

## Il prezzo della democrazia

Lord Harris of High Cross

Quanti di noi oserebbero affermare in pubblico – o confessare in privato – di essere contrari alla democrazia intesa come metodo di scelta dei governi basato sulla prevalenza di un'opinione maggioritaria? Sebbene sia membro della non elettiva Camera dei Lord in Gran Bretagna, ritengo giusto che l'autorità finale spetti generalmente<sup>1</sup> all'elettiva Camera dei Comuni.

Ciò nondimeno, nella mia veste di economista di professione non sono l'unico a sostenere che la maggior parte dei governi democratici, e ciò a prescindere dai singoli partiti che li hanno formati, non sono il più delle volte riusciti a mantenere le loro nobili promesse. Può darsi che in Italia la situazione sia diversa, ma dubito che la maggior parte di voi sia sinceramente soddisfatta del comportamento dei vostri governi dal dopoguerra in poi. In Gran Bretagna, almeno sino all'avvento del primo governo Thatcher nel 1979, i partiti si sono comportati come venditori di pillole promettendo rimedi indolori a qualunque tipo di problema.

Nell'esperienza recente, l'errore più grave dei governi occidentali è stato quello di provocare una sempre crescente inflazione che ha distrutto i bilanci familiari, ingannato chi deteneva risparmi o percepiva redditi fissi, destabilizzato il mercato dei prestiti in tutto

---

<sup>1</sup> I costituzionalisti concordano nel ritenere che la Camera dei Lord avrebbe il diritto di opporsi alla Camera dei Comuni se questa tentasse di prolungare la propria durata oltre cinque anni.

il mondo e distorto la produzione, la distribuzione e gli scambi economici.

Il fallimento del governo non si riduce a questo, a giudicare dal malcontento generale nei confronti dei servizi sociali erogati dallo stato, dell'istruzione e del sistema sanitario pubblico. Vi è poi una ansietà diffusa dovuta all'incerta difesa della legge e dell'ordine, laddove questa rappresenta forse la funzione primaria del governo in una società libera. Ma si potrebbe allungare ancora l'elenco dei danni inflitti dai moderni governi democratici: tasse sempre più alte, ostacoli al cambiamento e al progresso economico, e discriminazione in favore di gruppi particolaristici, compresa la distorsione dei prezzi e della produzione agricola ed industriale.

Winston Churchill affermò una volta amaramente che «la democrazia è il peggior sistema di governo - eccezion fatta per tutti gli altri». Giovani studenti ingenui possono sognare l'avvento di un dittatore benevolo, ma i più fra noi sanno bene che quando qualcosa di simile è diventato realtà è subito degenerato nella peggior corruzione, oppressione e tirannia.

In ogni caso possiamo condividere l'opinione di John Stuart Mill, il filosofo liberale del XIX secolo, secondo cui l'autogoverno è da preferire al buon governo. Il merito della democrazia non consiste nel fatto che otteniamo il governo che vogliamo, o addirittura il governo che meritiamo. Il vantaggio decisivo è che il voto come mezzo per decidere chi controllerà il potere coercitivo del governo è di gran lunga migliore della lotta. Nonostante tutti i suoi difetti, la democrazia mantiene viva la prospettiva di un cambiamento politico senza spargimento di sangue. Fintantoché esisteranno elezioni periodiche, possiamo sempre sperare che il nostro voto servirà ad eliminare gli attuali fuffanti, anche se il risultato sarà quello di eleggerne di nuovi!

Obiettivo primo della mia analisi è quello di chiarire se le indubbie imperfezioni della democrazia siano dovute al suo stesso fondamento, il concetto di autogoverno, o non piuttosto al modo in cui esso si è venuto a tradurre nella realtà.

DEMOCRAZIA POLITICA  
CONTRO DEMOCRAZIA ECONOMICA

Se consideriamo la democrazia politica come componente essenziale di una società libera, un attimo di riflessione basterà a farci capire che essa non è una garanzia sufficiente di quelle più ampie libertà economiche e sociali che distinguono la vita nell'Occidente dall'esistenza nelle cosiddette democrazie popolari dell'Est europeo. Il panegirico di Abraham Lincoln in favore di un «governo del popolo, dal popolo, per il popolo» suona senza dubbio molto bene. Ma che tipo di libertà avremmo se non andasse oltre la sola scelta del partito da votare in occasione di elezioni periodiche?

Nella maggior parte delle democrazie liberali, i cittadini adulti hanno di fronte una scelta politica molto limitata. Nella migliore delle ipotesi viene chiesto loro di votare scegliendo fra due o tre partiti ogni quattro o cinque anni, per un governo che spenderà ogni anno circa la metà del reddito nazionale. Ora proviamo a chiederci che tipo di scelta è questa se paragonata a quella amplissima che tutti abbiamo quando vogliamo spendere per noi e per la nostra famiglia l'altra metà del nostro reddito, rimastaci dopo aver pagato le tasse.

A questo punto, eccoci portati ad instaurare un confronto tra la democrazia politica dell'urna e la democrazia economica del mercato. È stato un importante economista britannico, Lionel (poi Lord) Robbins, a interpretare efficacemente il mercato concorrenziale come un referendum perpetuo in cui i consumatori votano ogni giorno con i loro soldi<sup>2</sup>. Quando scelgono fra decine o centinaia di marche di cibo, vestiti, automobili, mobili, eccetera, i clienti stanno di fatto votando per alcuni fornitori e contro i loro concorrenti. Sul lato della domanda, otteniamo il massimo della soddisfazione dal nostro limitato potere di spesa. Sul lato dell'offerta, tutti i produttori sono incentivati a provvedere alle nostre diverse e mutevoli esigenze nel modo più efficiente possibile.

<sup>2</sup> In *The Economic Problem in Peace and War*, Londra, Macmillan, 1947.

I politici parlano volentieri di «servire il pubblico», anche quando è evidente che pensano solo ad arricchirsi. Il paradosso che Adam Smith notava due secoli fa consiste nel fatto che in un mercato concorrenziale i produttori, che perseguono apertamente il proprio interesse, sono in realtà guidati da una «mano invisibile» a servire l'interesse del cliente sovrano. Nel mercato, le minoranze non devono organizzarsi in *lobbies* o fare dimostrazioni per ottenere ciò che vogliono: devono semplicemente comprare.

I gusti più eccentrici hanno maggior probabilità di venir soddisfatti nel mercato piuttosto che col decentramento o la rappresentanza proporzionale od ogni altra riforma concepibile dell'apparato di governo e della macchina burocratica.

La differenza di sensibilità fra democrazia politica e democrazia economica può difficilmente esser esagerata. Nell'eleggere un governo il cittadino deve scegliere, diciamo, fra tre fornitori principali, ciascuno dei quali offre un certo insieme di politiche o promesse sulla base del prendere o lasciare. I consumatori sarebbero forse disposti a preferire una determinata trattoria se la scelta dei suoi piatti fosse ristretta a tre sole ricette fissate per alcuni anni? Ho scoperto che sul mercato perfino la pasta offre una incredibile varietà di formati, dimensioni, colori e prezzi! Probabilmente la peggior frode della democrazia politica consiste nel fatto che i candidati concorrenti non rivelano i prezzi delle loro politiche. Quando non promettono «servizi gratuiti», i politici sono inclini a suggerire che i servizi forniti dallo stato saranno migliorati e allo stesso tempo le tasse saranno ridotte, quanto meno per coloro che voteranno in favore del loro partito.

In contrasto con il variegato risultato di una scelta *à la carte* sul mercato, l'esito di ogni elezione è determinato dalla formazione di un'opinione maggioritaria. Nel migliore dei casi, il cinquanta per cento più uno degli elettori è sufficiente per coartare il cinquanta per cento meno uno. In questo modo il partito o la coalizione che vince si assicura il monopolio della fornitura di una vastissima gamma di beni e servizi, come il combustibile o i trasporti, l'istru-

zione o le cure mediche, e lo impone alla totalità dei suoi clienti-prigionieri.

Laddove la democrazia diretta del mercato permette al consumatore di ottenere quei beni o servizi per cui è disposto a pagare, la democrazia rappresentativa che opera attraverso le urne non offre alcun rimedio contro l'eventuale impossibilità di ottenere ciò per cui si era votato, se non quello di puntare metà del proprio reddito sull'opposizione alle elezioni successive. In questo modo, paragonata ai mercati concorrenziali, l'urna è un meccanismo rozzo, goffo, che impedisce la scelta, e si fonda necessariamente sulla coercizione. Una volta eletto il governo, le preferenze individuali vengono schiacciate per conformarle alla politica nazionale.

#### L'ECONOMIA MISTA...

Purtroppo non possiamo comunque vivere senza governo. L'autorità dello stato e la coercizione sono di importanza fondamentale se vogliamo evitare l'anarchia. L'ordine di mercato richiede una struttura giuridica, e strumenti per farla rispettare, se non si vuole che la concorrenza degeneri in violenza e frode. Un pubblico servizio di polizia è necessario per la sicurezza delle persone e della proprietà, senza la quale le persone stesse non sarebbero incentivate a lavorare, risparmiare ed investire. Vi sono inoltre altri servizi collettivi, come la difesa nazionale, le strade locali e la rete idrica, che non possono essere forniti da compagnie concorrenti in risposta alla domanda individuale.

Laddove il mercato non può risolvere il conflitto di preferenze per beni e servizi, l'unico modo per decidere pacificamente quanto di questi «beni pubblici» il governo dovrà fornire è l'urna. Dal momento che i benefici di queste utilità collettive sono ampiamente o universalmente ripartiti, il metodo più appropriato di finanziamento è la tassazione generale.

È altrettanto difficile non assegnare un ruolo allo stato quando si analizzano gli strumenti per affrontare il problema della povertà.

I grandi filosofi liberali del XIX secolo guardavano generalmente alla Chiesa e alla filantropia privata come soccorritori dei poveri e degli handicappati, e ai governi locali come ultima risorsa. A partire dall'estensione della democrazia politica, per arrivare al suffragio universale del XX secolo, il governo è giunto ad assumere un ruolo di prima importanza nel garantire la sussistenza, almeno di quegli individui e famiglie che non sono in grado di mantenersi per motivi che esulano dalla loro volontà. La maggior parte degli economisti concorda sul fatto che il miglior modo per rimediare alla povertà *non* è quello di fornire «gratis» cibo, riparo o altri servizi (compresa forse l'istruzione e l'assistenza sanitaria), cosa questa che lo stato fa, ma con scarsa efficienza. È molto meglio dare ai poveri denaro, che permetta loro di massimizzare la propria soddisfazione all'interno del mercato concorrenziale.

Una volta stabilito che all'interno di una società civilizzata e ordinata determinate funzioni possono essere svolte *solo* dal governo, e che devono quindi essere finanziate dalle tasse, siamo costretti ad abbandonare la politica di *laissez-faire* intesa in senso rigido. Nonostante tutta la superiorità del mercato in termini di diversificazione, vigore, libertà ed efficienza, esso deve essere diluito dai meno perfetti processi politici. Il problema centrale posto dal XX secolo è l'individuazione di strumenti attraverso cui impedire che la crescente coercizione della democrazia politica sommerga la libertà della democrazia economica.

Questo problema della divisione ottimale del lavoro tra governo e mercato sarebbe meno grave se i politici fossero esclusivamente preoccupati dal generale «interesse pubblico». Certamente vi sarebbe ancora spazio per diversi partiti concorrenti proponenti politiche che diano diverso peso alla libertà individuale e all'efficienza, da un lato, e al benessere collettivo e alla sicurezza, dall'altro. Oggi potrebbe anche esserci un partito «verde» che offra agli elettori più aria pulita, una vita più lunga, e corrispondentemente meno beni. In ogni caso, se i governi fossero composti da filosofi re, essi dedicherebbero se stessi a trovare la combinazione ottimale di questi obiettivi potenzialmente conflittuali per attrarre il loro elettorato. La realtà invece è alquanto diversa.

## ...E QUINDI L'UOMO POLITICO

Molto tempo prima dell'alba della democrazia, il vostro Niccolò Machiavelli affermava che non ci si deve aspettare che i principi si comportino da santi: se così facessero non rimarrebbero principi a lungo! Se le sue affermazioni di cinque secoli fa suonassero troppo ciniche, citerò allora Adam Smith, lo scozzese freddo e realista cui si attribuisce il sobrio merito di aver più o meno inventato l'economia sistematica duecento anni fa. Nella sua opera *The Wealth of Nations*<sup>3</sup> Smith ammoniva contro «quell'animale insidioso ed astuto, chiamato volgarmente uomo di stato o politico, le cui decisioni sono guidate dalle fluttuazioni momentanee delle cose». Se pensiamo che Machiavelli e Smith abbiano esagerato nel criticare i politici, riflettiamo un attimo sul verdetto più pacato di John Stuart Mill<sup>4</sup>: «Il principio fondamentale del governo costituzionale richiede che si assuma che il potere politico verrà sfruttato per *promuovere gli scopi particolari del detentore di tale potere*; non perché succeda sempre così, ma perché tale è la tendenza naturale delle cose. Porre ad essa una barriera è lo scopo proprio delle libere istituzioni».

In un'opera fondamentale, intitolata *Capitalism, Socialism and Democracy*, l'economista austriaco Joseph Schumpeter definiva la democrazia come «un arrangiamento istituzionale per arrivare alle decisioni politiche, in cui alcuni individui acquistano il potere di decidere, attraverso una *competizione per il voto popolare*»<sup>5</sup>. È a tutti noi familiare la critica secondo cui la concorrenza all'interno del mercato riposa su quella forza motrice che è l'interesse personale, critica riassunta in slogan contro il movente del profitto. Eppure chi negherebbe che la maggior parte delle persone è dispo-

<sup>3</sup> Pubblicata nel 1776 (trad. it. *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, Isedi, 1973).

<sup>4</sup> In *Considerations on Representative Government*, 1861 (trad. it. *Il governo rappresentativo*, Torino, «Rivista dei Comuni italiani», 1865).

<sup>5</sup> *Capitalism, Socialism and Democracy*, pubblicato nel 1943 a Londra da Allen & Unwin (trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Comunità, 1955).

sta a dare il meglio di se stessa quando è libera di perseguire il proprio interesse? Quello che alcuni socialisti denunciano duramente come interesse personale rimane il movente principale dei grandi successi non solo nella vita economica, ma anche nel mondo dello sport, in quello della musica e nello spettacolo.

Se consideriamo i politici esseri umani come tutti gli altri, perché allora non si dovrebbe assumere che essi perseguono il proprio interesse personale nell'arena politica? In breve, se il comportamento umano nel campo degli affari viene fruttuosamente studiato partendo dal principio secondo cui i partecipanti tendono a massimizzare i profitti, allo stesso modo bisognerebbe analizzare il comportamento umano nel campo della politica partendo dal presupposto secondo cui i politici cercano di massimizzare i voti.

Questo è stato il punto di partenza dello sviluppo di una nuova scuola di pensiero economico, fondata da James M. Buchanan e Gordon Tullock, sotto il nome di «scelta pubblica», o analisi economica della politica<sup>6</sup>. In vent'anni questa scuola ha prodotto una vastissima letteratura di studi teorici ed empirici che nessun serio studioso di politica pubblica può ignorare.

Il paradigma basilare di questi studi è l'analisi dei politici e dei partiti visti come imprenditori e compagnie che lottano per ottenere voti offrendo benefici specifici all'elettorato. Il loro scopo è quello di ottenere l'appoggio di un numero di *lobbies* di elettori sufficiente a costruire una coalizione di maggioranza tale da consentire la formazione di un governo. Così, la ricerca del voto all'interno del mercato politico si sostituisce a quella del profitto all'interno del mercato economico.

Al momento delle elezioni ci possiamo rendere conto di come i politici sfruttino ogni sorta di astuzie galbraithiane – dalla pubblicità alla differenziazione dei prodotti, alle liquidazioni e «offerte speciali» – per attirare il sostegno dei clienti-elettori. Indipendente-

<sup>6</sup> Esposta per la prima volta in *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.



mente dal partito di appartenenza, essi escogiteranno politiche per far leva su particolari interessi sezionali all'interno dell'elettorato. Come partito, offriranno benefici speciali ai commercianti o ai sindacati, alle categorie professionali o agli agricoltori, ai proprietari immobiliari o agli inquilini, agli anziani o alle coppie con prole, agli studenti o a qualsiasi altro gruppo di pressione di una certa dimensione che possa ripagare con il voto i servizi resi o quanto meno promessi.

#### LA POLITICA COME GIOCO A SOMMA NEGATIVA

Alle prese con il serio affare della conquista del potere, ben di rado i politici si rivolgono agli elettori come consumatori individuali aventi in comune il medesimo interesse ad una efficiente offerta di beni di mercato a basso costo. Al contrario, essi competono promettendo sussidi, controllo dei prezzi o degli affitti, protezionismo, esenzioni fiscali, privilegi legali per certi interessi. Insomma, tutti offrono ciò che chiamano benessere «gratuito», nonché altri tipi di vantaggi, per ogni gruppo che possa essere persuaso a votare per loro.

Questi interventi all'interno del mercato economico comportano dei costi, a prescindere dagli oneri della burocrazia. Riducendo gli incentivi all'efficienza, dando una direzione sbagliata alle risorse, ostacolando l'adattamento al cambiamento, e riducendo la scelta del consumatore, l'intervento del governo riduce il benessere economico generale.

Dire che le transazioni di mercato fra un compratore ed un venditore offrono benefici ad entrambi è un truismo. Poiché i benefici superano i costi, si parla di gioco a somma *positiva*. In politica, dove i redditi vengono redistribuiti, i benefici tutt'al più pareggiano i costi: si avrà in questo caso un gioco a somma *zero*. Ma l'intervento continuo del governo mina l'economia di mercato, così che i benefici di alcuni sono superati dai costi che altri o tutti

devono subire: abbiamo un gioco a somma *negativa*. A questo punto la domanda che potrebbe essere posta da osservatori attenti è come mai gli elettori tollerano questo bilancio negativo tra i benefici ed i costi dei governi democratici moderni.

È intuibile la ragione per cui i politici sono giunti ad accettare ciò che Schumpeter chiamava «la competizione per il voto popolare». La cosa conviene al partito di governo, e l'opposizione può sperare che un giorno verrà anche il suo turno. Ma perché gli elettori dovrebbero accontentarsi di questo gioco a somma negativa? Il motivo principale è che la maggioranza spera di ottenere dal governo più di quanto è costretta a pagare. Frédéric Bastiat, economista francese trascurato dalla critica, aveva previsto questo pericolo quando, nel 1848, ammoniva l'opinione pubblica contro lo stato che stava diventando «la grande finzione attraverso la quale ognuno cerca di vivere a spese degli altri».

La massima fondamentale per un economista liberale sostenitore del mercato è che nessun pasto è gratis. Per usare un linguaggio più diretto, all'interno del mercato non si ottiene niente per niente, e oggi si ottiene ben poco con mille lire. Il trucco dei politici consiste nell'infondere l'impressione di pasti gratuiti o a poco prezzo esagerando i benefici, e minimizzando o nascondendo i costi. Avendo escogitato politiche che concentrano i benefici su certi gruppi di interesse favoriti, essi ripartiscono il costo, con tasse più alte o con un aumento di prezzi, a carico del più vasto numero di contribuenti o consumatori.

L'esempio classico è quello dei governi che finanziano aumenti nei benefici sociali non attraverso un aumento delle tasse visibili, ma incrementando poco per volta il deficit dello stato. In questo modo una vittoria elettorale ben visibile, concentrata ed immediata, verrà pagata attraverso spese nascoste, disperse e diluite. I beneficiari sono debitamente riconoscenti, mentre il resto della popolazione non si accorgerà del costo per un bel pezzo, fino a quando prestiti più cari faranno salire i tassi di interesse, o un aumento dell'offerta di moneta farà innalzare il tasso di inflazione.

L'ESTENSIONE PROGRESSIVA  
DEL GOVERNO

I politici non si servono solo di sovvenzioni dirette in contanti per comprare voti. Di gran lunga più utili a questo scopo sono quei programmi ad interesse specifico che vanno a beneficio di gruppi di produttori proteggendoli dalla concorrenza e permettendo loro di tenere i prezzi più alti di quel che sarebbero in un mercato libero. Un esempio noto nella maggior parte dei paesi è la garanzia di speciali privilegi legali concessi ai sindacati in modo da permettere loro di negoziare i salari al di sopra dei livelli che verrebbero normalmente stabiliti in un mercato libero. Un altro esempio nell'ambito della Comunità europea è l'incremento dei prezzi agricoli in base alla politica agricola della Comunità. In tutti questi casi, i benefici concessi ai gruppi privilegiati sono ampi ed evidenti, mentre i costi che altri subiscono sono dispersi ed oscuri.

È così che i sindacati possono sfruttare il diritto allo sciopero ed il loro potere di interrompere la produzione per ottenere un aumento dei salari in favore dei loro membri. Ma quante sono le persone pienamente consapevoli del fatto che il risultato di tutto ciò è un aumento dei costi di produzione e di conseguenza una riduzione della domanda di un prodotto più caro, così da far diminuire le opportunità di lavoro per quelli che stanno fuori dai sindacati?

Una volta iniziato questo processo di protezionismo, non v'è ragione perché esso si fermi. Se un determinato gruppo ottiene dei favori speciali, perché altri non dovrebbero provarci? Se un datore di lavoro deve pagare salari e *fringe benefits* più alti alla sua forza lavoro sindacalizzata, perché non dovrebbe cercare sussidi o tariffe contro le importazioni concorrenti da paesi dove i salari sono più bassi?

A questo punto entra in campo una logica antimercato alquanto perversa. Perfino coloro che credono nella libera concorrenza sono sempre più tentati di allontanarsene, decidendo di competere per ottenere favori politici. Invece di comportarsi da produttori che si

fanno concorrenza in qualità, servizi e prezzi per acquisire clienti, si rivolgono sempre di più al governo per la loro salvezza. Allo stesso modo, anche i politici che capiscono gli argomenti liberali classici a favore del libero mercato sono spinti dalla necessità di ottenere voti ad unirsi alla corsa al rialzo e ad offrire benefici in cambio del sostegno di gruppi di interesse. Si avrà come risultato una ingerenza sempre maggiore del governo nella sfera economica. Come von Hayek ama ripetere, la democrazia si beffa degli elettori offrendo come risultato una politica che molte persone in realtà non vogliono.

I vecchi scettici si preoccupavano del fatto che l'estensione del suffragio avrebbe portato alla supremazia dei partiti di massa, che avrebbero confiscato reddito e proprietà a minoranze più prospere e di maggior successo. Così nel secolo scorso un importante primo ministro conservatore britannico affermò che democrazia significava «mettere il gatto a sorvegliare il bricco del latte». In tempi più recenti un commentatore americano alquanto cinico ha descritto un'elezione generale come «un mercato sul futuro della proprietà rubata».

Vi sono secondo me due motivi per i quali le democrazie occidentali non hanno spinto l'egualitarismo fino al punto che si temeva. La prima ragione è che perfino i partiti socialisti francesi hanno dovuto riconoscere che l'*égalité* è nemica sia della *liberté* sia della *fraternité*, così come è dannosa per la prosperità nazionale. Il secondo motivo però è che i gruppi minoritari minacciati hanno imparato ad organizzarsi in modo da esercitare una pressione collettiva sui politici. Sia che si presentassero come proprietari immobiliari o come datori di lavoro o come categorie professionali o in qualità di investitori, hanno approfittato del voto per beneficiare anch'essi di esenzioni dalle tasse, di sussidi, di limitazioni sulle importazioni, o di altre forme di protezionismo. È un dato di fatto che in Gran Bretagna le classi medie hanno saputo sfruttare meglio delle classi lavoratrici quanto lo stato garantiva riguardo a pensioni, istruzione e servizi sanitari.

## LA SCLEROSI ECONOMICA

In luogo del temuto repentino impoverimento della nazione dovuto ad un vano egualitarismo, la democrazia minaccia oggi piuttosto una lenta agonia. Così più va avanti il processo di intervento politico, più l'economia di mercato viene limitata. La concorrenza è distorta dalle restrizioni. Gli incentivi all'efficienza sono indeboliti dalla pressione insieme della tassazione e del sistema dei sussidi. L'adattamento a nuove esigenze è ritardato da regole, compilazioni di moduli, richieste ufficiali di informazioni, burocrazia. L'iniziativa personale e la flessibilità del mercato lasciano il posto ad un sempre maggiore statalismo e all'immobilismo. Herbert Giersch, dell'Università di Kiel, ha coniato la parola «eurosclerosi» per indicare l'equivalente economico dell'indurirsi delle arterie in vecchiaia. Ovunque il risultato è un rallentamento dei movimenti, un adattamento ritardato, l'impossibilità di pronte risposte a nuovi sviluppi.

Anche negli Stati Uniti gli studiosi hanno cercato di spiegare questo crescente fenomeno di rigidità delle vecchie industrie di fronte alla sfida del cambiamento. La spiegazione più convincente, che si basa su un'evidenza empirica sia storica sia contemporanea, è stata recentemente proposta da Mancur Olson, il quale è giunto alla conclusione<sup>7</sup> che, a meno di essere state scosse dalla rivoluzione o dalla guerra, le società mature «tendono ad accumulare organizzazioni e gruppi di interesse collusivi, e quindi tendono a restare indietro nei loro tassi di crescita e nella capacità di adattamento rispetto a società più nuove e più dinamiche». In questo senso la Germania e l'Italia dopo la guerra ebbero il vantaggio di dover iniziare tutto daccapo e prosperarono in modo straordinario. Tuttavia anche loro sono a poco a poco diventate preda delle pressioni politiche dirette ad aumentare la sfera del governo, le imposte e la burocrazia.

<sup>7</sup> In *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982 (trad. it. *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1984).

È difficile trovare una misura adeguata dell'estensione del governo. Una volta un giornalista chiese al neoeletto Papa Paolo quanti dipendenti lavorassero in Vaticano; la sua risposta secca fu: «Circa la metà di essi». Questa battuta mi ha ricordato Milton Friedman, pontefice in Chicago del libero mercato, il quale regolarmente offre ringraziamenti e preghiere perché non ci venga dato tutto il governo per cui paghiamo! Nella maggior parte dei paesi europei la spesa pubblica è salita fino a circa la metà del reddito nazionale ufficiale. Essa sarebbe ancora maggiore in Gran Bretagna se non avessimo imparato dai nostri amici italiani i trucchi per evadere le tasse, fulcro di quell'economia sommersa che noi chiamiamo mercato nero.

#### TRE FONTI DI PERICOLO

Il danno inflitto all'economia di mercato dalle varie forme di ingerenza dello stato è di gran lunga più grave dell'onere visibile delle tasse e della burocrazia. Il prezzo nascosto pagato per la democrazia politica da tutti noi sta nel rallentamento del progresso economico. Alcuni, attori o osservatori, potrebbero replicare che un sacrificio generale del benessere materiale è un costo accettabile in cambio dei benefici offerti dalla democrazia politica. Contro questa concezione compiacente desidero avanzare tre avvertimenti pressanti.

Il primo avvertimento è che la sclerosi economica è una malattia progressiva con costi sempre maggiori. Non vi è equilibrio nell'economia mista. Ogni distorsione del mercato sembra giustificare un ulteriore intervento. In tutti i paesi, dopo l'ultima guerra, le competenze del governo si sono sempre più ampliate a spese dei mercati concorrenziali. Una fortissima inflazione, mai precedentemente riscontrata in tempo di pace, è stata il risultato di domande politiche eccessive concentrate su risorse scarse. Un forte tasso di disoccupazione è stato la conseguenza delle rigidità indotte politicamente, soprattutto nel mercato del lavoro. In questo modo la

democrazia politica fa sorgere aspettative economiche che è sempre meno in grado di soddisfare.

Il secondo avvertimento contro questo atteggiamento compiacente è di natura politica più che economica. Quando le pressioni da parte di gruppi di interesse particolaristici si sviluppano e si intensificano, ogni problema viene politicizzato. Il governo diventa il bersaglio di un malcontento sempre maggiore. Laddove i mercati aperti riconciliano gli interessi dei fornitori e dei consumatori, il favoritismo politico inasprisce i conflitti. Quando le poste nel gioco politico aumentano, diventa sempre più importante sapere chi è il vincitore. La lotta politica fra i partiti si inasprisce e si polarizza sempre più. Allo stesso tempo, l'aumento del potere del governo non solo riduce la libertà quotidiana dell'individuo, libertà che un tempo la democrazia poneva al primo posto nella scala dei valori: riduce anche il potere relativo del settore privato, che gli consente di mantenere la sua indipendenza e diversità distintive. Esso contribuisce a rendere sempre più vicino il pericolo di quella che il presidente della Camera dei Lord ha definito una «dittatura elettiva».

Il mio terzo avvertimento contro tale compiacenza ha una dimensione morale. Esso deriva dalla constatazione che la politica democratica va già acquistando discredito. Durante la mia vita, ho visto gli appelli pseudo-politici in favore dell'«interesse pubblico» venir ascoltati con sempre minor attenzione man mano che un numero sempre maggiore di individui capiva che erano dettati dalla ricerca di voti. Ho la fortuna di conoscere molti politici di alta integrità ed idealismo, e che non appartengono solo all'amministrazione di Margaret Thatcher. Ma temo che possano essere sovrastati nel numero, o sconfitti con l'inganno, da carrieristi troppo disposti ad autopersuadersi che l'«interesse nazionale» è tutto ciò che procura loro voti, potere e promozione. Qui vi è una potente fonte di corruzione che minaccia di contaminare il processo politico.

La democrazia è dunque destinata a declinare e infine a perire sotto questa combinazione di difficoltà economiche, politiche e morali? La risposta, io credo, dipende dalle nostre possibilità di restaurare la fiducia nei meriti del governo limitato.

## UNA TRINCEA INTORNO AL GOVERNO LIMITATO

Tutti i pericoli di cui ho parlato sono il risultato dell'aver posto su procedure nominalmente democratiche un onere per il quale queste ultime non erano state progettate. L'urna è l'unico sistema pacifico per decidere tra fornitori alternativi di quei beni e servizi pubblici a cui solo i governi possono provvedere. Anche limitatamente a questo solo scopo, ho argomentato che la democrazia politica è un meccanismo rozzo e rigido se paragonato alla democrazia del mercato, aperta a tutti i diversi fini individuali. Il problema è che una volta che il governo abbia varcato il Rubicone che divide il dominio pubblico da quello privato, diventa più difficile per i politici resistere alla tentazione di commettere ulteriori abusi.

Il nostro principio guida dovrebbe quindi essere la ricerca di strumenti per fortificare la trincea tra governo e mercato. Il nostro obiettivo deve essere quello di impedire che la coercizione democratica si estenda ad attività meglio organizzabili attraverso il consenso di mercato, regolato dalla concorrenza. Personalmente sono giunto alla conclusione che il metodo più efficace sia una combinazione di educazione e di riforma costituzionale.

La forma più sicura di trincea è nella mente delle persone. Possiamo trarre incoraggiamento da Keynes, il quale affermava che «le idee degli economisti e dei filosofi politici... sono più potenti di quanto si creda. In verità il mondo è governato da poco altro... prima o poi, sono le idee, non gli interessi costituiti, ad esser pericolose – per il bene o per il male»<sup>8</sup>. Cinquant'anni fa Keynes trasformò le idee e la politica con la sua *General Theory*. Ma oggi la scuola più importante di pensiero economico sostiene una filosofia politica favorevole all'azione individuale volontaria, privata, responsabile, all'interno di una struttura giuridica, e di un sistema che includa il minimo necessario di provvedimenti sociali. Vi è anche una crescente enfasi sui meriti morali della concorrenza, della scelta e dell'iniziativa dei singoli.

<sup>8</sup> In *General Theory of Employment, Interest and Money*, Londra, Macmillan, 1936 (trad. it. *Teoria generale dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet, 1978<sup>2</sup>).



Alcuni seguaci dell'ottimo paretiano potrebbero chiederci in che modo intendiamo persuadere i gruppi di pressione favoriti ad accettare uno smantellamento di programmi di governo che renderebbe peggiore la loro posizione. Per cominciare a rispondere, diremo che in primo luogo occorre rendere più espliciti i costi dei favori politici. Non solo ogni particolare gruppo di interesse soffre del danno inflittogli da tutti gli altri; ognuno risente anche della ulteriore perdita di benessere economico generale dovuto all'effetto di sclerosi economica descritto da Olson. L'educazione pubblica sarà quindi fatta progredire mostrando l'illusorietà di pasti politici gratuiti. Come modesto punto di partenza, bisognerebbe insistere perché il più spesso possibile venissero indicati i prezzi delle politiche. Allo stesso tempo bisognerebbe andare verso un finanziamento della spesa pubblica attraverso tasse visibili che i cittadini debbano pagare apertamente, invece di vedersele dedurre subdolamente dai loro redditi o dalle loro spese.

Oltre alle tasse esplicite sulle entrate, la spesa, ed il capitale, esistono forme implicite di prelievo che vengono sempre più spesso messe in discussione da parte degli economisti specialisti di finanza pubblica. Per esempio, le regolamentazioni pubbliche riguardanti affitti, salari, profitti, prezzi agricoli, costruzioni, licenze ed esportazioni, tutte contribuiscono ad aumentare i redditi dei gruppi favoriti a spese di più alti prezzi o più bassi redditi per altri. L'esempio più noto è quello della tassa implicita rappresentata dall'inflazione. Attraverso di essa la svalutazione sistematica della moneta agisce come una imposta sul capitale per i detentori di valuta, e di titoli di stato non indicizzati.

Recentemente un mio ex insegnante a Cambridge ha suggerito un ulteriore passo da compiere per educare il pubblico a riconoscere i costi reali del governo<sup>9</sup>. La sua semplice proposta consisteva nell'obbligare i ministri finanziari a pubblicare ogni anno un supplemento al bilancio indicando tutte le più importanti politiche che

<sup>9</sup> A. R. Prest, *Implicit Taxes: Are We Taxed More than We Think?*, in «Royal Bank of Scotland Review», settembre 1985.

impongono tasse implicite. Se il ministro competente dovesse eludere l'obbligo di fare una stima reale dell'onere supplementare fatto gravare sul pubblico, potremmo star certi che gli economisti accademici farebbero presto a gara per adempierlo in vece sua.

#### L'EDUCAZIONE NON BASTA

Poiché gli elettori sono diventati più consapevoli del crescente fardello della tassazione esplicita, i politici hanno fatto sempre più ricorso alla finanza fantasma dei deficit di bilancio. Questa è la fonte principale della forte e variabile inflazione che ha di recente destabilizzato le relazioni tra il mondo sviluppato e quello in via di sviluppo, nonché distorto i prezzi relativi e gettato i semi dell'odierna disoccupazione. La mia soluzione preferita è quella suggerita da due autori americani (Buchanan e Wagner) in un notevole libro intitolato *Democracy in Deficit*<sup>10</sup>. Essi raccomandano che venga imposto ai governi per mezzo di emendamenti costituzionali di pareggiare il bilancio nazionale e di coprire tutte le spese attraverso la tassazione esplicita.

Potete immaginare quanto fui felice di sentire dal mio amico professor Antonio Martino a Roma che colui che dà il nome a questo Centro sarebbe stato pienamente d'accordo con questa proposta radicale. Infatti ho saputo dal professor Martino che fu proprio Einaudi ad insistere perché l'ultimo paragrafo dell'articolo 81 fosse aggiunto alla Costituzione italiana con l'intento di instaurare una «tendenza» verso un bilancio in pareggio. Una volta di più Einaudi ha dimostrato di essere all'avanguardia rispetto alla sua epoca, e dobbiamo sentirci in dovere verso la sua memoria di rafforzare questo controllo diretto ad impedire lo sperpero politico.

Voglio concludere dicendo che un'opera continua di educazione pubblica è necessaria ma non basta a sottomettere i nostri gover-

<sup>10</sup> Riassunta in *The Consequences of Mr. Keynes*, Londra, Institute of Economic Affairs, 1978.

nanti. Fintantoché i politici godranno del potere illimitato di arricchire specifici gruppi di interesse, essi continueranno ad essere tentati di comprare voti con i soldi e la libertà altrui. La democrazia politica non sarà tutelata da questi eccessi fino a quando il governo stesso non venga privato dei suoi eccessivi poteri. I nuovi pionieri americani della scuola della «scelta pubblica» sono stati dunque spinti ad andare oltre e a proporre limiti costituzionali precisi alla spesa pubblica e alla tassazione in proporzione al reddito nazionale globale. Gli ammiratori britannici dell'economia svizzera hanno cominciato a chiedersi se un più ampio uso del referendum e l'introduzione dell'iniziativa popolare possano aiutare la maggioranza silenziosa a sfuggire alle esazioni da parte di interessi minoritari che attualmente impediscono ogni riforma. Concentrando la democrazia politica su di un solo problema per volta, il referendum avvicina un poco la *table d'hôte* della politica alla scelta *à la carte* del libero mercato.

È stato anche proposto che per alcuni temi si debba richiedere una maggioranza di due terzi o più dell'elettorato, invece del cinquanta per cento più uno. Vi sono anche le proposte di più ampia portata avanzate da von Hayek, quelle cioè miranti a sottoporre a controllo il potere discrezionale dei politici attraverso una riforma costituzionale<sup>11</sup>. Il principio chiave consisterebbe nel proibire una legislazione arbitraria e senza principi, limitando il potere sovrano di legiferare alla formulazione di quelle che egli chiama «regole generali di giusta condotta».

Senza essere dogmatici sui dettagli, noi liberali dovremmo vedere con soddisfazione l'allargamento della discussione intorno a questi temi. Abbiamo scoperto che il prezzo della democrazia politica illimitata è un aumento delle tasse, una crescente tensione, una riduzione della libertà ed un moltiplicarsi degli ostacoli al progresso economico. Se la maggioranza decide che il prezzo è troppo alto, non dobbiamo per questo abbandonare la democrazia politica.

<sup>11</sup> In *Law, Legislation and Liberty*, 3 volumi, Londra, Routledge & Kegan Paul, 1973-1979 (trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Milano, Il Saggiatore, 1986).

Come in ogni mercato, possiamo scegliere di pagare meno per avere meno, e così facendo allargare le opportunità dell'autentico autogoverno che solo la democrazia economica assicura.

#### NOTA SUL GOVERNO THATCHER

Nel 1979 Margaret Thatcher fu eletta con un vasto appoggio popolare per rovesciare la tendenza all'aumento del potere dello stato e dell'imposizione fiscale verificatasi dopo la guerra.

Fra i suoi successi più importanti vorrei citare la riduzione del deficit di bilancio e dell'inflazione, l'abolizione del controllo dei cambi e dei prezzi, della politica dei redditi, e il contenimento dei privilegi legali dei sindacati. Tuttavia, nonostante la sua determinazione ed il sostegno elettorale goduto, ella non è riuscita a ridurre il peso della tassazione esplicita, in gran parte per le ragioni che ho analizzato finora. Il governo infatti ha largamente evitato di sfidare gli interessi consolidati dei lavoratori e dei beneficiari dell'istruzione e della sanità pubbliche, nonché delle altre spese sociali, che insieme rappresentano oggi più della metà del bilancio nazionale.

Il primo ministro britannico ha fatto invece progressi inaspettati, e con poca opposizione, nella vendita delle industrie statali. Fra le dodici società nazionalizzate già «privatizzate» si contano società petrolifere, di telecomunicazioni, portuali, ferroviarie, di trasporto stradale, aeronautiche, e la società produttrice delle auto Jaguar. Altre società di cui si attende presto la vendita sono la British Airways, la National Buses, la National Gas Corporation, e forse le aziende degli acquedotti, a cui seguiranno parti della British Leyland e dell'industria dell'acciaio.

In che modo il governo è riuscito a superare l'opposizione dei gruppi di pressione di cui si è detto, per far arretrare la frontiera della proprietà statale? Vi potrebbero essere delle lezioni da trarre per l'Italia, dove credo vi siano molte aziende che languono sotto varie forme di controllo statale, come l'Iri e l'Eni. La riforma in Gran Bretagna è stata senza dubbio resa più facile dall'esperienza

che il pubblico ha avuto delle industrie nazionalizzate e dall'opera di educazione sugli svantaggi dei monopoli statali svolta dall'Institute of Economic Affairs e da altri Centri. E in realtà lo stesso direttore del più importante mensile marxista inglese ha confessato lo scorso anno che «...i socialisti sono diventati sempre più consapevoli dei problemi del consumo, e libertari... I libertari marxisti sono quasi più libertari di quanto siano marxisti». Così quando gli un tempo potenti leader sindacali hanno minacciato di opporsi alle denazionalizzazioni, i loro membri non sempre li hanno seguiti.

Ma altrettanto importante è stato il fatto che il governo si è abilmente conquistato il pubblico sostegno promettendo espliciti benefici a vari gruppi. All'inizio del processo di privatizzazione esso ha venduto una compagnia di trasporti nazionalizzata alla direzione ed ai lavoratori, che hanno immediatamente trasformato le sue fortune commerciali. Nel denazionalizzare la British Telecommunications ha invitato il pubblico, come pure i dipendenti, a comprare azioni a condizioni favorevoli, con il risultato che quasi due milioni di investitori hanno realizzato notevoli profitti di capitale. Dal 1980 circa un milione di case popolari sono state vendute agli affittuari con sconti fino al 50 per cento sul prezzo di mercato: e si trattava di un buon affare per il governo, per evitare lo stillicidio di continui sussidi.

Infine, il governo ha reso noto che i proventi delle denazionalizzazioni (valutati quest'anno a 4 miliardi di sterline) potranno essere disponibili per ridurre le tasse, o per evitare tagli nella spesa pubblica, contribuendo quindi a conciliare i due diversi tipi di interessi. Questo è un buon esempio di un governo liberalizzatore che sfrutta di proposito la risorsa del voto per estendere e non per ridurre la democrazia del mercato. È un rovesciamento radicale nella tattica politica che è di buon auspicio per il futuro, e che è poco probabile venga a sua volta rovesciato.

Un forte incoraggiamento può venire anche dagli ulteriori sviluppi che si verificano in altre nazioni. Nella Nuova Zelanda e in Australia - come in Francia - le amministrazioni socialiste hanno fornito un esempio riducendo nettamente l'intervento pubblico.

Per non dire dei tre giganti socialisti, Cina, India e Russia, che lottano in modi diversi per iniettare la smarrita magia dei mercati nelle loro economie impoverite.

#### CONCLUSIONI

Dopo un'analisi alquanto solenne delle tensioni economiche che sfidano le nostre democrazie occidentali, sono felice di concludere con un messaggio di speranza. Guardatevi intorno a Torino come faccio io a Londra, e considerate ciò che è stato raggiunto dai nostri predecessori e dai nostri contemporanei ogni qualvolta i politici hanno permesso allo spirito di impresa ed alla libertà di scelta di fiorire. Considerate quanti dei problemi che restano sono stati causati o aggravati da governi che hanno tassato la democrazia al di là dei suoi limiti. In questo arduo compito di educazione e di riforma, non dovremmo forse lasciarci ispirare dalla speranza che l'età dell'oro della società libera debba ancora arrivare?