di spesa sempre più ambiziosi che i politici debbono approvare se vogliono rimanere in carica. L'aumento concomitante del potere monopolistico dei funzionari pubblici come offerenti al tempo stesso dei beni pubblici e dei servizi necessari per produrli incoraggia, di risposta, una crescita dell'azione collettiva da parte di sindacati e industrie come mezzo di difesa contro il monopolio pubblico degli acquisti. Questa situazione non corrisponde certo a una descrizione dell'economia nella quale la libertà economica individuale è preservata.

La libertà politica, dunque, può rappresentare una condizione necessaria ma non una condizione sufficiente per la preservazione della libertà economica. Di fronte a questo problema, il pensiero liberale moderno si è concentrato sull'invenzione, e a volte sulla reinvenzione, di accorgimenti costituzionali rivolti a frenare la crescita del settore pubblico, di «regole per fare le regole»¹⁵. In ultima analisi, pertanto, le descrizioni del significato delle dimensioni della libertà economica fatte dai liberali classici e da quelli contemporanei rivelano una stretta rassomiglianza. Le loro opinioni sulla sorgente ultima del potere politico potranno divergere, ma questo potere dovrà per entrambi essere esercitato al fine di conseguire lo stesso scopo: far sì che le attività economiche dello stato promuo-

¹⁵ Cfr. W. H. Hutt, *The Power of Trade Unions*, in *The Unfinished Agenda: Essays in Honour of Arthur Seldon*, Londra, The Institute of Economic Affairs, 1986.

vano la libertà economica anziché minacciarla. Per quali motivi questo debba essere uno scopo desiderabile e in che modo lo si possa conseguire sono questioni separate, che passerò ora ad esaminare.

GLI ARGOMENTI CONTEMPORANEI
IN FAVORE DELLA LIBERTÀ ECONOMICA

Dopo aver ricordato le varie dimensioni della libertà economica nel pensiero contemporaneo, parrà superfluo ripetere semplicemente quali ne siano, a nostro avviso, i vantaggi. Così stando le cose, vorrei piuttosto ricordare la maggiore importanza che viene attribuita alla libertà economica rispetto all'epoca in cui ricevetti la mia prima formazione da economista.

Come ho già osservato, fra gli economisti più giovani i consensi per il pensiero liberale sono molto più ampi oggi che non un tempo. Tipicamente, nella mia generazione l'economia del benessere era usata per attrarre l'attenzione sulle circostanze in cui il governo deve interferire con il mercato e porre rimedio ai suoi «fallimenti» per realizzare il pieno impiego, una distribuzione del reddito e della ricchezza «accettabili» e un'allocazione delle risorse «adeguata», con riferimento in modo particolare all'inquinamento ambientale. Pochi di noi erano refrattari all'idea che necessariamente ci fosse qualcosa di utile nell'indagine delle varie dimensioni di tali «fallimenti», e non posso vantarmi di avere fatto eccezione alla regola. L'esperienza pratica di governo che molti appartenenti alla mia generazione hanno vissuto ci ha resi consapevoli che spesso le cure per i fallimenti del mercato sono peggiori del male. Siamo più saggi e più tristi, perché non avevamo capito che le forme di intervento pubblico comunemente invocate si fondavano su assunti del tutto privi di plausibilità. Si riteneva che chi fosse stato investito di autorità di governo avrebbe acquisito una superiore conoscenza degli eventi economici a venire e delle complicazioni delle vicende economiche, e che politici e amministratori fossero dotati di più elevata saggezza e di un'integrità che trascendeva

quella delle persone comuni. Alcuni coltivano ancora la speranza che, nonostante i fallimenti dell'intervento pubblico, i politici e i loro consiglieri possano ugualmente imparare dai loro errori. Ho già esposto le ragioni per cui ritengo esistano limiti ben definiti alle possibilità di un miglioramento di questo tipo, e che mi inducono a rifiutare i modelli economici che ci porterebbero su questa strada.

Il mutamento di maggior rilievo cui ho assistito nella mia vita è stato il rifiuto in blocco da parte di un gran numero di economisti più giovani – e su fondamenti strettamente scientifici – dei modelli economici favorevoli ad un ampio intervento pubblico al fine di conseguire obiettivi largamente condivisi nelle società occidentali. Il loro modello propone invece una descrizione del tutto differente del processo di mercato. Tale descrizione pone l'accento sulla mutevolezza delle strutture di preferenze degli individui e sul processo di adattamento a tali cambiamenti; dunque non si fonda più sull'ipotesi di una struttura di preferenze nota, che implicherebbe la definizione delle condizioni di equilibrio inerenti all'adattamento del mercato. La libertà economica, nei termini in cui l'ho definita in precedenza, diventa dunque il mezzo principale attraverso cui le misure comuni di benessere raggiungono risultati migliori di quelli che si ottengono se il governo cerca di controllare l'economia. Il rimedio per la disoccupazione, per la povertà, perché la crescita sia sufficiente e i consumatori soddisfatti, sta nell'eliminare le imperfezioni di mercato, soprattutto nel promuovere la libertà di entrata in tutti i mercati dei fattori e dei prodotti. A tal riguardo, mi si conceda con un po' di campanilismo di far riferimento ai contenuti di quella rivista stimolante che è «*Economic Affairs*», diretta da Arthur Seldon. In essa i giovani appaiono in piena forma e non lesinano le critiche al modo in cui lo stesso governo della signora Thatcher «trascina i piedi» nella realizzazione dell'obiettivo dichiarato di promuovere la libertà economica.

Non dubito che i giovani abbiano ragione allorché sostengono che il mercato rappresenta il miglior mezzo per allocare le risorse negli interessi del consumatore; e molti economisti in Europa

orientale e forse in Cina converrebbero con loro nell'esaltare le virtù del mercato a questo riguardo. Tuttavia, se cercassimo di esaminare il rapporto fra entità del settore pubblico (come variabile indipendente) e una qualunque delle presunte misure di benessere economico, troveremmo forse sempre che i paesi con un settore pubblico relativamente ampio ottengono risultati peggiori di quelli in cui il settore pubblico ha dimensioni relativamente piccole?

Assumendo che sia legittimo impiegare procedure statistiche usuali di accertamento, e che non si pongano problemi per quanto concerne la raccolta dei dati e le convenzioni statistiche dei vari paesi, non mi sentirei di affermare che si perverrebbe a conclusioni inoppugnabili in questo senso¹⁶.

Ritengo che questa concezione, la quale individua la superiorità della libertà economica in quanto strumento per conseguire fini economici collettivi, sia fuorviante. In primo luogo, c'è qualcosa che non convince nella stessa idea di esprimere fini liberali in termini di obiettivi economici collettivi, acquisibili l'uno a spese dell'altro e formulati in percentuali globali quali il tasso di crescita, di inflazione o di disoccupazione.

In secondo luogo, giudicare la libertà economica soltanto per il suo apporto ad obiettivi economici collettivi ignora il suo contributo alla preservazione della libertà personale e quindi alla creazione di quelle circostanze che, natura permettendo, conferiscono agli individui il controllo sul proprio destino. Come scriveva John Stuart Mill in un penetrante brano:

Colui il quale permette che il mondo, o la parte di esso in cui vive, scelga per lui il suo progetto di vita, non ha bisogno di altre facoltà se non di quella, scimmiesca, dell'imitazione. Colui che sceglie da sé, usa tutte le sue facoltà. Deve usare lo spirito d'osservazione per vedere, il ragionamento e il giudizio per prevedere e, quando ha deciso, la fermezza e l'autocontrollo per attenersi alla decisione deliberata... È possibile che lo si possa guidare sulla buona

¹⁶ Alla base di questo rilievo sono le mie stesse ricerche in collaborazione con Martin Ricketts. Cfr. *The Growth of the Public Sector and Inflation*, in F. Hirsch e J. H. Goldthorpe (a cura di), *The Political Economy of Inflation*, Londra, Martin Robertson, 1978.

strada e tenere lontano dai pericoli, senza alcuna di queste cose. Ma quale sarà, in termini comparativi, il suo merito come essere umano? Giacché davvero importante non è soltanto ciò che gli uomini fanno, ma anche quale sorta di uomini essi sono per fare ciò che fanno¹⁷.

È una fortuna, certamente, che tanti dei nostri più giovani colleghi possano assumere la libertà personale per scontata e sfruttare sino in fondo le opportunità che questa offre di creare nuove idee e discuterne la rilevanza ai fini della politica economica, con l'unico rischio, al peggio, di vedersi confutati. Non si può che augurare loro di continuare per lungo tempo a godere di simili condizioni; vorrei tuttavia ricordare che «il prezzo della libertà è l'eterna vigilanza».

LA RISPOSTA CONTEMPORANEA A OBIEZIONI COMUNI

L'obiezione più comune a una posizione liberale concerne la distribuzione dei diritti di proprietà. Non posso certamente documentare i vari modi in cui una moltitudine di autori hanno criticato il processo di libero scambio come arbitro ultimo della distribuzione del reddito e della ricchezza. Al centro del dibattito moderno è il famoso libro di John Rawls, *A Theory of Justice*, nel quale egli afferma tra l'altro:

La distribuzione esistente del reddito e della ricchezza... rappresenta l'effetto cumulativo della distribuzione precedente delle facoltà naturali – vale a dire, dei talenti e delle capacità naturali – così come queste si sono sviluppate o sono state lasciate inutilizzate e così come il loro uso è stato favorito o sfavorito nel tempo per effetto di circostanze sociali e di fatti casuali, quali la sfortuna e la fortuna. Intuitivamente, l'ingiustizia più ovvia del sistema di libertà naturale è che esso tollera che le quote distributive siano influenzate, in maniera impropria, da fattori così arbitrari da un punto di vista morale.

¹⁷ J. S. Mill, *Essay on Liberty* [1859], Oxford, Oxford World Classics Edition, 1942 (trad. it. *Saggio sulla libertà*, a cura di G. Giorello e M. Mondadori, Milano, Il Saggiatore, 1981).

La concezione di Rawls, che lo conduce ad auspicare la redistribuzione dei diritti di proprietà in modo conforme agli interessi del gruppo più sfavorito, è stata a sua volta oggetto di una serrata critica da parte dei liberali moderni, soprattutto Nozick¹⁸. Tuttavia, non c'è motivo – ai fini della nostra analisi – per cui dovremmo esplorare qualcosa di più che non la concezione liberale delle circostanze in cui appare ammissibile l'intervento governativo rivolto a modificare la distribuzione della ricchezza.

La risposta a questa domanda non vede i liberali parlare con una sola voce. Non si tratta di una questione di principio, poiché per tutti noi il vero banco di prova è in quale misura qualunque intervento governativo rappresenta una restrizione della libertà. Si tratta invece di un problema di interpretazione. Difficilmente si troverebbero oggi dei liberali contrari a qualche intervento governativo rivolto a tutelare i più sfavoriti. Così Hayek¹⁹ ha sostenuto che, fintantoché «un reddito minimo uniforme è fornito, fuori dal mercato, a tutti coloro che, per qualsiasi motivo, non riescono a guadagnare nel mercato di che vivere in maniera adeguata, ciò non conduce necessariamente a una restrizione della libertà, né a un conflitto con lo stato di diritto». Il fatto è che ciò lascia un ampio margine di disaccordo fra i liberali per quanto riguarda il livello preciso di tale minimo e come si possa decidere chi abbia il diritto di riceverlo. Alcuni fautori della posizione liberale, fra cui chi scrive, si spingerebbero molto più in là e sosterrrebbero, insieme con John Stuart Mill, che le concentrazioni di ricchezza perpetuate per un periodo prolungato possono mettere in pericolo la libertà economica, nonché la libertà politica, in quanto si legano a una concentrazione di potere in mano agli individui ricchi rispetto ai meno fortunati.

Come ho già ricordato, in passato dedicai notevoli sforzi alla formulazione di metodi attraverso i quali gli individui possano rice-

¹⁸ Cfr. R. Nozick, *op. cit.*, cap. 7.

¹⁹ F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Londra, Routledge & Kegan Paul, vol. 3, 1979 (trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Milano, Il Saggiatore, 1986).

vere sussidi sotto forma di trasferimenti monetari o di «buoni». In tal caso, ciascuno continua ad avere la responsabilità per l'acquisto dei beni e dei servizi intesi a favorire il suo benessere e a facilitare il suo accesso all'istruzione, alla sanità e alla casa. Quest'approccio è moneta corrente fra i liberali di tutte le generazioni. Ugual peso attribuirei alla necessità di combinare questo tipo di sostegno economico con la clausola secondo cui i servizi acquistati mediante il sistema di trasferimenti o di buoni dovrebbero essere, per quanto possibile, privatizzati e la libertà di entrata dovrebbe essere consentita al fine di preservare la concorrenza nell'offerta. Il dibattito su questa clausola registra disaccordi profondi, e credo che alcuni liberali tedeschi miei amici, fedeli alla riforma universitaria dello scorso secolo nel loro paese, nutrano forti dubbi sul fatto che sia desiderabile privatizzare le università e consentire la libera entrata nella «industria» dell'istruzione universitaria.

Un «test di convergenza» più severo dell'unanimità di opinione fra i liberali è quello che è sollevato da qualunque tentativo di modificare la distribuzione della ricchezza. Un problema è che l'intera questione occupa meno spazio di una volta nei dibattiti liberali, e ciò probabilmente per due motivi. In primo luogo, la prosperità crescente nelle democrazie occidentali e l'indipendenza che da essa consegue possono far sembrare meno urgente la questione. In secondo luogo, eminenti liberali come Hayek hanno scorto virtù positive nell'esistenza di una classe agiata, dotata di ricchezza sufficiente a farla distaccare dalla preoccupazione immediata del «guadagnare e spendere», dal momento che appare «soltanto naturale che lo sviluppo dell'arte del vivere bene e dei valori non materialistici debba aver tratto profitto principalmente dalle attività di coloro che non hanno preoccupazioni materiali»²⁰. Possiamo aggiungere «amen» a quest'affermazione; ritengo comunque che dobbiamo esercitare la più attenta vigilanza per evitare che la con-

²⁰ F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londra, Routledge & Kegan Paul, 1960, p. 130 (trad. it. *La società libera*, Firenze, Vallecchi, 1969). Egli sostiene questa posizione più antica nel volume menzionato nella nota precedente.

servazione di una simile classe non crei o ricrei una qualche forma di sistema gerarchico – ciò che potrebbe avvenire nelle società comuniste oltre che in quelle capitalistiche – il quale offra vantaggi particolari ai rampolli delle famiglie aristocratiche. Più avanti esporrò altri motivi che mi inducono a ritenere che dobbiamo sorvegliare la distribuzione della ricchezza. Per il momento, vorrei aggiungere che il problema che mi ero posto, e che non ha mai trovato soluzione soddisfacente, è come si possa realizzare un'azione pubblica – ad esempio, attraverso il sistema fiscale – la quale non sfoci in una «redistribuzione collettiva» nella forma di trasferimento di ricchezza allo stato. Viene, infine, il problema familiare di quali effetti un'azione fiscale cosiffatta avrebbe sugli incentivi a lavorare e a risparmiare²¹.

Non posso che accennare brevemente alla seconda, grande critica rivolta al sistema della libertà economica, e cioè che esso non risolve il problema della «alienazione del lavoratore». Si può ammettere che il sistema della libertà economica riesca a frustrare il tentativo dei lavoratori dipendenti, isolatamente o in combinazione, di influenzare il prezzo del proprio input di fattore e la convenienza relativa lavoro-tempo libero, variabili queste che svolgono un ruolo decisivo nella libertà individuale. Rimane il fatto che una certa forma di relazione di autorità sussiste fra datore di lavoro e lavoratore dipendente in un sistema che deve consentire la proprietà individuale del capitale e l'uso di metodi capitalistici di produzione. L'ordine gerarchico sul luogo di lavoro sembrerebbe porsi in radicale conflitto con quell'autonomia nell'azione economica che è attribuita all'individuo dai fautori della libertà economica. A questo ragionamento si possono fare alcuni brevi commenti.

²¹ Il nome di Eugenio Rignano ha ancora un significato per i teorici italiani di politica fiscale? Il suo *Di un socialismo in accordo colla dottrina economica liberale*, comparso per la prima volta nel 1902, conteneva un ingegnoso schema per tassare i patrimoni in modo progressivo nel tempo: i trasferimenti in punto di morte nella «prima generazione» sarebbero stati tassati di meno di quelli fra generazioni successive. Esso suscitò un notevole interesse nel Regno Unito nel periodo fra le due guerre. Si veda, per esempio, H. Dalton, *The Inequality of Incomes*, Londra, 1935.

a) I liberali non hanno perso tempo ad osservare²² che alla base dell'alienazione devono esserci fattori tecnologici piuttosto che istituzionali, dal momento che la produzione collettivistica, come ha riconosciuto un noto autore marxista quale Ota Sik²³, non è certamente sinonimo di distruzione del rapporto gerarchico.

b) Se (a) è vero, allora potrebbero esserci dei cambiamenti tecnologici tali da rendere possibile una modificazione di questo rapporto. È interessante osservare che nelle nuove industrie ad alta tecnologia esiste una flessibilità molto maggiore, tanto nelle mansioni quanto nella possibilità di decentramento produttivo che promuove l'impiego indipendente.

c) «Due mali non fanno un bene»; se la tecnologia non permette la distruzione del rapporto gerarchico né nel sistema di produzione capitalista né in quello collettivistico, ciò non deve precludere la ricerca di soluzioni compatibili con la libertà individuale. Questa osservazione trova ampi riconoscimenti in due distinte linee di pensiero. La prima risale al celebre capitolo di John Stuart Mill su *Possible Futurity of the Working Classes* in cui egli auspica la proprietà dell'impresa da parte dei lavoratori. Egli pose le basi del dibattito moderno introducendo la clausola restrittiva secondo la quale un simile sistema non deve distruggere la concorrenza fra imprese. La seconda linea di pensiero è molto più moderna e si riscontra presso quei politici inglesi che, seguendo le concezioni liberali moderne, desiderano incoraggiare una più ampia distribuzione della proprietà del capitale non attraverso la redistribuzione, ma attraverso il riaggiustamento dei compensi ai fattori. Le imprese riceveranno un trattamento fiscale favorevole qualora offrano ai lavoratori un pagamento sotto forma di profitti, contribuendo così alla ben nota idea della compartecipazione ai profitti. Far di «ogni uomo il capitalista di se stesso» potrebbe forse offrire qualche compenso

²² Per una discussione di questo punto, cfr. C. K. Rowley e A. T. Peacock, *op. cit.*, cap. 4.

²³ O. Sik, *The Shortcomings of the Soviet Economy as Seen in Communist Ideologies*, in «Government and Opposition», IX (1974), n. 3.

a quanti, in un mondo imperfetto, devono sopportare i costi derivanti dall'aver il proprio lavoro sottoposto a quella stretta «sorveglianza poliziesca» che un sistema competitivo di solito richiede.

DOMARE IL LEVIATANO

La crescita relativa delle dimensioni del settore pubblico in rapporto all'economia privata rappresenta uno dei fenomeni sociali più impressionanti del nostro tempo²⁴. Costituisce una minaccia per la libertà economica? Se così è, che si può fare per liberarci di questa minaccia? Abbiamo, qui, uno dei grandi problemi su cui si concentra il dibattito fra i liberali per quanto riguarda gli assetti costituzionali appropriati per proteggere la libertà nel suo insieme e la libertà economica in particolare.

Personalmente sono incerto, per ciò che concerne la strettezza della correlazione fra crescita delle dimensioni relative del settore pubblico e aumento della «perdita di libertà». Vent'anni or sono tenni una conferenza sull'economia dello stato assistenziale alla University of Virginia. Ne esaminai la crescita, indicai i problemi che questa creava con la formazione di potenti gruppi di interesse e l'inevitabile inefficienza burocratica scaturente dalla centralizzazione delle decisioni nel campo della sanità e dell'istruzione. Tuttavia non me la sentii di proclamare che prevedevo l'avvento della schiavitù e dell'oppressione in Gran Bretagna sotto l'egida del socialismo di stato. Questa titubanza da parte mia chiaramente sconcertò e irritò coloro che mi avevano invitato a parlare. Più tardi, ritengo che ci fu un momento negli anni settanta in cui avrei potuto cambiare opinione, allorché sembrava che il partito laburista stesse per diventare il docile strumento di potenti sindacati e del-

²⁴ Per un'esposizione recente della natura della crescita del governo e delle sue cause e conseguenze, si veda F. Forte e A. T. Peacock (a cura di), *Public Expenditure and Government Growth*, Oxford, 1985. Di particolare interesse per i lettori italiani saranno i contributi di Brosio, Martelli, Zandano, Rizzo, Forte e Marchese, che si riferiscono alla situazione italiana.

la sua stessa influente ala sinistra. La mia risposta attuale alla domanda che ho sollevato subisce l'influsso del fatto che nel sistema economico non sembrano essere all'opera sufficienti forze autocorrettrici tali da rendere certo che gli interessi economici dei contribuenti come elettori (e come percettori di benefici elargiti dallo stato!) rovesceranno l'attuale trend crescente del settore pubblico. Ciò è basato su un'importante ipotesi, e cioè assume come data l'attuale struttura di preferenze degli elettori. Un'ulteriore crescita delle dimensioni del settore pubblico non è inevitabile ma certo dipenderebbe da un cambiamento di tale struttura di preferenze. Da un punto di vista liberale, un simile cambiamento è importante, e sebbene mi si possa considerare già troppo flemmatico circa le minacce *effettive* alla libertà economica in questo momento, a mio avviso un settore pubblico relativamente vasto rappresenta sempre una minaccia *potenziale*. Esso potrebbe offrire troppe tentazioni a chi amasse eccessivamente il potere e fosse abbastanza abile da manovrare, l'uno contro l'altro, i gruppi di interesse. Così in definitiva mi schiero dalla parte di quanti ricercano i modi per domare il Leviatano.

Ho ricordato più sopra la concentrazione degli sforzi sul problema di come si possa ideare assetti costituzionali intesi a frenare la crescita delle attività governative. Nutro una ammirazione enorme per i fondamenti analitici costruiti da autori quali Brennan, Buchanan e Tullock sulle regole costituzionali atte a limitare il potere di governo²⁵. Mi piacerebbe pensare che essi hanno ragione allorché credono che sia sufficiente che delle persone rettamente intenzionate esaminino le loro proposte perché si compiano dei tentativi di metterle in pratica. Tuttavia è difficile convincersi che, una volta che simili regole fossero tradotte negli appropriati riaggiustamenti verso il basso nella tassazione e nella spesa, come pure in cambiamenti della composizione di fiscalità e spesa, allora il

²⁵ Si veda in particolare J. M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962, e J. M. Buchanan e G. Brennan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

«paradosso dell'isolamento» si risolverebbe immediatamente. Tutti possono essere genericamente a favore di una limitazione della crescita del settore pubblico e, in pari tempo, non avere incentivo come individui a rinunciare ai benefici che offrono i servizi pubblici attualmente goduti. Grandi capacità analitiche sono necessarie per delineare gli obiettivi di una riforma costituzionale; un atteggiamento mentale diverso è necessario a chiunque voglia impegnarsi nel compito formidabile di descrivere il sentiero che conduce a questi obiettivi e di inventare modi pratici per indurre gli individui a incamminarcisi.

Personalmente non ho una risposta completa al problema di come collegare gli obiettivi al sentiero che conduce nella loro direzione; e certamente la fede che ciò sia possibile deve dipendere in larga misura dalla speranza che le preferenze degli elettori cambieranno nella direzione desiderata come risultato della persuasione liberale. Ritengo che un buon inizio potrebbe aversi con i programmi di privatizzazione tanto di servizi quanto di aziende pubbliche che vendono sul mercato i propri beni o servizi. Tuttavia ciò che conta, nel caso di simili programmi, è che esistano benefici tangibili e percepiti come tali per molte persone, resi disponibili inoltre in una forma che induca l'opinione pubblica a opporsi a eventuali tentativi di rinazionalizzazione. Posso avanzare tre ampi suggerimenti sul come si potrebbe agire in questo senso²⁶.

a) La privatizzazione deve legarsi ad una maggiore concorrenza attraverso la libertà di entrata nell'industria in questione. Non ha senso privatizzare una compagnia aerea di stato se questa conserverà il monopolio dei voli importanti dietro concessione di una qualche autorità pubblica.

b) Se le condizioni concorrenziali sono difficili ad assicurarsi, come nel caso dei «monopoli naturali», allora l'asta dei diritti di proprietà deve essere condotta in modo da tutelare gli interessi dei consumatori, per esempio con strumenti legati ai risultati o prevedendo periodi limitati di concessione.

²⁶ Si tratta di un riassunto dell'argomentazione contenuta nel mio *Privatisation in Perspective*, in «Three Banks Review», dicembre 1984.

c) La proprietà delle imprese privatizzate deve essere ceduta alla cittadinanza in modo che ciò non aumenti la concentrazione della ricchezza. In effetti, la privatizzazione potrebbe offrire l'opportunità di ridurre la concentrazione della ricchezza attraverso la distribuzione dei titoli azionari non al più alto offerente ma alla popolazione lavorativa nel suo complesso. Si sostiene qui che ciò è necessario per il futuro del capitalismo stesso, così come della libertà economica che vi si associa, in particolar modo se – come sembra del tutto possibile – la quota relativa del capitale come fattore di produzione è destinata ad accrescersi²⁷. Nel Regno Unito una delle forme più popolari di privatizzazione è stata la vendita agli inquilini di appartamenti posseduti dagli enti locali, sebbene ciò abbia discriminato a favore di chi già aveva avuto la fortuna di vedersi assegnare un'abitazione sovvenzionata, vale a dire di uno strato che non coincide necessariamente con quello più povero della popolazione lavoratrice. Non è probabile che un governo di sinistra, dipendente dal sostegno operaio, vorrebbe rovesciare questo diritto di acquisto.

La privatizzazione, su scala sufficiente e vincolata a condizioni appetibili per i consumatori, se non nel pieno interesse del produttore, rappresenta quanto meno un mezzo parziale per risolvere il duplice dilemma di ridurre il potere dello stato e in pari tempo diminuire il pericolo che una concentrazione di ricchezza troppo elevata farebbe gravare sulla libertà economica.

NOTA CONCLUSIVA

La nozione di libertà economica comprende in sé giudizi di valore circa il giusto modo di comportarsi dell'uomo (egli è responsabile del proprio destino) come pure circa gli obiettivi dell'attività economica (ciò che più conta è il soddisfare le preferenze degli indivi-

²⁷ Sono debitore di questo rilievo importante a Samuel Brittan. Si veda il suo *The Politics and Economics of Privatisation*, in «Political Quarterly», aprile-giugno 1984.

dui). Inoltre, i suoi fautori sono riuniti dall'osservazione empirica che gli individui si trovano di fronte a condizioni economiche sempre mutevoli sotto l'influsso tanto dell'evoluzione della loro stessa struttura di preferenze quanto dei cambiamenti tecnologici, vale a dire di fattori dei quali nessuno può essere previsto dagli individui agenti isolatamente o in concertazione, ad esempio nell'azione collettiva statale. Questo amalgama di giudizi di valore e di idee tratte dal funzionamento dell'economia ingenera un forte scetticismo in merito sia alla desiderabilità sia all'efficacia dell'intervento economico governativo, pur basato sull'ideale dello stato di diritto.

Con tutte queste cose in comune, le disparità d'opinione fra i liberali possono essere osservate in prospettiva, e appaiono come divergenze di accenti piuttosto che di sostanza. Non possiamo non augurarci, tuttavia, di continuare per lungo tempo a godere del lusso della possibilità di una ragionevole discussione anche con coloro che hanno vedute differenti dalle nostre.