

Mercato, stato e regole

Beni privati, pubblici e di merito

Di Francesco Silva¹

1. Mercato, stato e regole

Ci poniamo la seguente domanda: perché alcuni beni o servizi (b.s.) sono offerti sul mercato da aziende private e comprati da consumatori e aziende a un prezzo (ad es. pomodori, cellulari, ristoranti, assistenza di un avvocato, etc.), altri sono invece offerti direttamente e a prezzo zero dallo stato (ad es. giustizia, sicurezza pubblica, etc.), e altri infine in un modo e/o nell'altro (ad es. scuole, servizio sanitario, etc.)? E' una scelta politica del legislatore e/o di chi governa (Parlamento, Esecutivo, etc.), o vi sono motivi legati alla natura dei b.s. stessi che inducono la scelta? Non sono domande accademiche o filosofiche: hanno un senso molto concreto, perché a seconda della scelta fatta l'economia di un paese, ma più in generale la sua società, è organizzata in modi diversi e ottiene anche risultati diversi.

Se le decisioni sui b.s. da produrre e vendere e sul loro prezzo fossero prese dallo stato (o da aziende da esso controllate che seguono le istruzioni dell'amministrazione statale) ogni potere decisionale starebbe nelle mani del pianificatore; se invece ogni tipo di b.s. fosse venduto ad altre aziende o a cittadini/ consumatori da aziende private che decidono liberamente cosa e quanto produrre e a che prezzo vendere, date le condizioni della domanda, saremmo in un'economia di mercato pura; se infine vi fosse una combinazione dei due modi saremmo in un'economia mista. Aggiungiamo che in un'economia di mercato, pura o mista, gli scambi sono comunque possibili solo se vi sono leggi o regolamenti che definiscono i diritti di proprietà, e in molte circostanze anche le modalità di comportamenti, e talvolta persino i prezzi.

Oggigiorno quasi tutte le economie mondiali sono miste, anche se la combinazione di mercato, stato e regole varia molto di caso in caso. La differenza tra i paesi riguarda soprattutto il mix. Negli ultimi decenni lo spazio lasciato allo stato produttore e regolatore si è però progressivamente ridotto

¹ Professore di Politica economica, Società Italiana degli Economisti SIE

dovunque, certamente in Europa e Italia. Le parole chiave che descrivono questo percorso sono "privatizzazione" e "liberalizzazione". Con il primo termine s'intende il passaggio di un'azienda dal controllo statale a quello privato, con il secondo il passaggio dal monopolio (pubblico o privato) alla concorrenza e la riduzione della regolamentazione dei mercati.

Il pensiero politicamente corretto è stato ed è ancora che il mercato è portatore di efficienza e benessere, che le organizzazioni pubbliche sono di per sé meno efficienti e che le interferenze politiche sono sempre dannose. Si tratta di affermazioni che, soprattutto se estremizzate, hanno natura più ideologica che di sostanza. Se vogliamo andare al di là dei luoghi comuni dobbiamo guardare alla realtà economica, alla sua organizzazione e al suo governo utilizzando lenti trasparenti, non colorate. Inforchiamo allora queste lenti e cerchiamo di capire meglio. In estrema sintesi diciamo che i criteri che orientano le scelte pubbliche sono due: l'efficienza (ossia il minor costo e/o la maggior varietà) e la politica (ossia l'attenzione a come i beni si distribuiscono tra i cittadini). La scelta su quale criterio adottare non è sempre arbitraria, ma anzi il più delle volte è suggerita dall'analisi stessa dei problemi in discussione. In linea generale vale il principio della sussidiarietà, sancito dalla Costituzione europea, secondo il quale se un soggetto o un ente è in grado di prendere decisioni consapevolmente e nel proprio interesse, queste non vanno riportate a un soggetto o ente superiore.

2. Il criterio dell'efficienza

Poniamoci la seguente domanda: qual è il modo più efficiente per organizzare la produzione e lo scambio, ossia meno costoso e più favorevole per i cittadini/consumatori?

2.1. Quali beni?

Per rispondere classifichiamo tutti (o quasi, e vedremo poi perché) i b.s. in conformità a due caratteristiche: rivalità ed escludibilità.

Un b.s. si dice rivale se il suo uso da parte di un soggetto, consumatore o azienda, preclude quello di un altro soggetto (consumatore o azienda). Una mela, o un cellulare o un servizio turistico sono rivali, perché il loro consumo da parte di Caio ne impedisce il consumo da parte di Sempronio. Non lo è

invece l'illuminazione stradale o le acque del lago di Garda, perché Caio può trarne beneficio senza che questo impedisca pure a Sempronio beneficiarne.

Un b.s. si dice escludibile se chi lo produce e rende disponibile è in grado di limitarne la disponibilità in via esclusiva al soggetto (consumatore o impresa) cui è destinato. Questo avviene per tutti i beni "fisici" (mela, cellulare, etc.) e per moltissimi servizi (parrucchiere, consulenza giuridica, etc.), ma non per tanti altri (illuminazione stradale, informazioni televisive via etere, acque internazionali, etc.) a meno che sia possibile introdurre qualche sistema che consenta l'esclusione.

Su questa base distinguiamo i b.s. in quattro categorie, rappresentate nella tabella: privati (rivali ed escludibili), pubblici puri (non rivali e non escludibili), beni collettivi (non rivali, ma escludibili) beni a proprietà comune (o *commons*) (rivali, ma non escludibili)

Classificazione dei b.s.

	<u>Rivali</u>	<u>Non rivali</u>
<u>Non escludibili</u>	Propri. comune (<i>Commons</i>) Es. boschi dem.	Pubblici Es. giustizia, ricerca di base. radio e tv via etere, internet
<u>Escludibili</u>	Privati Es. automobile	Collettivi Es. pay TV

Prima di procedere nell'esame dei vari tipi di beni è opportuno un chiarimento terminologico. In italiano spesso usiamo, scorrettamente, il termine "pubblico", intendendo con esso "statale". Riferendoci ad esempio a un'impresa controllata dallo stato, usiamo spesso imprecisamente il termine "pubblica" anziché "statale" o a "controllo statale". L'inglese sarebbe più preciso: per "public" s'intende "del pubblico", ossia della gente, così che una "public company" è una società le cui azioni (ossia la cui proprietà) sono distribuite tra un largo pubblico; per "state" s'intende invece dello stato, per cui una "state company" è una società posseduta dallo stato. Analogamente quando parleremo di "b.s. pubblici" non intendiamo dire che sono offerti dallo stato, ma che hanno le caratteristiche indicate nella tabella.

2.2. Beni e servizi privati

Se un b.s. è rivale ed escludibile (ossia è privato) il venditore può chiedere un prezzo al compratore che ne vuole disporre: se fosse a tutti disponibile il nostro compratore non pagherebbe un prezzo per averlo; d'altra parte se il venditore non riuscisse a isolare e a far pagare i singoli compratori non potrebbe vendere a un prezzo. Per i b.s. privati è quindi possibile effettuare un contratto di compravendita tra venditore che offre e compratore che domanda, contratto che ne trasferisce a un prezzo la proprietà al compratore. Quello appena descritto è uno scambio, o transazione, e il "luogo" in cui si effettua è il mercato. Dunque i b.s. privati possono essere venduti e comprati sul mercato. Potrebbero quantità vendute e prezzi dei b.s. essere fissati dal pianificatore centrale, in sostituzione del mercato? Certamente, ma il mercato batte sempre il pianificatore, a meno che questi non simuli perfettamente il mercato, risultato improbabile e comunque ottenuto grazie a un'organizzazione ben più costosa del mercato. Questo è l'organizzazione degli scambi che soddisfa le libere scelte dei venditori e dei compratori, date le risorse di cui dispongono, garantendo il minor prezzo possibile per il compratore. Questo esito è però garantito se e solo se il mercato è (perfettamente) concorrenziale. Infatti in caso di monopolio privato, o di oligopolio collusivo, il prezzo è più alto e quindi i cittadini/ consumatori che avrebbero comprato il b.s. al prezzo di concorrenza sono discriminati dal mercato². Vi è da dire che, poiché monopolio garantisce al monopolista profitti più elevati della concorrenza, ogni azienda è propensa a cercare di garantirsi posizioni di monopolio o a colludere con altre imprese (oligopolio collusivo). Questa pulsione trova però freno in due condizioni. La prima è l'assenza di barriere amministrative o economiche che rendano impossibile o costoso l'ingresso di concorrenti sul mercato. E' il caso delle concessioni pubbliche, della proprietà esclusiva di qualche risorsa produttiva, degli alti costi - investimenti, spese in ricerca, spese pubblicitarie - che un nuovo potenziale concorrente dovrebbe sostenere per entrare sul mercato. La seconda condizione è la legislazione antitrust, che sanziona i comportamenti

²Indubbiamente risultano discriminati anche i consumatori disponibili a pagare un prezzo inferiore a quello di concorrenza, ma per soddisfarli bisognerebbe vendere il b.s. a un prezzo inferiore al costo, così che qualcun altro pagherebbe per loro, Sorgerebbe un problema distributivo, ossia "politico"

delle imprese volti a ostacolare la concorrenza. Ecco dunque un primo caso di legislazione essenziale affinché il mercato sia concorrenziale, ossia efficiente. In talune circostanze le barriere (investimenti elevati) hanno una precisa giustificazione economica, ossia di efficienza. E' il caso del monopolio così detto "naturale", che sussiste quando date le dimensioni del mercato vi è spazio per una sola impresa capace di produrre a costi minimi. Si pensi a una rete ferroviaria nazionale, proprietà di una società privata. Essa gode del vantaggio che un'altra società che volesse competere su quel mercato dovrebbe costruirsi una propria rete e sostenerne gli elevati costi fissi come condizione per poi competere sul mercato dei servizi di trasporto ferroviario, con la prospettiva finale di garantirsi, se tutto va bene, una quota del mercato stesso e quindi un numero di clienti forse insufficiente per recuperare gli alti costi fissi. Vi è quindi un'evidente barriera all'entrata che protegge la società già operativa. Come evitare allora che quest'ultima eserciti il proprio potere monopolistico fissando prezzi alti e sia poco propenso a introdurre innovazioni? Vi sono due soluzioni: l'impresa ferroviaria privata viene statizzata, come in Italia nel 1905, e il monopolista statale fissa prezzi non monopolistici; oppure la rete, e solo la rete, viene sottratta al monopolista e si fa sì che su di essa corrano in concorrenza i treni di due o più società, garantendo attraverso regole amministrative il corretto funzionamento della concorrenza, con i benefici che ne derivano. Più o meno è quanto avvenuto di recente per l'alta velocità in Italia. Dunque ci si protegge dagli effetti del monopolio naturale generato dagli alti costi della rete costituendo una società statale, proprietaria della rete, che offre i servizi di trasporto oppure facendo sì che la rete sia utilizzabile da più concorrenti, e regolamentando la concorrenza. Un discorso analogo vale per la rete telefonica, elettrica e del gas. In questo modo si cerca di catturare i benefici della concorrenza sul mercato dei servizi rendendo pubblica o statale la proprietà della rete e fissando precise regole di concorrenza.

2.3. Beni e servizi pubblici

Passiamo ora al caso opposto: b.s. non escludibili e non rivali, ossia pubblici. Parliamo di b.s. fondamentali per la società: l'informazione, le conoscenze

scientifiche, la musica, le opere d'arte esposte in pubblico, le strade, la giustizia e la sicurezza nazionale, le onde elettromagnetiche e le risorse naturali, etc. Questi b.s. non possono essere venduti a un prezzo: chi pagherebbe per disporre di un'informazione se questa è liberamente disponibile ? chi la offrirebbe se è accessibile a tutti e non si riuscirebbe a far pagare un prezzo?

Che fare allora? Vi sono più soluzioni. La prima è la sovvenzione statale della produzione di quel b.s. o la sua produzione da parte dello stato stesso o di un'impresa statale. Questa soluzione ha senso quando il b.s. ha un'utilità sociale universale e non vi sono alternative: si pensi alla ricerca di base (es. ricerca sulle particelle subatomiche) che senza un finanziamento pubblico si ridurrebbe, o alla giustizia o alla sicurezza interna o internazionale, che riguardano tutti i cittadini e non possono essere delegate a privati. Questo "non può " peraltro non ha valore assoluto: la *British East India Company*, società privata, che nel dicembre 1600 ebbe il monopolio del commercio inglese con le Indie, governò questi paesi e fece anche impegnative operazioni militari, come ad esempio le Guerre dell'oppio contro la Cina (1840 e 1850 circa), fino al 1874; gli Stati Uniti usano contratti di guerra con società private e lasciano gestire le carceri da società private. In entrambi i casi, il criterio del minor costo, o altro, è prevalso su quello dell'opportunità politica.

Un caso particolare ma importante e interessante è quello delle trasmissioni d'informazioni via etere (radio, tv) o rete (internet) che hanno ambedue la natura di b.s. pubblico. Le onde elettromagnetiche sono di proprietà statale e vengono attribuite in esclusiva ai singoli operatori, per via amministrativa o tramite aste; la rete www invece è di tutti e di nessuno. Ci si deve però chiedere come i singoli operatori (RAI, Mediaset, Google, etc.) che accedono alle onde o alla rete possano rendere remunerativa l'attività di trasmissione delle informazioni. La soluzione è il "mercato a due facce": le informazioni trasmesse catturano l'attenzione dell'utente, ma tra di esse ci stanno anche informazioni che qualcuno è disposto a pagare, la pubblicità (spazi pubblicitari). Comprano pubblicità le imprese interessate a fare conoscere i loro prodotti. TV, radio, internet e molti altri b.s. pubblici (spettacoli, manifestazioni artistiche, etc.) esistono oggi grazie al mercato pubblicitario, grande balia del sistema dei

media e quindi della nostra stessa società. Come si vede si è trovata una soluzione commerciale, o di mercato, per l'offerta di un servizio pubblico. L'alternativa è la rete pubblica. Esiste in parallelo per radio e tv; siamo disposto ad accettare un competitore pubblico o un sostituto sempre pubblico di Google o Facebook, come ad esempio avviene in Cina?

Un'altra soluzione al problema dell'offerta dei b.s. pubblici consiste nell'introduzione di "artifici" tecnici o legali che eliminino una delle due caratteristiche dei b.s. pubblici, l'escludibilità. Ecco quindi i beni collettivi.

2.4. Beni e servizi collettivi

Sono collettivi quei b.s. che hanno la caratteristica della non rivalità - una volta prodotti sono fruibili da tutti e quindi il consumo di una persona non ostacola quello di ogni altra -, ma il cui consumo è limitabile a singole persone, ricorrendo a "artifici" tecnologici e/o giuridici.

Un esempio in cui la tecnologia consente di discriminare tra consumatori riguarda ancora la tv. Grazie al decoder è possibile selezionare gli ascoltatori e vendere l'informazione televisiva a un prezzo, la pay tv o la tv on-demand. Un importante segmento della domanda televisiva utilizza questo strumento. Qui la pubblicità non è condizione di esistenza del servizio, come nella tv via etere, ma è solo un complemento di ricavo. Lo stesso dicasi per i quotidiani e riviste, per i quali lo strumento discriminante è la carta.

Vi sono altri tipi d'informazioni la cui fruibilità è discriminabile tramite il diritto di proprietà intellettuale: invenzioni a finalità industriale (brevetto); opere d'ingegno come musica, letteratura, film, etc. (copyright). Se un'idea originale ha un'applicabilità produttiva, il brevetto ne garantisce l'uso in esclusiva all'inventore. Il soggetto pubblico competente, l'Ufficio dei brevetti, verificata la validità, l'originalità e il contenuto dell'idea, e ne attribuisce il diritto di sfruttamento in esclusiva all'inventore per un certo numero di anni, consentendo d'altra parte al pubblico di accedere a quella conoscenza, senza poterla sfruttare. L'esclusività limita l'uso industriale dell'invenzione attribuendo all'inventore un potere monopolistico, pur limitato nel tempo, ma è anche vero che ne permette lo sfruttamento economico, e i conseguenti profitti, da parte di chi ha dedicato tempo e soldi per elaborarla. In questo

modo s'incentiva la ricerca applicata. L'utilità del brevetto è particolarmente forte in quelle produzioni nelle quali il costo della ricerca è molto alto: l'esempio più evidente è la farmaceutica. Come dicevamo sopra, la ricerca di base non è invece brevettabile, perché lo "scambio economico" appena indicato non è possibile data la redditività incerta e comunque remota dell'idea stessa. Per questo motivo essa dipende da finanziamenti esterni, pubblici o anche privati.

Le opere d'ingegno che non hanno un'applicabilità industriale - musica, poesia, articoli e libri, foto e film, etc.- sono pure coperte da un diritto di proprietà, che si chiama diritto d'autore. Questo diritto, che protegge la forma espressiva e non l'idea o significato sottostante al testo protetto, ha un duplice obiettivo: garantire all'autore i diritti morali (integrità del testo, riconoscimento dell'autore), ed economici. Questo secondo aspetto si chiama copyright, che consente all'autore di sfruttarne economicamente la diffusione. Ciò è possibile se l'autore, o qualcuno da lui autorizzato, pone il testo su un supporto fisico che lo rende fruibile in esclusiva e quindi ne permette la sua vendita a un prezzo: è il caso dei cd, dei libri e giornali, delle fotografie o film, quadri, etc. Quindi grazie al copyright e al supporto fisico nasce un "mercato delle idee". Tutti quegli strumenti che consentono di "copiare" testi e quindi diffonderli tramite canali anche diversi da quelli previsti dall'autore (fotocopiatrici, impianti HF) evitano più o meno legalmente (pirateria) il diritto di copyright dell'autore. Il copyright offre agli editori la possibilità di accumulare una pluralità di esclusività che, opportunamente gestita, offre grandi opportunità di conseguire posizioni monopolistiche o oligopolistiche. Non è un caso che quasi tutti i mercati dei media sono caratterizzati da una fortissima concentrazione, accentuatasi con la globalizzazione: mercati più ampi, maggiori profitti e quindi più forza nel garantirsi nuove esclusività. Lo sviluppo di internet, rete pubblica che consente di diffondere informazioni senza ricorrere a supporti fisici, muta radicalmente questa situazione e quindi mette in crisi il mercato delle idee basato sul copyright. Altri strumenti giuridici e tecnici sono quindi necessari per proteggere l'autore (e l'editore) aspetto che qui non tocchiamo. Ma perché proteggere gli autori ? il motivo è che la sua remunerazione è ritenuta necessaria perché egli elabori idee. Questa relazione non è sempre vera e in

concreto assai pochi sono gli autori effettivamente (o adeguatamente) remunerati. I maggiori beneficiari del copyright sono gli editori, a cui il più delle volte gli autori concedono contro remunerazione il diritto di sfruttamento. Ma la storia è complessa, e qui ci fermiamo.

Tutti quelli presentati sono esempi importanti di b.s. pubblici che la tecnica e/o il diritto consente di rendere esclusivi, aprendo a essi la possibilità di essere venduti e quindi prodotti da soggetti privati.

2.5. *Proprietà comuni o commons*

Vediamo infine il caso, pure importantissimo, dei b.s. intrinsecamente non escludibili, ma rivali. Si tratta in genere di risorse naturali liberamente fruibili dal pubblico, il cui uso diffuso e continuo ha però l'effetto di renderne, prima o poi, impossibile per tutti l'uso stesso, o quanto meno un uso efficiente. Quando molte persone hanno il diritto di usare una risorsa comune sono incentivate a farlo più di quanto sia efficiente fare, anche a rischio di depauperarla in via definitiva. E' la così detta "tragedia delle risorse comuni" o "*commons tragedy*". Esaminiamo tre esempi.

Affinché la fauna ittica del Mediterraneo si conservi, è necessario che sopravviva un numero minimo di esemplari di ogni specie per la riproduzione. Quanti meno pesci di ogni specie sopravvivono al termine di un certo periodo di pesca, tanto minore è la riproduzione e quindi la quantità pescabile nel periodo successivo. Ogni singolo peschereccio trae vantaggio dalla pesca e pescherà finché riesce a coprire i costi della propria attività, ma contribuisce anche al depauperamento della fauna, riducendo la possibilità prospettica di pesca di altri pescherecci. E' assai probabile - e in effetti è quanto sta avvenendo -, soprattutto se i costi della pesca diminuiscono per effetto di nuove tecnologie, che vi sia convenienza a pescare al di là del limite di riproducibilità della fauna. Il rischio è quello della fine della fauna e della pesca³. Come superarlo?

³Supponiamo che il prezzo di mercato del carico di ogni peschereccio sia **p** (ipotesi concorrenziale), che il costo di ogni carico sia (**c**) (medio=marginale) e che l'accesso alla pesca sia libero. I pescherecci lavorano finché **c = rme**, dove **rme** è il ricavo medio di ogni peschereccio (ossia **p** x la quantità media pescata da ogni peschereccio, che è decrescente perché ogni nuovo peschereccio raccoglie sempre

Un secondo esempio riguarda le falde acquifere, cui chiunque può accedere. Esiste un limite massimo di sfruttamento al di là del quale la fonte s'impoverisce. Se tutti possono attingere liberamente la falda rischia quindi di esaurirsi. Vi sarà chi ne ha beneficiato di più (i grandi utenti) e chi di meno, vi sarà chi ne trarrà maggior danno e chi meno. Comunque sia l'interesse comune è quello di conservare la sostenibilità della risorsa acqua. Che fare?

Un terzo esempio riguarda l'aria, bene pubblico che tutti possono liberamente utilizzare per respirare o produrre; c'è però anche chi, svolgendo attività produttiva, trasforma l'ossigeno in essa contenuta in anidride carbonica (CO₂). Quest'ultima possibilità riguarda soprattutto alcune attività produttive (energia elettrica, manifattura, trasporti, agricoltura, etc.). Notoriamente questa trasformazione, se attuata su scala eccessiva, ha conseguenze ambientali gravissime (effetto serra). Tutti hanno il diritto di inquinare, ma l'inquinamento danneggia tutti. e quindi si deve fare i conti con questo diritto. Che fare per ridurre la produzione di CO₂?

S'impone l'obbligo di limitare l'uso eccessivo o scorretto delle risorse in questione, seguendo varie modalità d'intervento, congiuntamente o alternativamente. Si possono porre divieti: è proibito pescare in certi periodi dell'anno o certi tipi di pesci, è proibito attingere più di un certo ammontare di metri cubi di acqua dalle falde, si sanziona chi emette più di una certa quantità di CO₂. Il difetto del divieto è che ha un alto costo di controllo e applicazione, ed è facilmente aggirabile con strumenti tecnici. Si possono sfruttare le

meno: a causa del rendimento decrescente per lo sfruttamento). Quindi un regime di libero accesso alla pesca induce il massimo sfruttamento del Mediterraneo: non sarebbe economicamente sostenibile pescare di più, essendo $c > p$. Un monopolista si comporterebbe diversamente. Utilizzerebbe infatti un numero di pescherecci tale per cui l'ultimo a entrare in attività (o peschereccio marginale) genera un ricavo marginale (rma) = c . Poiché il ricavo marginale è decrescente ed è inferiore al ricavo medio ($rma < rme$, ovvero la curva di rma sta sotto quella di rme), la quantità pescata dal monopolista - quella per cui per cui (rma) = c - è minore rispetto alla quantità concorrenziale - dove $rme = c$. Lo sfruttamento del Mediterraneo è dunque minore. Pertanto dal punto di vista dell'uso della risorsa comune è meglio che ci sia un unico soggetto con licenza di pesca piuttosto della somma dei libero concorrenti, E' ragionevole pensare che il monopolista cerchi di fissare un prezzo $p_{mon} > p$, discriminando tra i consumatori. Ne deriva un'ulteriore riduzione della pesca e quindi beneficio per i pesci del Mediterraneo, ma ovviamente non i consumatori. Vi è un *trade-off* tra benessere dei pesci e dei consumatori!

motivazioni economiche: definiti certi dei diritti di pesca (ammontare massimo, tipo di pesci, località, etc.) li metto all'asta, ottenendo un prezzo maggiore da parte di chi è più efficiente nella pesca o sa vendere meglio il pescato; definisco dei diritti di emissione di CO2 che distribuisco tra i potenziali inquinatori lasciando a essi la possibilità di comprarli o venderli. Attribuisco a un soggetto, pubblico o privato, la gestione della risorsa dopo avere stabilito un limite massimo allo sfruttamento e criteri per la vendita dei servizi che ne derivano: è il caso dell'acqua, che può essere venduta a prezzi definiti con una combinazione di criteri economici e politici. La natura di *common* delle falde acquifere non è per niente violata dalla concessione della gestione dell'erogazione dell'acqua a un soggetto pubblico o privato, purché rispetti le regole.

In tutti questi casi la "tragedia dei *commons* " è evitata introducendo regole, incentivi e organizzazioni che limitano l'accessibilità.

3. Criteri politici

Fin qui abbiamo seguito il criterio dell'efficienza per stabilire chi e come produce che cosa e come sono distribuiti i b.s. privati, pubblici, collettivi e a proprietà comune. Si è visto che vi sono casi (beni privati) in cui è appropriato ricorrere alla produzione privata e al mercato concorrenziale; ve ne sono altri (beni pubblici) in cui spetta allo stato produrre e distribuire, se non il mercato non si struttura in modo particolare (mercato a due facce); in altri ancora (beni collettivi), è efficiente ricorrere alla produzione privata e al mercato, se vi sono condizioni tecnologiche o diritti che consentano di discriminare l'uso, e se si evitano situazioni di sfruttamento monopolistico immotivato; in altri infine (i beni a proprietà comune o *commons*) la sopravvivenza stessa della risorsa comune richiede meccanismi giuridici o amministrativi che ne limitino lo sfruttamento.

Vi sono però alcuni b.s. particolari, il più delle volte aventi natura privata, nel senso più sopra detto, b.s. che chiamiamo "beni di merito", per i quali la valutazione su chi debba produrli ed erogare tiene conto del criterio "politico". A ben vedere questo criterio sussiste anche nel caso della "tragedia dei *commons*" appena esaminata, dove, tuttavia la scelta dell'intervento statale è

imposta dalla natura stessa delle cose, diversamente dai "beni di merito", dove la valutazione politica si confronta con quella dell'efficienza.

Che cosa sono i "beni di merito"?

Partiamo dal concetto di cittadinanza. Sono cittadini quelle persone di cui si riconosce l'appartenenza a una certa comunità nazionale o locale e a cui sono riconosciuti certi diritti, a cominciare da quelli sanciti dalla Costituzione. L'estensione e la qualità di questi diritti è definita dalla storia e dalla politica di ogni singolo paese, non dall'economia. In Europa, soprattutto dal Secondo dopoguerra, si è consolidata l'idea e la prassi che i cittadini, seppure con modalità e intensità diverse nei vari paesi, abbiano diritto in quanto tali ad alcune tutele relative soprattutto alla loro sicurezza economica (previdenza, reddito di disoccupazione, etc.). Nel corso degli anni si sono aggiunti anche altri diritti: salute, formazione, e talvolta un reddito minimo. Si va anche oltre, considerando "diritto di cittadinanza" anche l'accesso alla rete elettrica, all'informazione via etere, alla rete di telefonica e stradale, etc. I b.s. che afferiscono a questi diritti sono chiamati "b.s. di merito".

La garanzia che i cittadini dispongano dei b.s. di merito non comporta però che essi siano prodotti e resi disponibili dallo stato: possono anche esserlo da soggetti privati e venduti sul mercato, nel rispetto di certe regole definite dallo stato. Ciò che effettivamente conta è la loro disponibilità. Facciamo tre esempi. L'istruzione è un servizio che ha la natura del bene privato, come sopra definita. Purtuttavia il livello di istruzione dei cittadini influisce sul benessere collettivo. Quindi l'istruzione produce effetti, o economie esterne, che superano il beneficio che ne trae il singolo soggetto. Inoltre, poiché l'istruzione è strumento essenziale nella costruzione di una cultura nazionale, è evidente che le modalità con cui è impartita e i suoi contenuti rappresentino oggetto di forte attenzione politica. Più o meno in tutti i paesi occidentali, il criterio che si segue nel ripartire il servizio tra sistema privato e statale è il seguente. Finché prevale l'esigenza di una formazione di base comune a tutti i cittadini - scuola dell'obbligo - l'istruzione è prevalentemente, ma non solo, statale. Nelle fasi successive, e soprattutto nelle università dove prevale il beneficio individuale dello studente, l'istruzione è erogata dallo stato o da istituzioni private in combinazioni che variano molto da paese a paese.

Un secondo esempio è la sanità. Negli Stati Uniti il servizio sanitario è erogato quasi esclusivamente da istituzioni private, profit o no-profit; in Europa prevale la sanità pubblica garantita a tutti i cittadini. Tuttavia anche dove domina la sanità privata alcune sezioni di questo servizio, ad es. pronto soccorso o assistenza a chi ha reddito più basso, sono spesso statali. In questi ultimi anni vi è stata, ed è ancora in corso, un dibattito su quale sia il modo più efficiente per offrire detto servizio. Esperienze e risultati diversi suggeriscono che non vi sono regole fisse, anche se una soluzione integralmente privatistica - vedi Stati Uniti - è più costosa e meno capace di offrire sicurezze ai cittadini, o quanto meno ai meno abbienti. Si deve ricordare che nel caso della sanità, come per ogni altro servizio, lo strumento che più induce efficienza e qualità nel mercato è la concorrenza. Ebbene, questa è assai problematica nei due casi indicati dove ogni servizio erogato è fortemente personalizzato e domina il rapporto di fiducia - ad es. che non ti operino solo perché fa fatturato, o non t'insegnino cose che non servono a nulla -, e dove inoltre l'informazione sul servizio erogato è assolutamente sbilanciata a favore dell'erogatore. Questo fa sì che, anche nel caso di servizio offerto da privati sia comunque indispensabile qualche forma di controllo pubblico.

Un terzo esempio è quello dei servizi così detti "di pubblica utilità": informazioni d'interesse collettivo (radio e tv), energia elettrica, gas, servizi telefonici, poste, servizi di trasporto. In questi ultimi anni in tutti i paesi si è imposta la tendenza alla privatizzazione e liberalizzare questi servizi, con l'esclusione della relativa rete, quando essa è condizione necessaria per l'erogazione del servizio, dati il problema del monopolio naturale, di cui si diceva più sopra. Si è sostenuto che la privatizzazione induce l'efficienza. L'esperienza non offre risultati uniformi. In taluni casi ha portato evidenti effetti positivi per gli utenti, come in quello delle informazioni e delle telecomunicazioni, perché il progresso tecnologico e la concorrenza sono molto forti. In altri l'esito è più incerto, specie nel servizio ferroviario. Comunque sia per questi servizi "di cittadinanza" la garanzia che questa loro prerogativa non venga dimenticata dal mercato è data solo da regole e vincoli pubblici. Ci riferiamo ad esempio all'obbligo di servizio universale, al controllo pubblico - non necessariamente statale - della rete, a strumenti specifici di tutela

dell'utente, a regole che consentano un'effettiva concorrenza, che le Autorità di settore impongono e di cui accertano il rispetto.

4. Conclusioni

Dunque il mercato concorrenziale è il modo più efficiente di organizzare la produzione e vendita di moltissimi b.s., ma non tutti. Talvolta si deve ricorrere alla produzione statale e alla distribuzione non tramite il mercato; altre volte si creano artifici vari - tecnologici o giuridici - per consentire di attivare il funzionamento della concorrenza; altre volte il mercato concorrenziale è dannoso e si deve regolare l'uso del servizio; altre infine si preferisce l'offerta statale per giustificabili ragioni politiche. Nelle scelte concrete dovrebbe sempre prevalere l'attenzione alla natura delle situazioni specifiche più che i principi generali e l'ideologia. Vale però sempre un principio generale, quello di sussidiarietà: non ricorrere a organizzazioni (o regole) che dall'alto impongono vincoli o scelte a soggetti o organizzazioni sottostanti, che invece potrebbero decidere autonomamente, nel proprio interesse e senza ledere quello degli altri. In questo senso si muovono tutte le regole e politiche che mirano a rendere possibile il buon funzionamento del mercato, ma anche quelle decisioni politiche motivate da interessi collettivi non perseguibili tramite il mercato.

BIBLIOGRAFIA

- 1) J. Stiglitz, Economia del settore pubblico I. Fondamenti teorici. Hoepli, 2015, capp. 1,3,5,7
- 2) R.Frank, B. Bernanke, Principi di economia, Mc Graw-Hill, 2013, capp. 13, 14
- 3) E. Olstrom, Governare i beni comuni, Marsilio, 2006
- 4) E. Olstrom, La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica, Bruno Mondadori, 2009
- 5) C. De Vincenti, A. Vigneri, Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità, il Mulino, 2006
- 6) M.Florio, Privatizzazioni e benessere: il caso britannico, in Economia pubblica, 2003, fascicolo 2
- 7) M. Florio, Le privatizzazioni come mito riformista, in Meridiana, 2004, n.50/51