

**PARTE PRIMA:
UN PO' DI TEORIA**

IL MERCATO E IL RUOLO DELLO STATO

(APPUNTI PER UN POSSIBILE PERCORSO)



MAURIZIO CANAUZ
ANNO 2008

A Rosa Orlandini,
mia prima grande Maestra
e a tutti coloro che mi hanno
insegnato ad essere curioso e
a cercare di conoscere e capire.

Sommario – PREMESSA - 1. In marcia verso il mercato - 2. L'efficienza della concorrenza perfetta -3. Dall'equilibrio parziale a quello generale – 4. Caratteristiche di un equilibrio generale concorrenziale – 5. Fallimenti del mercato – 6. Intervento pubblico - 7. Interventi statali e spesa pubblica - 8. Il ruolo dello Stato nell'economia italiana - 9. La crescita dei controlli e della regolamentazione – 10. E' giusto regolamentare ? – 11. Ma come prende le sue decisioni il governo? - 12. Ma l'azione pubblica è efficiente? - 13. Il problema della distribuzione – 14. Equità ed efficienza

Un'economia di mercato [...] è l'unico sistema economico naturale l'unico tipo che abbia un senso, l'unico che possa garantire prosperità perché è l'unico che riflette la natura della vita stessa.

L'essenza della vita è infinitamente e misteriosamente multiforme per cui la sua grandezza e variabilità non possono essere limitate o pianificate da alcuna a mente centrale.

Vàclav Havel, *Meditazioni estive* (1993)

PREMESSA

In questo mio lavoro vorrei provare a costruire un percorso organico che possa essere da stimolo nel cercare di riordinare un argomento quale quello del rapporto tra mercato e Stato, in questo momento storico particolarmente rilevante dove il ruolo dello Stato in Economia al contempo invocato da alcuni e deprecato da altri.

Un ragionamento sul ruolo dello Stato nella (micro)economia, un cammino fatto di piccoli passi, che possa in qualche modo essere spunto di riflessione in un momento come questo dove molte affermazioni sembrano più urlate che ragionate.¹

Il punto di partenza, la stazione di partenza di questo viaggio, mi è parso interessante fissarlo nella frase di Václav Havel sopracitata.

Havel uomo politico ceco (poi presidente della nascente reubblica) inneggia al mercato e alle sue infinite potenzialità relegando lo Stato e il suo intervento economico ai margini.

Ma era proprio convinto Havel di quello che affermava o era solo una comprensibile reazione a una vita passata sotto la rigida pianificazione centralizzata vigente nei Paesi dell'Est con tutte le inefficienze e i patimenti che questo aveva comportato?

¹ A tale proposito mi sembrano illuminanti le parole di Joseph Stiglitz secondo cui: «le opinioni sul ruolo appropriato del settore pubblico e di quello privato sono profondamente influenzate dall'ideologia, e dai preconcetti che abbiamo assorbito in precedenza.» J. Stiglitz, *Il ruolo economico dello Stato*, il Mulino, Bologna, 1992.

Come sottolinea Rodano: «Questo peso dell'ideologia e dei preconcetti si riflette spesso in atteggiamenti incoerenti, per cui una persona che tende di solito a lamentarsi dell'inefficienza, l'incompetenza e l'ingiustizia del settore pubblico è la stessa che di fronte a una disfunzione della società o dell'economia è pronta ad affermare che lo Stato dovrebbe fare qualcosa.» G. Rodano, *L'indice*, 5/1993.

Non è improbabile quindi che le parole citate di Havel siano ascrivibili più ad un situazione emotiva che non ad un pensiero ragionato e approfondito.

Con queste righe vorrei proprio cercare di realizzare un percorso per capire che ruolo può avere lo Stato sia per l'efficienza di un sistema economico sia per l'equità dello stesso, dando una risposta all'affermazione di Havel..

So bene che equità non è un termine che a molti economisti piace, ma come cercherò di dimostrare un sistema solamente efficiente ma scarsamente equo forse non è così appetibile per tutti.

Forse nemmeno per il “buon” Havel.

Infine una precisazione.

Le parti che ho inserito con un carattere più piccolo sono solo approfondimenti che hanno, a mio giudizio, una incidenza minore sul tema trattato.

Sono piccole deviazioni per vedere meglio il paesaggio ma che possono tranquillamente essere omesse per un camminatore che vuole arrivare velocemente alla meta.

Spero di non essere stato troppo noioso...

1) IN MARCIA VERSO IL MERCATO

Alla fine degli anni '80 l'Europa orientale e l'impero sovietico erano in rovina: la popolazione formava lunghe code davanti ai negozi per il pane e altri beni di prima necessità, il tenore di vita era peggiorato, le tecnologie erano superate e le condizioni ambientali si deterioravano sempre più².

Questa vasta regione non era stata messa in ginocchio da guerre o epidemie, quanto piuttosto da un ambizioso esperimento sociale chiamato *pianificazione centralizzata socialista* introdotto da Vladimir Lenin e dai suoi seguaci.

Quando i comunisti persero il potere negli anni 1991, i nuovi leader dei paesi in questione, come per esempio il presidente Cecoslovacchia Václav Havel, decisero senza alcuna esitazione che il primo intervento necessario per risollevare le sorti dell'economia era quello di introdurre un'economia di mercato in quasi tutti i settori, una economia in cui il ruolo dello Stato doveva essere il minimo.

Per quale motivo i leader di queste economie pianificate si orientarono verso il mercato?

Come si può notare nella citazione iniziale erano convinti che un'economia di mercato, basata sui principi della domanda e della offerta decentralizzate, e **con un ruolo**

² Per una descrizione “cronistica” della situazione nei paesi Comunisti nei primi anni dopo il cambiamento del sistema politico si veda: S Drakulić, Come siamo sopravvissute al comunismo, il Saggiatore, Milano 1994.

assai limitato dello Stato rappresentasse la via più sicura per raggiungere il benessere economico.

In Europa queste persone avevano visto la Germania Occidentale prosperare, mentre l'economia della Germania Orientale ristagnava; avevano vissuto in una Cecoslovacchia avvelenata dai rifiuti tossici, mentre la vicina Austria con il suo sistema capitalistico misto, costituiva un paradiso rurale: si limitarono quindi per lo più ad osservare la realtà e a imparare le lezioni fornite dalla storia.

Ma quale era la loro idea di mercato e perché il mercato li avrebbe soddisfatti meglio di quanto poteva fare lo Stato e un'economia centralizzata e pianificata?

2) L'EFFICIENZA DELLA CONCORRENZA PERFETTA

Due secoli fa Adam Smith affermò che, grazie all'operato della **mano invisibile**, coloro che perseguono i propri interessi in un sistema economico concorrenziale sono anche quelli che maggiormente promuovono il benessere sociale.

L'idea che in un mercato la caotica concorrenza tra individui egoisti costituisca una notevole forza che incrementa l'output e innalza il tenore di vita è una delle più importanti della storia economica.³

Uno dei principali risultati dell'economia moderna è stato capire il significato esatto delle parole di Adam Smith.

Prima però di ricostruire come opererebbe la mano invisibile credo sia innanzi tutto necessario definire che cosa si intende per **“benessere pubblico”**.

Tutti hanno una propria opinione su ciò che è bene per la società, ma gli economisti sono particolarmente interessati al problema dell'efficienza, che definiscono come la situazione in cui dalle risorse della società i consumatori ottengono il massimo soddisfacimento; più precisamente, l'efficienza allocativa (talvolta definita "efficienza nel senso di Pareto" o semplicemente "efficienza") si ha quando non è possibile riorganizzare la produzione o il consumo in modo tale da incrementare il soddisfacimento di un individuo senza ridurre quello di un altro.

³ Per una curiosa interpretazione della mano invisibile, del mercato e del suo funzionamento basato sugli egoismi personali si rimanda alla celebre “favola” sulle api di Bernard de Mandeville.

In una situazione di efficienza non si possono migliorare le condizioni di qualcuno senza peggiorare quelle di qualcun altro: in altre parole se un sistema economico opera in modo efficiente, è impossibile riorganizzare la produzione e il consumo per migliorare le condizioni di tutti gli individui.

Oggi sappiamo che:

se valgono determinate condizioni, compresa la concorrenza perfetta, un'economia di mercato ottiene l'efficienza allocativa. In un sistema di questo tipo l'economia nel suo insieme è efficiente e non è possibile migliorare le condizioni di qualcuno senza peggiorare quelle di qualcun altro.

Questa sorprendente affermazione sulla capacità della concorrenza di produrre effetti benefici significa che, date le risorse e la tecnologia a disposizione della società, anche il pianificatore più esperto non è in grado di elaborare un ingegnoso schema di riorganizzazione e trovare una soluzione migliore di quella offerta dal mercato concorrenziale, in quanto non esiste riorganizzazione che possa migliorare le condizioni di tutti.

Proprio a questo aspetto ricordo lo scritto di Enrico Barone (amico di Pareto e Pantalonì) dal titolo: “*Il ministro nello Stato collettivista*”⁴ in cui si afferma già nel 1908 che un pianificatore socialista il quale volesse soddisfare in modo efficiente i gusti della popolazione, dovrebbe allocare le risorse produttive esattamente come fa un mercato di concorrenza perfetta.

Questo è vero indipendentemente dal fatto che il sistema economico sia costituito da uno, due o migliaia di mercati concorrenziali di beni e fattori

[3\) DALL' EQUILIBRIO PARZIALE A QUELLO GENERALE](#)

Dopo aver esposto questo aspetto dei mercati concorrenziali, passerò ad analizzarne le ragioni.

Partiamo dai comportamenti dei singoli mercati.

1 La domanda e l'offerta concorrenziali determinano i prezzi e le quantità nei singoli mercati.

⁴ E. Barone, “Il Ministro della produzione nello Stato collettivista”, in Id., *Le opere economiche*, Zanichelli, Bologna, 1936, vol. I, p. 294 ora anche sul sito <http://www.panarchy.org/barone/stato.collettivista.1908.html>. Sul pensiero di Barone si rimanda a: A. Petretto, *Barone e i fondamenti della moderna teoria della allocazione delle risorse*, in *Gli italiani e Bentham*, a cura di R. Faucci, Angeli, Milano, 1982, pp. 153-54.

2. Le curve di domanda di mercato derivano dai costi marginali dei diversi beni.
3. I costi marginali dei diversi beni determinano le curve di offerta concorrenziale
4. Le imprese calcolano i costi marginali dei prodotti e i prodotti marginali in termini di valore dei fattori e successivamente i livelli di input e output che consentono loro di massimizzare i profitti.
5. La somma dei prodotti marginali in termini di valore di tutte le imprese fornisce la domanda derivata dei fattori di produzione.
6. Le domande derivate di terra, lavoro o beni capitali interagiscono con le offerte di mercato per determinare i prezzi dei fattori, quali la rendita, i salari e i tassi di interesse.
7. I prezzi e le quantità dei fattori determinano i redditi i quali chiudono il cerchio tornando i punti 1 e 2 contribuendo in tal modo a determinare la domanda di diversi beni.

Tutte queste affermazioni sono il risultato dell'analisi degli equilibri parziali, che riguardano il comportamento di un singolo mercato, di una singola famiglia o di una singola impresa, considerando come dati i comportamenti di tutti gli altri mercati e del resto del sistema economico.

Per contro, l'analisi di equilibrio generale esamina (e con quale efficacia) l'interazione simultanea della totalità delle famiglie, delle imprese e risponde alle domande come, cosa e per chi.

4) CARATTERISTICHE DI UN EQUILIBRIO GENERALE CONCORRENZIALE

L'analisi di un sistema di equilibrio generale è evidentemente più complicata dell'analisi degli equilibri parziali, in quanto quest'ultima riguarda un unico mercato individuale. Un sistema di equilibrio generale rappresenta un intero sistema economico e non soltanto una sua parte, e può contenere una grande quantità di diversi tipi di lavoro.

I macchinari e la terra, cioè input utilizzati per produrre decine di modelli di computer e automobili, migliaia di capi di vestiario diversi e così via.

Contiene inoltre i servizi come i programmi televisivi, le lezioni scolastiche ed universitarie, le vacanze e i beni come le attrezzature edili, le focacce e i prodotti per igiene e la bellezza.⁵

Per sapere se un'economia di mercato è efficiente, è innanzi tutto necessario descrivere i presupposti dell'equilibrio economico generale e fornire un breve riassunto delle caratteristiche di tale equilibrio.

Occorre, infine, spiegare perché un equilibrio generale perfettamente concorrenziale è efficiente.⁶

I Principi fondamentali. Consideriamo ora un sistema economico costituito esclusivamente da mercati perfettamente concorrenziali, soggetti alla “spietata” concorrenza di numerosi acquirenti e venditori.

I prezzi degli input e degli output sono sufficientemente flessibili da equilibrare la domanda e l'offerta in qualsiasi momento; le imprese massimizzano i profitti e i consumatori scelgono i panieri di beni di mercato preferiti; e non sono inoltre presenti monopoli naturali, tutti i beni vengono prodotti in condizioni di rendimenti di scala costanti o decrescenti e lo

⁵ Secondo Lieberman e Hall: «Nessuno sa esattamente quanti tipi di servizi e beni siano offerti in vendita negli Stati Uniti, ma la cifra deve essere dell'ordine delle decine di milioni.» M. Lieberman – R. Hall, *Principi di economia*, Apogeo, Milano 2001, p 191.

⁶ Dal punto di vista della storia del pensiero economico, la teoria dell'equilibrio economico generale è fondata dall'economista francese Léon Walras nel 1874 ed è stata sviluppata dall'economista e sociologo italiano Vilfredo Pareto nel 1896.

Essendo entrambi professori all'Università di Losanna la scuola di pensiero dell'equilibrio economico generale è stata anche chiamata “scuola di Losanna”.

Il problema fondamentale affrontato dai due economisti consiste nel dimostrare l'esistenza di un insieme di prezzi in grado di assicurare l'uguaglianza tra quantità domandata e quantità offerte su tutti i mercati (problema di esistenza dell'equilibrio economico generale).

Tuttavia per quanto si sia ricercata la soluzione i due studiosi non riuscirono a raggiungere un risultato completamente soddisfacente partendo dalla convinzione (rivelatasi poi sbagliata) che l'esistenza dell'equilibrio sia garantita dall'uguaglianza tra il numero di incognite e il numero di equazioni del modello.

Per avere delle dimostrazioni maggiormente soddisfacenti della teoria si dovette attendere molti anni. Si può, infatti, affermare che la prima dimostrazione rigorosa dell'esistenza di un equilibrio si ebbe solo negli anni '30 del XX secolo, grazie ai contributi di Abraham Wald e John Von Neumann.

Negli anni '50, poi, il contributo di Wald venne generalizzato (sostituendo le ipotesi di coefficienti di produzione fissi e di funzioni d'utilità marginale rispettivamente con i concetti di insieme delle possibilità di produzione e di strutture di preferenze) da Kenneth J. Arrow, Gerard Debreu e Lionel W. McKenzie.

Su questi temi si rimanda a: Walras *Elementi di Economia Politica Pura*, Utet, Torino 1974 (prima edizione:1874); Pareto, V., *Corso di Economia Politica*, Utet, Torino 1988 (prima edizione: 1896-97); Von Neumann J., *Un Modello di Equilibrio Economico Generale*, L'industria, 1-3/1952 (prima pubblicazione nel 1937).

Sull'approccio di Walras alla teoria dei prezzi si veda: Napoleoni, C., *L'equilibrio Economico Generale*, Einaudi, Torino 1965.

Per una ricostruzione storica della ricerca in merito all'equilibrio economico generale, ricca di riferimenti bibliografici, si veda Ingrao B. e Israel G., *La Mano Invisibile*, Laterza, Bari-Roma 1987.

scenario concorrenziale non è guastato dall'inquinamento, da regolamentazioni che limitano l'ingresso nei mercati o da organizzazioni sindacali monopolistiche.

Se un sistema economico di questo tipo esistesse realmente, si tratterebbe di un esempio di economia in cui l'operato della mano invisibile di Smith non verrebbe ostacolato da esternalità o da concorrenza imperfetta.

Arrivati a questo punto ritengo di poter descrivere il comportamento dei consumatori e dei produttori di questo sistema economico e mostrare in che modo interagiscono per produrre l'equilibrio generale.

In primo luogo i consumatori distribuiscono i loro redditi fra beni diversi con lo scopo di massimizzare il proprio soddisfacimento e scelgono i beni in modo tale che le utilità marginali per euro di spesa siano uguali per tutte le ultime unità di ciascun bene.

Per quanto riguarda le condizioni necessarie per le quali i produttori possano massimizzare i profitti, nei mercati dei prodotti ogni impresa fissa il proprio livello di output in modo tale che il costo marginale di produzione sia uguale al prezzo del bene.

Dato che questa regola vale per tutti i beni e per tutte le imprese, ne consegue che il prezzo di mercato concorrenziale di ciascun bene riflette il costo marginale sostenuto dalla società per produrre quel bene.

Unendo le due affermazioni, si ottengono le condizioni necessarie per raggiungere l'equilibrio concorrenziale: per ciascun consumatore l'utilità marginale del consumo di ogni bene è uguale al costo marginale del bene e l'ultimo euro speso per ciascun bene è uguale per tutti i beni.

A questo punto ritengo sia possibile capire **come opera la mano invisibile e perché.**

Un sistema di mercato caratterizzato dall'equilibrio generale alloca le risorse in modo efficiente se i mercati sono in condizioni di concorrenza perfetta, l'informazione è completa e non sono presenti esternalità o rendimenti di scala

In un sistema di questo tipo il prezzo di ciascun bene è uguale al suo costo marginale e il prezzo di ogni fattore uguaglia il valore del prodotto marginali.

Di conseguenza, quando tutti i prodotti massimizzano i profitti e tutti i consumatori massimizzano l'utilità, il sistema economico nel suo insieme è efficiente e non è possibile migliorare le condizioni di qualcuno senza peggiorare quelle di qualcun altro.

E' evidente che se il mercato funzionasse davvero così le parole di Havel, inizialmente citate, troverebbero una loro giustificazione.

Sicuramente da un punto di vista di efficienza e quindi di sviluppo economico di un Paese, forse un po' meno su da un punto di vista di giustizia sociale, argomento sul quale mi riprometto di tornare.

Ma la situazione nelle economie di mercato è veramente così?

Una sola curiosità: i prezzi nel socialismo

Nella discussione sulla relazione esistente tra prezzi, consumatori e produttori non si è parlato dell'organizzazione del sistema economico, se cioè le imprese sono di proprietà statale o privata. Affinché un sistema economico sia efficiente è necessario che sussistano determinate condizioni tra le utilità marginali e i costi marginali di beni diversi. Tali condizioni di efficienza sono valide sia per le società organizzate secondo principi socialisti che per i sistemi economici capitalisti.

In quasi tutte le forme di economie socialiste che si sono avute negli anni passati, come quelle dell'Unione Sovietica e dell'Europa Orientale fino agli anni '80, i prezzi non venivano utilizzati come strumenti per l'allocazione delle risorse; per determinare l'allocazione di beni, servizi e fattori, i pianificatori in questi Stati si basavano sugli ordini impartiti dall'organizzazione di pianificazione centralizzata: gran parte dell'output derivava dall'industria pesante perché così volevano i pianificatori e non perché la domanda di tali beni fosse generata direttamente o indirettamente dai consumatori. Gli economisti hanno sottolineato il fatto che, ignorando il ruolo dei prezzi, questi sistemi ignoravano anche il ruolo guida dei mercati e provocavano enormi sprechi.

E possibile integrare un sistema di prezzi nei principi socialisti? Alcuni economisti hanno affermato che questo può avvenire tramite un approccio definito *socialismo di mercato*: in questo ipotetico sistema lo Stato sarebbe il proprietario dei mezzi di produzione, ma darebbe in affitto il proprio capitale a imprese di proprietà statale, le quali si comporterebbero "come se" fossero concorrenti perfetti. In linea di principio un sistema di questo tipo potrebbe essere paragonato all'economia di mercato privata ed efficiente. Il fatto che tale sistema sia o meno in grado di operare al di fuori delle aule scolastiche è un tema molto dibattuto e al momento attuale non esistono esempi di sistemi di prezzi completamente funzionali operanti secondo principi socialisti.⁷

5) FALLIMENTI DEL MERCATO

Purtroppo quell'immagine idilliaca della concorrenza perfetta che Smith propugnava nella sua teoria sui mercati efficienti deve fare i conti con una realtà diversa in cui sono presenti:

- concorrenza imperfetta,
- esternalità
- imperfezioni nella diffusione delle informazioni.

⁷ Su questi argomenti si rimanda tra gli altri a F. A. Van Hayek., *Conoscenza, mercato e pianificazione*, il Mulino, Bologna 1988.

- rendimenti crescenti di scala
- merit goods o beni meritori
- beni pubblici
-

Se il sistema economico (e ciò accade spesso, come è facile riscontrare) si allontana anche solo da una di queste condizioni, il mercato non è più in grado di realizzare la condizione di ottimo postulata dal Pareto, si verifica cioè il cd. “*fallimento del mercato*”.

In questo caso, l'operatore pubblico dovrebbe, secondo alcuni autori (ma sulla questione non vi è uniformità di idee), *intervenire al fine di correggere le imperfezioni del mercato*.

Questo perché lo scopo dell'intervento pubblico sarebbe soprattutto quello di accrescere il benessere collettivo nel rispetto dell'ottimo indicato da Pareto (e ricercato dai nostri amici dell'est una volta abbandonati i sistemi socialisti) e cioè il mercato in concorrenza perfetta.

Ma vediamo, molto brevemente questi casi .

Concorrenza imperfetta. Come scrivono Lieberman e Hall: «si ha *concorrenza imperfetta* quando la struttura di mercato presenta più di una impresa ma in cui non vengono soddisfatte una o più delle condizioni richieste dalla concorrenza perfetta.»⁸ .

In altre parole quando un'impresa gode di un certo potere in un particolare mercato (per esempio, un monopolista grazie al brevetto di un farmaco o all'esclusiva della fornitura dei servizi telefonici) può alzare il prezzo del prodotto al di sopra del costo marginale, realizzando una quantità troppo piccola di prodotto e vendendola ad un prezzo più alto.

Di conseguenza i consumatori acquisteranno il bene in quantità minori rispetto a una situazione di concorrenza perfetta, per cui si avrà una diminuzione del soddisfacimento del consumatore.

Questa diminuzione è tipica delle inefficienze create dalla concorrenza imperfetta.

Esternalità. Un secondo tipo di fallimento del mercato è costituito dalle esternalità.

Come è noto le esternalità si hanno quando alcuni degli effetti collaterali della produzione o del consumo non sono inclusi nei prezzi di mercato: può accadere, per esempio, che una fabbrica emetta esalazioni mefitiche nell'aria o inquinaci acusticamente provocando danni alle abitazioni vicine e alla salute delle persone; se l'impresa non risarcisce tali impatti

⁸ M. Lieberman – R. Hall, Principi di economia, Apogeo, Milano 2001.

ambientali, l'inquinamento sarà inefficientemente elevato e danneggerà il benessere del consumatore⁹.

Una azienda che produce sostanze chimiche pericolose infatti può generare se lasciata libera di operare una diseconomia esterna diffondendo nell'aria grandi quantità di sostanze tossiche.

Queste sostanze avranno una ricaduta sull'azienda (ad esempio aumentando le spese mediche e le assenze dal lavoro dei dipendenti) ma soprattutto all'esterno di essa provocando: danni alla vegetazione, gli edifici, ma soprattutto alla salute degli abitanti della zona sui quali ricadranno costi e non benefici.

Spesso nel caso di esternalità legate all'ambiente si levano richieste di intervento dello Stato. Stato come garante del vivere comune.

Ma fino a che punto e come deve intervenire?¹⁰ Impedendo l'attività., limitandola o in alcuni casi pagamenti compensativi? Come quantificare il danno?¹¹

Non tutte le esternalità sono negative, al contrario, alcune di esse costituiscono un beneficio, come per esempio quelle che derivano da attività che incrementano le conoscenze.

Quando Chester Carlson l'inventore della tecnica *elettrofotografica*, meglio conosciuta come xerografia, su cui si basano le moderne fotocopiatrici nonché le stampanti laser. inventò la xerografia, ricevette

⁹ In termini puramente economici, l'inquinamento è visto come un costo esterno quando sono presenti due condizioni:

- * un'attività intrapresa da un agente provoca una perdita di benessere ad un altro agente
- * la perdita di benessere non viene compensata.

Entrambe le condizioni sono essenziali per l'esistenza di un costo esterno. Se la perdita di benessere dovesse essere compensata, si definirebbe tale atteggiamento come internalizzazione dell'effetto esterno e perciò del costo. In altre parole, quindi, secondo alcune teorie economiche – e di gestione aziendale – l'inquinamento deve essere considerato come un *qualunque componente del processo aziendale*, e trattato di conseguenza.

Se la sua eliminazione (o anche solo la riduzione) comporta oneri considerati eccessivi per l'azienda – in rapporto al valore del bene o del servizio prodotto – allora conviene ricorrere alla semplice monetizzazione del danno procurato.

Per un esempio della monetizzazione del danno si rimanda a: Greco P., Crapanzano G., Greco P., and De Leo G., *Analisi degli effetti sulla salute delle emissioni atmosferiche in un impianto di termoutilizzazione degli RSU: due metodologie a confronto*. Atti del X Convegno Nazionale della S.It., 2001.

¹⁰ Si ricordi a tale proposito che secondo gli studi di Ronald Coase dell'Università di Chicago in alcune circostanze, negoziazioni volontarie delle parti al di fuori dell'imposizione Statale, produrrebbero il risultato efficiente. Le condizioni in cui questo può accadere si verifica quando i diritti di proprietà sono ben definiti e i costi della negoziazione modesti. I tentativi di estendere però queste conclusioni a una casistica più ampia non ha però, fino ad oggi, portato a risultati definitivi. Sul punto anche in relazione all'applicazione della teoria dei giochi agli accordi relativi a questo tipo di esternalità si rimanda a : P.A Samuelson. - W.D Nordhaus., *Economia* (XV edizione), McGraw-Hill, Milano 1996, p.367.

¹¹ In assenza di indicatori di prezzo, la valutazione monetaria dei beni e dei servizi ambientali richiede lo sviluppo di tecniche di valutazione *ad hoc*, che consentano di tradurre in termini economici il *valore* che gli individui attribuiscono alle risorse naturali e all'ambiente naturale nel suo complesso. L'approccio monetario si basa su una visione 'antropocentrica' del problema della valutazione ambientale: le risorse naturali hanno un valore in quanto l'uomo gliene attribuisce uno. Questo valore è legato ai *benefici* che l'individuo deriva dai beni ambientali e dai servizi che questi forniscono. Sulla questione si rimanda a M. Bartolomeo, R. Malaman, M. Pavan, G. Sammarco, *Il bilancio ambientale d'impresa*, il Sole 24 ore libri, Milano 1995.

Maurizio Canauz

(inizialmente) un compenso modesto, anche se le segretarie e gli studenti di tutto il mondo furono sollevati da miliardi di ore di faticoso lavoro.

Un'altra esternalità positiva deriva dai programmi a favore della salute pubblica, dove una vaccinazione non protegge soltanto la persona vaccinata, ma anche coloro che potrebbero venire contagiati se l'individuo in questione contraesse una malattia infettiva.

Imperfezioni nella diffusione di informazioni. Un terzo importante fallimento del mercato è costituito dalle imperfezioni nella diffusione di informazioni.

Aspetto questo che acquista, a mio parere, giorno dopo giorno una notevole rilevanza e tende a rendere i mercati ideali assai lontani da quelli reali.

La teoria della mano invisibile, infatti, dà per scontato che acquirenti e venditori dispongano di tutte le informazioni necessarie su beni e servizi che acquistano o vendono; si suppone inoltre che le imprese conoscano tutti i programmi utili al loro operato nell'industria, che i consumatori conoscano, ad esempio, i prezzi di tutti i prodotti, l'affidabilità di tutti gli elettrodomestici e l'efficacia dei farmaci o di altri interventi medici.¹²

Ma la realtà (purtroppo) si discosta notevolmente da questo ideale.¹³

Il punto importante riguarda l'entità del danno provocato dalle imperfezioni nella diffusione delle informazioni.

In alcuni casi la perdita di efficienza è limitata:

In altri casi, al contrario, la perdita può essere più rilevante.

Sempre in tema di salute e sanità ricorda il tragico caso del magnate dell'acciaio Eben Byers che del secolo scorso decise di curarsi con il Radithor sostanza che veniva venduta come afrodisiaco e rimedio per tutti i mali, e che le analisi successive rivelarono trattarsi di acqua distillata contenente radio.

Byers morì, per questa cura sciagurata, in modo orribile in seguito alla disintegrazione delle mandibole e di altre ossa.

In questo caso si ha un esempio di mano invisibile indesiderata e forse un intervento regolativi sui farmaci a tutela dei malati da parte dello Stato non farebbe scandalo.¹⁴

¹² In verità, secondo il modello base elaborato da Adam Smith, vengono ritenute come essenziali presupposti per il corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale quasi unicamente le informazioni relative ai prezzi di mercato. È infatti in base al prezzo dell'output, assunto come dato e non modificabile dal singolo imprenditore, e dai costi degli input, anch'essi non influenzabili dal singolo, che la selezione del mercato determina l'efficienza in termini di uguaglianza tra prezzo marginale e costo marginale. L'equilibrio tra domanda e offerta così raggiunto è caratterizzato, in assenza di barriere all'entrata e all'uscita dal mercato, dalla intrinseca capacità di raggiungere sempre una loro uguaglianza, anche da una situazione originaria di squilibrio tra domanda e offerta. Questa forza endogena del meccanismo concorrenziale è stata smentita nelle economie con informazioni imperfette.

¹³ Per un approfondimento delle asimmetrie e sulla loro classificazione si rimanda a S. Zamagni, *Economia Politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992 p. 684 e ss.

Uno dei compiti importanti dallo Stato consiste dunque nell'individuare i settori caratterizzati dalla mancanza di informazioni e di trovare soluzioni appropriate.

Esistenza di rendimenti crescenti Il formarsi di prezzi diversi dai costi marginali non deriva solo dal comportamento di imprese dotate di potere di mercato: a volte, infatti, possono esservi ostacoli oggettivi al marginal cost pricing (alla pratica, cioè, di uguagliare il prezzo al costo marginale).

Nel modello paretiano l'esistenza di rendimenti decrescenti di scala è uno dei requisiti per il raggiungimento di un'ottima allocazione delle risorse.

Per rendimenti decrescenti si intende la circostanza in cui all'aumento nell'utilizzo di un fattore produttivo corrisponde un aumento meno che proporzionale della quantità prodotta.

In altre parole si parla di “rendimenti di scala costanti”, “crescenti” o “decrescenti” quando raddoppiando gli input, l'output aumenta del doppio, di più del doppio o di meno del doppio. A tali concetti si collegano quelli di “economie” e “diseconomie di scala”.

Come ricorda Giulio Palermo: « Le prime permettono di economizzare sui costi unitari con il crescere della dimensione dell'impianto produttivo; le seconde si hanno invece quando i costi per unità di prodotto aumentano all'aumentare della scala di produzione. Mentre il concetto di rendimenti di scala si riferisce strettamente alla struttura tecnologica, il concetto di economie di scala coinvolge anche i costi degli input, i quali potrebbero variare anch'essi al

¹⁴ La questione dei medicinali, dei protocolli e di quali siano i modi di cura consentiti e quali quelli da rifiutare e combattere nell'interesse dei cittadini rimane tuttavia un problema di difficile soluzione.

I successi della medicina scientifica nel XX secolo hanno, infatti, prodotto un'enorme fiducia ed un notevole consenso sociale nei suoi confronti tanto da condurre ad una progressiva centralizzazione di tutte le attività mediche sotto la sua egida, sino ad arrivare ad una emarginazione e delegittimazione, anche penale, di ogni altra residua risposta alla patologia. Persino l'antropologia medica, nata nell'Ottocento per studiare le diverse forme di risposta alla patologia che vengono offerte dai diversi contesti culturali, era vittima di un pregiudizio aprioristicamente ostile alle “medicine altre”.

A partire dagli anni '60, però, si è verificata un'importante inversione di tendenza: l'Occidente è divenuto il teatro di una forte domanda e, contestualmente, anche di una forte offerta di modalità di cura nate in parte nello stesso Occidente e in parte in altri contesti di civiltà, estranei alla biomedicina ormai egemone. Queste medicine non convenzionali, nonostante la loro eterogeneità, convergevano verso un approccio olistico alla malattia e si opponevano all'iperspecializzazione della biomedicina. Allo stesso tempo cambiava anche l'approccio dell'antropologia medica, che superava la prospettiva biologistica ed etnocentrica di stampo positivista per porre ad oggetto della propria ricerca anche la medicina occidentale, come una delle tante medicine prodotte nel corso della storia umana, come un prodotto storico radicato in una concreta e specifica tipologia di società e di cultura. Sicuramente questa relativizzazione della medicina occidentale ingenera ulteriori problemi all'intervento dello Stato e alla regolamentazione di un campo sempre più complesso.

Per una riflessione su questi temi si rimanda a: F. Turolto, *Umanizzare la medicina. Il vero farmaco è il metodo stesso*, Etica delle professioni, 2006/1; F. Turolto, *La malattia come crisi. Essere vivi fino alla morte*, Etica delle professioni, 2006/2 e F. Turolto, *Etica e umanizzazione delle cure*, Gregoriana, Padova 2007.

variare della quantità prodotta. Ad esempio una grande impresa potrebbe riuscire ad approvvigionarsi a costi inferiori rispetto ad una piccola impresa e questo potrebbe essere sufficiente a ridurre i costi per unità di prodotto anche in presenza di una tecnologia a rendimenti di scala costanti (semplicemente perché si pagano di meno gli input).

Gli esempi di tecnologie a rendimenti di scala crescenti abbondano a livello empirico.»¹⁵

Questa differenza tra ciò che è ipotizzato e ciò che è reale comporta due ordini di problemi:

- la possibilità che all'aumentare dei fattori produttivi aumenti il prodotto, avvantaggiando le imprese di dimensioni maggiori (*economie di scala*), ponendo le basi per un processo di concentrazione produttiva;
- poiché ad un aumento delle quantità di fattori impiegati corrisponde un aumento più che proporzionale del prodotto, la curva del costo medio (*CM*) a prezzi costanti risulta sempre decrescente; ciò implica che la curva del costo marginale (costo dell'ultima unità prodotta) giace sempre al di sotto del costo medio.

Se l'impresa volesse eguagliare il prezzo al costo marginale in queste condizioni, non riuscirebbe a coprire i costi totali, per cui in un mercato concorrenziale non vi sarebbe alcuna convenienza a produrre (con conseguente rinuncia ad un potenziale beneficio per la collettività.)

Se tale beneficio supera i costi di produzione l'operatore pubblico potrebbe accollare alla collettività la copertura dei costi, aumentando contemporaneamente il benessere sociale.

Merit goods Non si può inoltre dimenticare che per molti l'intervento pubblico è, soprattutto, determinato da valutazioni sociali, da giudizi espressi dalla società sulla opportunità o meno di perseguire determinati obiettivi.

Strettamente collegati ad una valutazione sociale sono quei beni che l'americano *Musgrave*¹⁶ nel 1959 ha definito *merit goods* o beni meritori.

Sono così definiti quei beni o servizi cui la collettività attribuisce un particolare valore sociale perché ritenuti funzionali allo sviluppo morale e sociale della collettività stessa: si pensi all'istruzione, alle cure sanitarie, all'informazione indipendente, alla possibilità di assistere a spettacoli musicali e teatrali etc.

¹⁵G. Palermo, *Equilibrio Economico Generale e Fallimenti del Mercato: Teoria, Metodologia e Filosofia Morale*, CLUB editore, Brescia 2003.

¹⁶R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, Mac Graw - Hill, New York, 1959.

Spesso lo Stato soddisfa questi bisogni prescindendo da una domanda specifica dei cittadini, ma in conseguenza della valutazione dei vantaggi che l'intera società può trarne.

Lo Stato, cioè, sia pure a fini socialmente meritori, esercita un potere di coercizione delle volontà individuali, ritenendo (forse con un po' di presunzione hegeliana) di possedere informazioni migliori o di saper meglio giudicare.¹⁷

Antitetici rispetto ai beni meritori sono i *demerit goods* (o beni demeritori) ovvero quei beni che si ritiene pregiudichino il progresso della società: si pensi all'uso eccessivo di alcolici, sigarette, sostanze inquinanti, oppure all'uso di droghe. Lo Stato cerca di limitarne i consumi, o attraverso una elevata imposizione fiscale o con espliciti divieti.

Beni Pubblici. Nel paradigma paretiano (*un sistema è efficiente se non è possibile aumentare il benessere di un individuo senza diminuire il benessere di qualcun altro*) si assume l'assenza di *beni pubblici*. Questi ultimi sono caratterizzati dalla non-rivalità e dalla non-escludibilità.

Per non-rivalità si intende la caratteristica di quei beni il cui consumo da parte di un individuo non limita la possibilità di consumo da parte di altri.

Si pensi, ad esempio, al servizio di difesa nazionale: di tale beneficio godono tutti egualmente, pacifisti e non, evasori fiscali e contribuenti.

Per non - escludibilità si intende l'impossibilità per il produttore di un bene di escludere altri individui dai benefici di tale produzione.

La non esclusione può avere motivazioni tecniche o economiche:

- un esempio di non esclusione *tecnica* è offerto dalle trasmissioni radiofoniche: se si installa un ripetitore non è possibile escludere alcuni cittadini piuttosto che altri dalla ricezione;
- la non escludibilità *economica*, invece, trova giustificazione negli elevati costi che un sistema di sorveglianza e controllo comporterebbe; discriminare il consumo di un bene può avere costi così alti da rendere antieconomica questa attività.

La presenza o meno di queste due caratteristiche (non rivalità, non escludibilità) definisce i beni pubblici puri ed i beni privati puri. Tra questi due estremi, però, trovano posto infinite varietà di beni e servizi che, in vario modo, combinano le caratteristiche di rivalità ed escludibilità.

¹⁷ Uno Stato quindi interventista perché conosce meglio le necessità dei cittadini e sa cosa è buono per loro. Funzione questa che richiama l'idea di Stato postulata da Hegel.

Si determina così una vasta gamma di beni che si è soliti definire beni pubblici impuri, nel caso in cui la non rivalità valga per un numero limitato di consumatori, beni collettivi..

E' evidente come un bene pubblico puro sia incompatibile con l'analisi paretiana; se non è possibile escludere chi non paga e se tutti godono egualmente del bene, non vi è alcuna convenienza economica privata alla loro produzione.

Si è dunque di fronte ad una inefficienza alla locazione delle risorse, dovuta al fatto che il *beneficio* è inferiore al costo, pur essendo il *beneficio sociale* superiore al costo stesso.

Se si volesse prendere ad esempio l'Italia i beni pubblici si distinguono in: beni demaniali (previsti dall'articolo 822 c. c. tra cui il mare, la spiaggia ecc.), e beni patrimoniali (art. 826 c.c.).

6) INTERVENTO PUBBLICO

Come sostiene Stiglitz e come sembra confermato da quanto in precedenza accennato, «mentre la letteratura tradizionale considera i fallimenti dell'economia come delle eccezioni [...] è solo in circostanze eccezionali che il mercato è efficiente»¹⁸.

Proprio (gli inevitabili?) fallimenti del mercato sembrano consentire (o richiedere) un intervento dello Stato nell'economia.

In realtà la questione è più complessa in quanto si può dire che fin dall'antichità più remota, fin dai tempi di Platone i filosofi e non solo si sono interrogati sulla questione del ruolo dello Stato proponendo varie soluzioni su come fosse meglio governare un Paese, anche da un punto di vista economico.

Questioni di giustizia, di efficienza e di potere si intersecano e non è sempre facile districarsi tra di esse.

Tuttavia rimanendo (o cercando di rimanere) su un piano economico si può affermare che lo scopo, almeno teorico, dell'intervento pubblico nella vita economica sia, essenzialmente, quello di accrescere il benessere collettivo, migliorando l'efficienza del mercato o almeno riducendone i fallimenti.

Come?

Soprattutto attraverso un intervento diretto in alcuni settori, la regolamentazione e le politiche antitrust.

¹⁸ J. Stiglitz, op. cit.

7) INTERVENTI STATALI E SPESA PUBBLICA

Tra i principali obiettivi economici della Pubblica Amministrazione vi è quello di guidare l'allocazione delle risorse nel modo desiderato dalla società. Questo aspetto microeconomico della politica pubblica si concentra sul *cosa* e sul *come* della vita economica.

Le politiche economiche variano da Stato a Stato a seconda delle diverse culture, ideologie, abitudini e filosofie politiche.

Alcuni Paesi preferiscono un approccio di non-intervento, nello stile del *laissez – faire* lasciano che sia il mercato a prendere la maggior delle decisioni; in altri l'intervento pubblico è invece consistente: vengono accentuati gli interventi di controllo e lo Stato spesso è proprietario di imprese in cui le decisioni relative alla produzione sono di competenza di pianificatori pubblici.

Havel e i suoi amici venuti dall'est Europa si aspetterebbero che nelle economie di mercato, almeno per che riguarda le questioni microeconomiche, sia il mercato e solo il mercato a risolvere i problemi.

Tuttavia, sembra che, per alcuni malauguratamente, vi siano casi in cui l'intervento pubblico sia auspicabile (se non proprio necessario) per annullare o almeno modificare le decisioni allocative derivanti dalla domanda e dall'offerta di mercato.

Ma questi interventi hanno necessariamente un riflesso sulla **spesa pubblica**.

Di fatto nel XX secolo un cambiamento fondamentale dei sistemi economici avanzati è stata la crescente importanza della spesa pubblica. Se si considerasse ad esempio l'andamento della spesa pubblica negli Stati Uniti come percentuale del prodotto nazionale dagli anni '30 a oggi emergerebbe che negli ultimi sessant'anni tale quota è aumentata costantemente.¹⁹

La spesa pubblica aumentò rapidamente durante la Grande Depressione e soprattutto negli anni della Seconda Guerra Mondiale.

Negli anni '60 e '70 crebbe soprattutto la spesa per i pagamenti a sostegno del reddito, mentre negli '80 furono i pagamenti degli interessi e la spesa per la difesa a presentare l'incremento più rapido.

¹⁹ Analizzando l'andamento della spesa pubblica negli Stati Uniti apparirà evidente che un incremento particolarmente pronunciato, se pur temporaneo, si è verificato negli anni della Seconda Guerra Mondiale, ma anche nei periodi di pace l'importanza relativa della spesa pubblica nella vita economica è andata crescendo.

Si può inoltre notare che secondo i dati forniti U.S. Department of Commerce neppure le politiche liberal - conservatrici perseguite dalle amministrazioni Reagan e George Bush dal 1981 al 1992 sono riuscite a ridurre, in modo significativo, il peso dello Stato nell'economia.

Tra i maggiori Paesi industrializzati, comunque, gli Stati Uniti (insieme al Giappone) si caratterizzano per una quota di spesa pubblica rispetto al prodotto nazionale relativamente ridotta: nei paesi Europei compreso l'Italia, la percentuale è ben più alta anche se negli ultimi anni i governi hanno operato (con alterne fortune) per cercare di contenerla.

E' chiaro che l'altro versante della montagna (o almeno uno dei versanti contrapposti) rispetto alla spesa pubblica è rappresentato dalla imposizione fiscale.²⁰

Di questo argomento non intendo occuparmi in questa sede. Voglio solo ricordare un aspetto che mi sembra particolarmente interessante.

Gli economisti sono in disaccordo sulla misura in cui le imposte danneggiano gli incentivi al lavoro e al risparmio.

In altre parole un prelievo eccessivo potrebbe portare ad una riduzione delle entrate fiscali.

Questa era almeno la posizione dei **sostenitori della supply – side economics** (economia orientata all'offerta). In base alla teoria illustrata da **Laffer**, le aliquote di imposta alla fine degli anni'70 erano talmente elevate che provocavano una diminuzione delle entrate fiscali.

In parole povere oltre una certa aliquota si aveva un effetto boomerang e quindi il governo non avrebbe dovuto mai superarla.

E' sicuro che le aliquote di imposta influenzano sia la distribuzione temporale del reddito sia la distribuzione settoriale del capitale ma non mi risulta che vi siano riscontri empirici che mostrino che negli Stati Uniti e nemmeno in Italia vi siano (né vi siano mai state) aliquote d'imposta marginale così elevate da ridurre le entrate fiscali.²¹

Vi sarebbe quindi ancora un margine possibile per aumentare le entrate fiscali, ma non certo auspicabile.

²⁰ Accanto all'imposizione fiscale rimane poi la questione del debito pubblico.

Se, infatti, il governo spende più di quello che riesce a incassare si avrà un disavanzo pubblico che viene finanziato e da questo finanziamento nasce il debito pubblico i cui effetti sono generalmente considerati nefasti tanto che si è sostenuto la più parti che un debito sostenuto possa essere non solo un danno per l'economia ma un vero e proprio pregiudizio per le generazioni future. Sul debito pubblico, sul suo formarsi e sulle sue conseguenze si rimanda all'agile libro di I. Mussi, *Il debito pubblico*, il Mulino, Bologna 2003 e alla bibliografia ivi contenuta.

²¹ Non mancano economisti che anche da un punto di vista teorico sono in disaccordo con la teorizzazione di Laffer. Ad esempio con un po' di sarcasmo Il premio Nobel per l'economia Joseph E. Stiglitz l'ha definita, nel suo libro, *I ruggenti anni Novanta*: «una teoria scarabocchiata su un foglio di carta».

8) IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA ITALIANA

Venendo all'Italia è indubbio che il nostro Paese è sempre stato assai più lontano dagli Stati Uniti dalla realizzazione di un regime di *laissez-faire* pieno.

L'intervento statale l'economia, sia mediante regolamentazione sia la creazione di imprese pubbliche, si accrebbe durante il fascismo, e la tendenza è continuata anche dopo la fine della dittatura e l'instaurazione della Repubblica.

Solo pochi dati estratti dal libro di Amatori e Colli²² sulla storia dell'impresa italiana bastano a dimostrarlo.:

1914

dicembre: creazione del Csvi (Consorzio per sovvenzioni sui valori industriali) per sostenere l'imminente sforzo bellico.

1922

Comincia a operare la Sezione speciale autonoma del Csvi: per la prima volta un ente pubblico assume partecipazioni di controllo in imprese industriali.

1926

Creazione dell'Istituto di liquidazioni, con l'obiettivo della retrocessione delle partecipazioni industriali statali.

1930

Anche l'Italia risente degli effetti della crisi del '29: calo della produzione industriale e nuova disoccupazione sono i primi segni delle difficoltà. Il governo fascista risponde con la riduzione dei salari nel tentativo di contenere i costi di produzione. Nel corso dell'anno il sostegno all'economia vedrà il varo di un programma di opere pubbliche e di investimenti statali in diversi settori.

1931

febbraio: Primo intervento statale a sostegno del Credito italiano, in situazione di forte esposizione nei confronti delle imprese industriali e impegno dell'istituto a trasferire alla Società finanziaria italiana (Sfi) le sue partecipazioni industriali, limitando la sua attività al credito ordinario.

31 ottobre: primo intervento statale a sostegno della Banca commerciale italiana: convenzione di Roma fra istituto di credito, governo e Banca d'Italia. Alla Società finanziaria industriale italiana (Sofindit) sono trasferiti i pacchetti azionari e i crediti ora inesigibili alle industrie, mentre lo Stato garantisce la copertura finanziaria dell'operazione.

3 dicembre: fondazione dell'Istituto mobiliare italiano (Imi) quale tentativo di riordino del sistema bancario italiano. Alla sottoscrizione del capitale dell'Imi partecipano la Cassa dei depositi e prestiti, la Cassa nazionale di assicurazioni sociali, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia, varie compagnie assicurative e Casse di risparmio.

1933

23 gennaio: fondazione dell'Iri con due settori di intervento: la Sezione finanziamenti (che si affianca all'attività dell'Imi nel credito alle imprese) e la Sezione smobilizzi (che andrà via via acquistando le partecipazioni azionarie di industrie di diversi settori: telefonico, marittimo, edilizio, finanziario, siderurgico, meccanico). Presidente è Alberto Beneduce, direttore generale Donato Menichella.

²² F. Amatori, A. Colli, Lezioni di storia dell'impresa industriale italiana dall'unità ad oggi, Marsilio Venezia 1999.

Maurizio Canauz

Costituzione della Stet del gruppo Iri per il controllo di Stipel, Telve e Timo, già controllate dalla Sip.

1934

12 marzo: l'Iri acquisisce il controllo dei tre maggiori istituti di credito – Banca commerciale italiana, Credito italiano e Banco di Roma - accollandosi l'onere del loro risanamento finanziario ed entrando in possesso dei pacchetti azionari delle industrie da questi detenuti.

1936

12 marzo: Emanazione della legge per il riordino del sistema bancario che sanziona la fine della banca mista: gli istituti non possono più compiere operazioni di credito industriale a lungo termine. Comit, Credit e Bancroma sono dichiarati "banche di interesse nazionale".

1937

24 giugno: Trasformazione dell'Iri in ente permanente; costituzione della Finsider (che avrà il controllo delle società Terni, Ilva, Dalmine e Acciaierie di Cornigliano) e della Finmare (per il settore armatoriale).

1947

Istituzione del Fim (Fondo per la sovvenzione dell'industria meccanica), per compensare le restrizioni del credito bancario ordinario.

1948

febbraio: Nasce la Finmeccanica, nuova holding settoriale dell'Iri, che si va ad aggiungere a Finsider, Finmare e Stet.

1953

Fondazione dell'Eni (Ente nazionale idrocarburi): Enrico Mattei, delinea il progetto dell'indipendenza energetica del paese.

1954

12 luglio: Il governo decide che i rappresentanti dell'Iri non siedano più negli organismi della Confindustria.

1956

22 dicembre: nasce il Ministero delle Partecipazioni statali.

1957

29 luglio: per legge vengono fissati gli incentivi industriali per il Sud – vi andranno il 40% degli investimenti totali dell'Iri e il 60% di quelli per nuovi impianti industriali-; si proroga l'intervento straordinario fino al 1969.

1958

Nasce l'Intersind, la confederazione sindacale delle imprese pubbliche.

1961

Viene fondata l'Italsider, società dell'Iri, che gestirà le acciaierie di Cornigliano, di Bagnoli e la nuova acciaieria di Taranto.

1962

Nazionalizzazione dell'industria elettrica.

1986

6 novembre: L'Iri vende alla Fiat l'Alfa Romeo.

1993

30 giugno: Il governo approva il decreto di privatizzazione per Enel, Agip, Stet, Credit, Comit, Ina.

1995

Maurizio Canauz

1 luglio: Viene privatizzato l'Imi.

1995-2000

I governi di centrosinistra portano a compimento complesse operazioni di privatizzazione dell'industria pubblica con gli obiettivi del risanamento delle finanze pubbliche, della creazione di maggiore efficienza in alcuni settori industriali e di favorire lo sviluppo del mercato finanziario.

Come si può ben evincere da questa breve cronistoria la storia economica italiana degli ultimi cinquant'anni ha visto, tra l'altro, la creazione e l'ampliamento del sistema delle partecipazioni statali e la estensione dell'assistenza sanitaria pubblica a tutta la popolazione. Solo negli ultimi anni questa tendenza sembra essersi arrestata, e in parte invertita, con alcune importanti privatizzazioni

Benché negli ultimi quindici anni ci sia stata una preoccupazione a verificare che i benefici delle regolamentazioni e degli interventi diretti nel sistema economico superassero i costi, un ritorno all'epoca del *laissez-faire* è improbabile.

L'opinione pubblica ha, infatti, accettato le limitazioni pubbliche che modificano la natura stessa del capitalismo e modificarne gli orientamenti in materie quali la sanità e la previdenza non penso sarebbe, anche in periodi come questi di profonde trasformazioni, troppo agevole.

9) LA CRESCITA DEI CONTROLLI E DELLA REGOLAMENTAZIONE

Oltre alla rapida crescita della spesa pubblica e dell'imposizione fiscale, si è verificato anche un enorme **potenziamento delle leggi e delle regolamentazioni** che controllano l'attività economica.

Nel XIX secolo la società americana si avvicinò al *laissez-faire* (il sistema che lo storico britannico Thomas Carlyle definì «anarchia più polizia»²³ più di quanto sia mai accaduto a qualsiasi altra nazione, e ciò garantì una notevole libertà personale nel perseguire le proprie ambizioni economiche, determinando un secolo di rapidi progressi materiali.

Tuttavia i risultati ottenuti furono considerati da alcuni meno significativi di quelli pensati.

I critici non persero tempo ad evidenziare i difetti del supposto “paradiso” del *laissez-faire*.

Tra questi i più ricorrenti erano: le periodiche crisi economiche, gli estremi di povertà

²³ Si noti qui l'analogia con quanto sostenuto in filosofia politica da un autore liberale quale R. Nozick nel suo: *Anarchia, Stato, Utopia*, Le Monnier, Firenze 1981.

e sperequazione, la discriminazione razziale radicata e l'inquinamento ambientale.

La pubblica opinione e i politici progressisti che si fecero interpreti di questi malcontenti chiesero perciò che fosse posto un freno al capitalismo per cercare di limitarne gli effetti indesiderati.

A partire dalla fine del 1800 progressivamente negli Stati Uniti si abbandonò gradualmente la credenza che "governa meglio chi governa poco".

I poteri costituzionali del governo furono interpretati in maniera più estensiva e utilizzati per "garantire l'interesse pubblico" e "vigilare" sul sistema economico. Nel 1887 fu creata la Commissione Federale per il Commercio tra gli Stati (Interstate Commerce Commission, ICC) al fine di regolamentare il traffico ferroviario tra gli Stati; poco più tardi furono introdotte leggi antitrust (Sherman Antitrust Act²⁴) e altre leggi per combattere i monopoli che "limitavano gli scambi".²⁵

²⁴ Lo Sherman Act fu la prima legge a tutela del mercato in un contesto di libera iniziativa imprenditoriale. Esso venne emanato per eliminare il rischio di restrizioni illegittime della concorrenza a livello commerciale statunitense.

La Sezione Prima definisce i tre tipi di comportamenti vietati: il contratto, che consiste in un accordo formale, la "conspiracy", che consiste in un'azione organizzata per ottenere scopi illeciti e la "combination". La Sezione Seconda, poi, aggiunge altri due comportamenti illeciti: la monopolizzazione e il tentativo di monopolizzare.

²⁵ E' bene ricordare che tale intervento dello Stato non è considerato da tutti come vantaggioso per la società e gli individui.

Come scrive Alessandro Graffi: «L'esistenza di potenziale conflitto fra efficienza economica e concorrenza quali finalità delle politiche anti-trust e' presente nel dibattito economico relativo alla natura e alle caratteristiche che dovrebbe assumere un intervento pubblico di disciplina e regolamentazione dei meccanismi concorrenziali di mercato. In questo dibattito si contrappongono due filoni di pensiero, quello costruttivista e quello evoluzionista, i quali giungono a due posizioni profondamente distanti fra loro per quanto riguarda l'impostazione che deve essere data a tali politiche perché, in ultima analisi, si basano su due diverse concezioni teoriche del processo concorrenziale. Nel disegnare misure ed interventi volti a disciplinare il processo competitivo questi due approcci muovono, infatti, dalla tutela di due diversi aspetti che in modo differente sono espressione della libertà di iniziativa economica. L'approccio costruttivista tende a privilegiare la tutela dell'uguaglianza delle opportunità, mentre l'approccio evoluzionista privilegia la tutela dell'esercizio della libertà individuale. Questo e' dovuto al fatto che i costruttivisti assumono come modello di riferimento la concezione neoclassica di concorrenza come concorrenza perfetta e sostengono, pertanto, la necessità di un intervento pubblico che assicuri il ripristino e la permanenza di quelle particolari condizioni strutturali che impediscono l'esercizio o l'accumulazione del potere di mercato e consentono il raggiungimento dell'ottimo economico e sociale. Gli evoluzionisti, per contro, privilegiano la concezione classica di concorrenza come libertà di ingresso delle imprese sul mercato, nella convinzione che attraverso la libera contrattazione tra agenti economici razionali che mirano a massimizzare la propria utilità si giunga alla massima efficienza economica ed al massimo benessere sociale, qualunque sia la struttura di mercato che finisce per prevalere. Non bisogna, quindi, intervenire sul processo concorrenziale per migliorarne l'efficacia, ma limitarsi ad imporre un sistema di regole che garantisca i diritti di proprietà e l'applicabilità di tutti i contratti liberamente concordati fra le parti».

A Graffi, *E' sempre vero che una maggiore concorrenza e' economicamente e socialmente desiderabile?*, Economia e Politica Industriale, n. 98/98, settembre 1998

Per un'interessante classificazione delle possibili impostazioni delle politiche anti-trust che possono emergere qualora prevalga l'una o l'altra di queste posizioni si rimanda a: R. Peritz, *The "rule of reason" in antitrust law: property logic in restraint of competition*, in Sullivan E. (a cura di), "The political economy of Sherman Act", Oxford University Press, New York 1991.

Importante risulta in questo senso il successivo Clayton Act emanato col preciso scopo di integrare la normativa antitrust, allargandola alle fattispecie di restrizione della concorrenza non ancora sottoposte al controllo federale.

Con questo Act il legislatore americano irrigidì i principi in materia di concorrenza tracciando un solco che venne poi seguito anche dalla legislazione europea.

Perché una pratica sia considerata anticoncorrenziale in base a questa legge, è sufficiente che essa possa avere l'effetto di diminuire in modo sostanziale la concorrenza o tenda a costituire un monopolio in qualsivoglia campo commerciale. Non viene condannata, quindi, la pratica che restringe la concorrenza in concreto, bensì quella che si ritiene possa farlo in via anche solo presuntiva.

I comportamenti vietati in concreto da questa norma ruotano, fundamentalmente, attorno al concetto di "discriminazione nei prezzi tra differenti acquirenti dei beni, che abbiano l'effetto di diminuire sostanzialmente la concorrenza o di tendere a creare un monopolio.

Ma la politica di intervento dello Stato non si limitò alla sola difesa della concorrenza.²⁶

Dagli anni '30 diversi settori industriali furono sottoposti alla regolamentazione economica, con la quale vennero fissati i prezzi, le condizioni di ingresso e uscita dal mercato e gli standard di sicurezza.

Anno dopo anno l'intervento si fece sempre più ampio.

Tra i settori regolamentati regolamentate negli anni successivi vanno ricordati quello dei trasporti (aerei, marittimi, autostradale), quello della fornitura di energia (elettricità, petrolio e gas,) del servizio telefonico e quello dei mercati finanziari, .

Fu così che, pur di fronte a un'accanita opposizione, i presidenti Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson e Franklin Delano Roosevelt ampliarono i confini del controllo federale sul sistema economico e crearono nuovi strumenti normativi e fiscali.

Oltre a regolamentare i prezzi e gli standard aziendali, lo Stato americano ha in seguito tentato di salvaguardare la salute e la sicurezza tramite regolamentazioni sociali sempre più severe.

In seguito ad alcuni scandali e sull'onda della spinta popolare furono introdotte leggi che tutelavano la genuinità dei cibi e l'innocuità dei farmaci.

²⁶ Per quanto riguarda l'evoluzione della legislazione antitrust negli Stati Uniti si rimanda a F. Baldi, La nascita dell'antitrust negli Stati Uniti ed in Europa., in: <http://www.filodiritto.com/diritto/privato/commercialeindustriale/antitrustintrodantitrustusabaldi.htm#i23>

Negli anni '60 e '70 il Congresso approvò una serie di leggi che garantivano la sicurezza dei lavoratori, fornivano la struttura della regolamentazione federale contro l'inquinamento atmosferico, idrico e contro le sostanze pericolose, imponevano standard di sicurezza di automobili e di prodotti di consumo e, infine, regolamentava le miniere a cielo aperto, l'energia nucleare e i rifiuti.

Ora le leggi più recenti, in materia ambientale, tentano di ridurre le minacce all'ambiente planetario provenienti dalle sostanze chimiche che distruggono l'ozono.

Venendo all'Italia è indubbio come già ampiamente ricordato, che lo Stato abbia svolto una funzione importante in Economia, ma ha sempre evitato di emanare leggi anti monopolistiche e di svolgere interventi regolatori del mercato probabilmente perché, come sostiene qualcuno, fino a poco tempo fa, il mercato italiano presentava diversi monopoli, molti dei quali statali.

Fino all'entrata in vigore della normativa specifica avvenuta con la promulgazione della Legge 10 ottobre 1990 n. 287, (che tra l'altro ha anche istituito un'autorità a tutela della concorrenza), infatti, la materia del monopolio era regolata principalmente da poche norme del codice civile

Allo scopo di emanare una disciplina antitrust il meno possibile configgente con le normative comunitarie a tutela della concorrenza, il legislatore italiano, nel comma 1 della Legge 287/90 ha deciso, inoltre, di aderire al "principio della barriera unica", in base al quale vi è competenza esclusiva delle autorità comunitarie su tutti i casi di pratiche od accordi capaci di pregiudicare il commercio tra Stati membri.

Oltre a limitare il comportamento delle imprese esistenti, la legge antitrust ha cercato di normare anche le fusioni che potrebbero ridurre la concorrenza.

Al giorno d'oggi tuttavia, in quasi tutti gli Stati, le fusioni orizzontali (tra imprese nella stessa industria) sono quelle che destano le maggiori preoccupazioni, mentre le fusioni verticali e in conglomerato tendono a essere tollerate.

A guardar bene negli ultimi venti anni tutta la politica antitrust negli è stata notevolmente influenzata ed ispirata dal susseguirsi delle teorie economiche.

Di conseguenza, negli anni '80 si è concentrata quasi esclusivamente sul miglioramento dell'efficienza, ignorando le precedenti preoccupazioni riguardo alle dimensioni delle imprese.

Secondo alcuni studiosi nel sistema economico moderno, caratterizzato da un'intensa

concorrenza da parte di produttori stranieri nei settori industriali non regolamentati, molti ritengono che la politica antitrust debba semplicemente impedire accordi collusivi quali la fissazione dei prezzi.

Degna di nota mi sembra in questo senso l'opinione dei sostenitori **della Scuola di Chicago** secondo cui gran parte del potere monopolistico deriva dagli interventi pubblici.

In base a tale opinione, le principali concentrazioni del potere di mercato si verificano nei settori protetti dai decreti governativi.²⁷

Di conseguenza come sosteneva l'ex direttore della Federal Trade Commission, James Miller, la riduzione della regolamentazione governativa avrebbe intensificato la concorrenza.

Concorrenza e mercato che favoriti anche dalla maggiore esposizione alla concorrenza straniera mostrano sempre, a parere di alcuni, una inesauribile vitalità e una capacità se non limitata da regole statali di rigenerarsi anche nelle situazioni più critiche come sembrano testimoniare le parole di Richard Poster: «Le uniche azioni veramente unilaterali attraverso le quali le imprese possono ottenere o conservare il potere di monopolio sono pratiche quali le truffe nei confronti dell'Ufficio Brevetti o la distruzione della fabbrica di un concorrente e, in genere, sia la frode che la violenza sono punite adeguatamente da altre leggi».

10) E' GIUSTO REGOLAMENTARE?

Se ci si soffermasse maggiormente sul problema della regolamentazione si noterebbe che non mancano studiosi che non solo dubitano sull'utilità di un intervento dello Stato in economia ma anche sulle sue regolamentazioni.²⁸

²⁷ La tesi sostenuta dalla Scuola di Chicago è che la fonte di condizioni di mercato non concorrenziali non è il comportamento delle imprese ma l'interferenza dello Stato. Pertanto, per favorire le performances delle imprese è necessario che lo stato si metta da parte e lasci che le forze del mercato operino da sole. Gli autori che maggiormente si sono occupati di questo aspetto sono Baumol W.J., Panzar J. C. e R.D. Willing, nel loro: *Contestable markets and the theory of industry structure*, Jovanovich Harcourt Brace 1982.

Se nel modello S-C-P è la concorrenza monopolistica la condizione di riferimento, per la scuola di Chicago lo è invece la concorrenza perfetta; ma non è che il potere monopolistico non esista, è che tale potere "privato" (cioè non sostenuto dallo Stato) è temporaneo se viene garantita la libertà di entrata. In termini di politica industriale, l'indicazione che viene tratta è che la concorrenza è lo strumento di disciplina dei mercati.

²⁸ Ovverosia e' sempre vero che una maggiore concorrenza, dove per "maggiore concorrenza" si deve intendere "una piena libertà di entrata che può dare luogo ad un maggior numero di imprese operanti sul mercato e che può condurre ad un comportamento maggiormente indipendente fra le imprese rivali", abbia sempre e comunque benefici effetti positivi sull'efficienza economica nel suo complesso e, di conseguenza, sul benessere sociale?

La risposta a questa domanda e' fondamentale per la corretta impostazione di una politica per la tutela della concorrenza.

Negli ultimi vent'anni, come ho già sottolineato precedentemente, non sono mancati gli economisti che hanno sostenuto che il processo di regolamentazione in realtà contribuiva a incrementare il potere di monopolio piuttosto che a limitarlo anche a causa della teoria dei gruppi di interesse .

Gli osservatori hanno, inoltre, notato che la regolamentazione economica si è estesa ben oltre i monopoli naturali locali.

Come ho prima ricordato verso la metà degli anni '80 negli Stati Uniti la regolamentazione si applicava ai trasporti su strada, alle ferrovie, alle compagnie aeree, ai servizi radiofonici e televisivi, al petrolio, al gas naturale, alle noci americane, al latte e praticamente a tutti i mercati finanziari.

Molti dei settori industriali regolamentati si avvicinavano più alla concorrenza perfetta che non al monopolio naturale.

Dalla metà degli anni '80 il governo federale statunitense ha deregolamentato parzialmente o totalmente diverse industrie, tra cui le compagnie aeree, i trasporti su strada, le ferrovie, le banche, il servizio telefonico a lunga distanza e il gas naturale. Ciascuna di queste industrie presenta caratteristiche strutturali favorevoli alla concorrenza poiché i loro mercati sono vasti rispetto alla dimensione minima efficiente delle singole imprese.

Esempio evidente dei vantaggi presentati dalla deregolamentazione è fornito dall'industria dei trasporti aerei.

A partire dalla sua creazione negli anni '30, il Civil Aeronautics Board (CAB) si assunse il compito di scoraggiare la concorrenza.

Dal 1938 al 1978 l'accesso al mercato interstatale fu vietato a tutte le nuove grandi compagnie aeree. Quando venivano proposte tariffe aeree innovative e a basso costo, il CAB le respingeva, in quanto il suo proposito era di mantenerle elevate e non di abbassarle (come prevedeva la teoria della regolamentazione indotta dai gruppi di interesse).

Nel 1977 il presidente Carter nominò **Alfred Kahn** presidente del CAB.

Illustre economista e oppositore della regolamentazione, Kahn si prefisse di rafforzare la concorrenza mediante condizioni di ingresso nel mercato più favorevoli e tariffe più flessibili, e poco tempo dopo il Congresso emanò una legge che consentiva di entrare uscire liberamente dal mercato di tutte le rotte interne.

In caso affermativo, infatti, una maggiore concorrenza sarebbe sempre economicamente e socialmente desiderabile, ed il processo concorrenziale dovrebbe, quindi, essere sempre e comunque salvaguardato a priori e protetto da tutte quelle pratiche (tra cui le barriere strategiche all'entrata) che limitano o ostacolano il suo pieno e completo operare e, quindi, il pieno dispiegarsi dei suoi benefici influssi sull'attività economica.

In caso negativo, si aprirebbe una seconda fondamentale questione: quale finalità, quale obiettivo primario si vuole perseguire tramite il disegno e l'attuazione di un intervento pubblico volto a promuovere e tutelare condizioni concorrenziali nei mercati? L'efficienza economica o la concorrenza? In altre parole, le politiche anti-trust devono salvaguardare la concorrenza come valore assoluto (quasi fosse un bene pubblico) che assicura la libertà individuale di iniziativa economica (e quindi limitare il potere di mercato ed impedire il formarsi di condizioni che ne consentono l'accumulazione perché questo restringe di per sé la libertà di scelta dei

Maurizio Canauz

Le compagnie aeree erano quindi libere di fissare qualsiasi tariffa che il mercato fosse in grado di sostenere.

Molti temevano che senza regolamentazione si sarebbero verificati licenziamenti in massa, ma dopo quindici anni di deregolamentazione il personale nell'industria dei trasporti aerei era aumentato del 65% e si registrava un incremento del 70% delle miglia per passeggero percorse nei voli interni.

Gli studi effettuati rivelano che (tenuto conto dell'inflazione) le tariffe medie sono diminuite notevolmente negli anni successivi alla deregolamentazione, che impiego del mezzo aereo è aumentato e che le compagnie sono divenute estremamente innovative per quanto riguarda le strategie di determinazione dei prezzi.

La concorrenza è stata talmente intensa che negli ultimi dieci anni l'industria del trasporto aereo ha realizzato profitti molto bassi e ha registrato numerosi fallimenti.

Nuove compagnie aeree hanno preso il posto di altre che hanno dichiarato fallimento. Per molti aspetti l'industria è diventata più efficiente in seguito alla deregolamentazione.²⁹

11) MA COME PRENDE LE SUE DECISIONI IL GOVERNO?

Un aspetto da non tralasciare affrontando (sia pure a volo di uccello) queste tematiche riguarda il modo con cui lo Stato (o anche similari organi politici decentrati : Regioni, Comuni ecc) prenda le sue decisioni economiche (e non).

Data la rilevanza quantitativa e qualitativa delle stesse gli economisti non hanno mancato di occuparsene partendo dalla considerazione che come esistono fallimenti del mercato, decisioni ingiuste possono portare a **fallimenti pubblici**, vale a dire a situazioni in cui gli interventi pubblici provocano sprechi, o distribuiscono il reddito in modo inadeguato.

Tali fallimenti sono dovuti per lo più alla necessità di decisioni non unanimi.

A ciò si aggiunga la “teoria della cattura” e quindi le pressioni lobbistiche che possono portare a finanziare programmi eccessivi per periodi troppo lunghi, e gli orizzonti limitati nelle decisioni, che tormentano i sistemi elettorali concorrenziali

I leader politici devono, infatti, affrontare frequenti elezioni in collegi spesso molto contesi e le forti pressioni elettorali possono creare orizzonti limitati nelle decisioni politiche.

Se prendiamo come esempio l'**Italia** era opinione (abbastanza) comune che il disavanzo di bilancio era dannoso al sistema economico.

²⁹ In realtà l'esperienza italiana non è sempre stata altrettanto positiva.

Molte scelte deregolamentative o di liberalizzazione del mercato non hanno portato ai risultati attesi.

Basti pensare al settore delle telecomunicazioni dove il passaggio da un solo monopolista ad una pluralità di soggetti non ha arrecato vantaggi pari alle attese per i consumatori in termine di costi, qualità del servizio ed efficienza (e neppure come livelli occupazionali e sviluppo del mercato). Su queste esperienze valutata criticamente si rimanda a: G. Galvano, Sistemi e a rete e telecomunicazioni, Proteo n.2/2005 nonché a G. Galvano, Liberalizzazione dei servizi a rete: il caso Telecom, Proteo, 2/2007

Tuttavia nessuno dei governi (e delle maggioranze politiche) voleva intervenire in quanto per ridurre il disavanzo sono necessarie misure impopolari nel breve periodo per migliorare i risultati dell'economia nel lungo..

Misure impopolari che avrebbero probabilmente portato ad una riduzione dei consensi e quindi dei voti per quella parte politica.

Il politico tende perciò, e questo è abbastanza naturale, a concentrarsi sulle prossime elezioni abbracciando una visione limitata e preferendo operazioni immediate con pochi benefici ad operazioni difficili, lunghe, fatte di sacrifici anche se portatrici alla fine di vantaggi ben più considerevoli.

Tornando alla teoria delle scelte pubbliche, essa analizza il comportamento dei governi.

In un moderno sistema economico complesso e interdipendente, le azioni pubbliche possono contribuire a incrementare il reddito reale della società rispetto al brutale stato di natura descritto da Hobbes.

La scelta pubblica comporta l'aggregazione delle preferenze individuali in un'unica decisione collettiva.

In un sistema basato sull'unanimità tutte le decisioni devono essere prese mediante consenso.

La caratteristica ideale dell'unanimità è che tutte le decisioni rappresentino miglioramenti nel senso di Pareto (dove nessun altro può essere danneggiato), ma il prezzo da pagare per persuadere tutti è talmente elevato che, in pratica, in sistema basato sull'unanimità, è probabile che non venga presa nessuna decisione.

Gran parte dei corpi legislativi ricorrono, pertanto, alla regola della maggioranza, la quale garantisce che le decisioni incrementano il benessere di almeno la metà (più uno) degli elettori.

La regola della maggioranza può produrre però la "tirannia" della maggioranza e potenzialmente anche la votazione ciclica che si ha quando nessun programma raggiunge la maggioranza a causa delle numerose preferenze diverse.

12) MA L'AZIONE PUBBLICA E' EFFICIENTE?

Se si considerano le numerose attività governative utili, viene spontaneo domandarsi se l'azione pubblica incrementi sempre l'efficienza.

Pochi negherebbero che il debellamento della poliomielite sia stato un fatto positivo, tuttavia la maggior parte degli economisti negherebbe la capacità delle politiche pubbliche di guidare il sistema economico verso un'allocazione efficiente ed equa dei beni pubblici e del reddito.

Sicuramente non esistono solo scelte pubbliche negative.

Semplificando si potrebbero suddividere le scelte pubbliche in tre categorie generali: dannose, redistributive, efficienti.

Vediamole brevemente:

1. Si hanno scelte pubbliche dannose quando i risultati ottenuti dall'adozione di misure pubbliche peggiorano le condizioni di vita di tutti. Se una particolare strategia, per assurdo, provoca una guerra nucleare, è chiaro che si tratta di un fallimento completo.
2. Si hanno scelte pubbliche di tipo redistributive la decisione statale favorisca un gruppo a discapito di un altro.
Ad esempio può accadere che la società colpisca con un'imposta un gruppo per favorirne altri, oppure che introduca un dazio doganale su un prodotto che favorisce i fattori di produzione in quell'industria ma danneggia i consumatori.
3. Gli interventi pubblici possono infine produrre miglioramenti nel senso di Pareto, ovvero azioni che incrementano il soddisfacimento generale; migliorano le condizioni di tutti e non danneggiano nessuno. Esempi di questo tipo sono il sostegno pubblico a nuovi progressi scientifici (come i satelliti per le comunicazioni) o il contributo alla diffusione di misure a favore della sanità pubblica (come un vaccino contro il vaiolo o la poliomielite).

[13\) IL PROBLEMA DELLA DISTRIBUZIONE](#)

Alla fine di questo nostro breve percorso virtuale l'opinione di Havel potrebbe trovare diverse conferme teoriche al suo desiderio di "mercato".

Senza ombra di dubbio il mercato (anche corretto da uno Stato a volte virtuoso a volte pasticciatore) risulterebbe nettamente più efficiente del sistema economico centralizzato e pianificato che voleva lasciare.

Rimane un unico dubbio: un tale sistema è anche equo³⁰?

Anche se la mano invisibile opera nel modo più efficiente possibile, si può ugualmente verificare un enorme sperequazione nella distribuzione del reddito. In un sistema caratterizzato dal *laissez-faire* gli individui possono essere ricchi o poveri a seconda della ricchezza ereditata, delle doti e dell'impegno personali, della fortuna che consente, per esempio, di trovare il petrolio o di possedere terreni in determinate zone, e infine in base all'appartenenza a un sesso piuttosto che all'altro o al colore della pelle o all'aspetto fisico. Ad alcuni la distribuzione del reddito derivante dalla concorrenza non regolamentata appare assolutamente arbitraria.

Nelle società più povere l'eccedenza di reddito prelevabile dai ricchi per trasferirla ai poveri è modesta, ma via, via che le società umane si arricchiscono, aumentano anche le risorse disponibili per una redistribuzione (molto spesso sotto forma di servizi sociali).

E' stato calcolato che attualmente la redistribuzione del reddito è la seconda funzione economica pubblica in ordine di importanza.

Oggi gli Stati del Nord America e dell'Europa occidentale destinano una parte significativa del reddito al mantenimento di livelli minimi di sanità, alimentazione e reddito; ciò avviene in genere tramite politiche di imposizione fiscale e di spesa, ma in alcuni casi anche la regolamentazione riveste un ruolo importante.

Approfondendo il discorso è bene ricordare che secondo molti il meccanismo distributivo basato sulla produttività marginale, non è privo di difetto.

La critica più comune è che esso genera un alto grado di disuguaglianza. Coloro che hanno successo nel sistema di mercato finiscono decisamente per avere più di quanto possono spendere mentre coloro che non hanno successo spesso non riescono nemmeno a far fronte ai propri bisogni elementari. Tale ineguaglianza potrebbe essere forse accettata più facilmente se fosse la diretta conseguenza del differente impegno di ciascuno: ma non è così.

Il talento e le capacità personali giocano un ruolo importante nella maggior parte delle attività e, sebbene possano essere educati e sviluppati, il fatto di possederli inizialmente è, in realtà, una questione di fortuna.

Inoltre anche possedendo un notevole talento il successo non è garantito: è necessario il talento "giusto al momento giusto".

Se si è capaci di tirare bene una palla da calcio con precisione e potenza si possono guadagnare milioni di euro l'anno, mentre il miglior insegnante di scuola elementare (ma

³⁰ Per alcune riflessioni in chiave economica delle teorie di giustizia sociale si rimanda a S: Zamagni, op .cit. pag. 689 e ss.

anche di scuola superiore) non guadagna molto e diventare il miglior giocatore di bocce del mondo non fa guadagnare praticamente nulla.

I campioni di calcio guadagnano così tanto non perché lavorino di più o abbiano maggior talento ma perché, per loro fortuna, sono abili in una disciplina per la quale la gente ha una grande disponibilità a pagare per vederli in azione.

John Rawls, filosofo morale di Harvard, ha elaborato una suadente critica di tipo etico al sistema della produttività marginale; tale critica è profondamente legata alla teoria microeconomica della scelta.

La domanda che Rawls pone è la seguente:

“In che cosa consiste una giusta distribuzione del reddito?”

Per rispondere, egli propone il seguente esperimento logico.

Immaginate che voi e gli altri cittadini di un determinato paese vi siate convocati per scegliere le regole di distribuzione del reddito.

Questa riunione avviene dietro un "**velo di ignoranza**" ³¹ che cela a ogni individuo la conoscenza dei talenti e delle capacità proprie e altrui. A nessun individuo è dato di sapere se è intelligente o ottuso, forte o debole, veloce o lento e così via; in altri termini, nessuno sa quali particolari regole distributive lo avvantaggerebbero.

Rawls afferma che le regole che gli individui sceglierebbero in una tale condizione di ignoranza sarebbero necessariamente imparziali; e se le norme sono imparziali ne segue che la distribuzione che queste generano sarà equa.

Che tipo di regole sceglierebbero gli individui dietro un velo di ignoranza? Se il reddito nazionale da distribuire fosse un ammontare fisso ogni anno, è probabile che la maggior parte sceglierebbe di dare una quota uguale a ognuno. Ciò è probabile, argomenta Rawls, perché, di norma, gli individui sono fortemente avversi al rischio. Poiché una distribuzione ineguale implicherebbe non solo la possibilità di essere ricchi ma anche quella di essere poveri, molti preferirebbero eliminare il rischio scegliendo una distribuzione egualitaria.³²

La difficoltà, tuttavia, deriva dal fatto che l'ammontare totale di reddito disponibile per la distribuzione non è un ammontare fisso, uguale ogni anno. Piuttosto, dipende da quanto lavorano gli individui, dall'iniziativa che li muove, dai rischi che essi si assumono, e così via.

³¹ Il velo d'ignoranza attraverso il quale si formano i principi di giustizia è assunto come il livello zero, lo stato di natura dal quale muove il contratto sociale di Jean-Jacques Rousseau

³²

Se a ognuno di noi fosse inizialmente garantita un'uguale quota del reddito nazionale, per quale ragione dovremmo lavorare molto e assumere dei rischi? ³³

Se l'impegno nel lavoro e l'assunzione del rischio non fossero ricompensati, il reddito nazionale risulterebbe decisamente più piccolo.

Certo, la remunerazione dell'impegno lavorativo e dell'assunzione del rischio comporta necessariamente l'ineguaglianza.

Rawls argomenta, però, che gli individui sarebbero disponibili ad accettare un certo grado di ineguaglianza, a condizione di realizzare in tal modo un incremento sufficientemente ampio dell'ammontare totale disponibile per la distribuzione.

Quale livello di ineguaglianza? Secondo Rawls un livello minore di quello generato dai mercati perfettamente concorrenziali dei fattori.

L'idea è che ogni individuo dietro il velo di ignoranza avrebbe paura di trovarsi in una posizione svantaggiata e quindi sceglierebbe regole distributive in grado di massimizzare il reddito dei cittadini poveri.

Ciò equivale a dire che maggiori livelli di ineguaglianza sarebbero giustificati solo se consentissero di elevare il reddito di tutti i cittadini. Gli stessi critici di Rawls ammettono che questa condizione risulta eccessivamente prudente: la maggior parte gli individui accetterebbe una maggiore ineguaglianza se l'effetto, diciamo, fosse un incremento della maggior parte dei redditi individuali.

L'elemento centrale della riflessione di Rawls, tuttavia, è l'osservazione secondo la quale gli individui dietro il velo di ignoranza sceglierebbero regole in grado di produrre una distribuzione del reddito più egualitaria di quella che si genera con il sistema della produttività marginale. Poiché queste scelte definiscono ciò che costituisce una distribuzione del reddito equa, egli argomenta: l'imparzialità richiede che si faccia almeno qualche tentativo per ridurre le disuguaglianze prodotte dal sistema della produttività marginale.³⁴

³³ Questo è un punto in cui gli studi di Nozick (critico di Rawls e propugnatore di una diversa teoria di stampo neoliberalista) si soffermano e cioè la critica verso i principi egualitari di Rawls.

Se una persona è, infatti, libera e padrone di se stessa è automaticamente anche padrona del suo talento e di conseguenza anche di ciò che grazie ad essi riesce a produrre. L'imposizione delle tasse per principi redistributivi, come ipotizzava Rawls, è perciò fortemente ingiusta per Nozick, in quanto sarebbe una violazione dei propri diritti di autoappartenenza. Lo stato "giusto" non dovrebbe quindi assumersi compiti diversi da quelli di garante della sicurezza e di amministratore della giustizia, in caso contrario, come avviene con la tassazione, sarebbe uno stato illegittimo. Per Nozick la teoria della giustizia accettabile è solo quella del "**titolo valido**": ognuno possiede legittimamente ciò che ha acquisito attraverso una giusta acquisizione iniziale o attraverso un libero trasferimento del bene.

³⁴ Radicalmente avverso ad ogni intervento dello Stato è il pensiero di Rothbard.

In Rothbard. viene negata la possibilità di giustificare l'intervento dello Stato che definisce come: "un'organizzazione criminale coercitiva che si nutre per mezzo di un sistema di tassazione-furto su larga scala e

L'argomentazione morale avanzata da Rawls ha un'evidente forza di persuasione.

Vi sono, però, anche pressanti ragioni pratiche per limitare l'ineguaglianza.

Ad esempio un'imposta in cifra fissa a carico di ogni cittadino implicherà, generalmente, un livello inefficiente di beni pubblici. Se la disponibilità a pagare per i beni pubblici cresce col reddito, i cittadini con reddito elevato avranno interesse a sostenere una struttura fiscale che faccia gravare su di essi una pressione fiscale maggiore di quella prevista per i cittadini più poveri. Quindi, nella misura in cui i beni pubblici finanziati mediante questo sistema fiscale risultano ugualmente disponibili per persone con diversi livelli di reddito, l'effetto sarà una riduzione dell'ineguaglianza.

Forze analoghe a quelle che determinano la distribuzione delle remunerazioni dei fattori all'interno delle imprese suggeriscono un'altra ragione pratica a favore della redistribuzione del reddito per la società nel suo complesso.

Secondo diversi studiosi all'interno di ogni singola impresa vi è la tendenza a pagare gli impiegati più produttivi meno del valore del loro prodotto marginale, e a pagare più del loro prodotto marginale i meno produttivi. La differenza tra il salario di un lavoratore e il valore del suo prodotto marginale può essere interpretata come un differenziale compensativo che riflette la posizione del lavoratore all'interno dell'impresa. Gruppi eterogenei di lavoratori rimarranno assieme in un'impresa solo se coloro che si trovano in posizioni di basso livello saranno adeguatamente compensati da coloro che si trovano in posizioni di alto livello.

che la fa franca organizzando il sostegno della maggioranza” Si veda: M. Rothbard, *L'etica della libertà* (1982, Liberilibri,), Macerata, 1996, p. 277.

Similmente Nozick afferma che, “gli individui hanno dei diritti; ci sono cose che nessuna persona o nessun gruppo di persone può far loro (senza violare i loro diritti)” (R. Nozick, *Anarchia, stato e utopia* (1974), Le Monnier, Firenze 1981, p. XIII).

Rothbard (come Nozick e per certi versi Van Hayeck) ritiene che i protagonisti della vita economica, sociale e politica siano gli individui, non gli organismi collettivi, poiché i primi godono di un'esistenza propria e autonoma, mentre i secondi non sono altro che la somma dei soggetti individuali che li compongono (individualismo ontologico); dall'altro lato, i fenomeni economici, sociali e politici devono essere spiegati in termini di azioni individuali (individualismo metodologico). Le due forme di individualismo sono strettamente connesse: dalla considerazione per cui esistono soltanto individui e gli organismi collettivi non hanno un'esistenza indipendente da quella dei soggetti individuali deriva che fatti e istituzioni sociali vanno indagati a partire dai comportamenti dei singoli.

Questa forma radicale di individualismo ha come diretta implicazione la necessità di riconoscere e garantire l'esistenza di diritti soggettivi che non possono essere limitati facendo appello a interessi diversi da quelli del singolo. In altri termini, se soltanto i soggetti individuali godono di un'esistenza propria e non derivata, mentre gli enti collettivi sono una “finzione”, un'astrazione attraverso la quale ci si riferisce collettivamente a un gruppo di soggetti all'interno di una compagine sociale, in un'ottica coerentemente e radicalmente individualistica non esiste un bene comune distinto da quello degli individui che compongono la società. Pertanto, i diritti individuali prevalgono sempre su considerazioni che rinviano all'interesse comune. Essi sono assoluti, imprescrittibili e non possono essere limitati, se non con il consenso del titolare.

Queste forze presenti in un'impresa possono essere individuate anche con riferimento all'intera società. Ovviamente è vantaggioso occupare una posizione nella parte superiore della distribuzione del reddito. Tali posizioni esistono, però, solo se vi sono altri individui disposti ad accettare di rimanere nella parte inferiore della distribuzione del reddito. La società è chiaramente interessata a creare accordi in forza dei quali tutti i membri considerino nel proprio interesse il rimanere parte della società. Se la storia ci insegna qualcosa, questo è che la coesione sociale risulta impossibile in assenza di misure volte a compensare gli individui per l'onere implicito che essi sostengono occupando le posizioni inferiori nella distribuzione dei redditi.

Ciò che mi sembra di poter dire è che se Havel chiedesse ai suoi connazionali di scegliere un'economia di mercato dove potrebbero essere ricchissimi oppure poverissimi alla fine quasi tutti si accontenterebbero di stare nel mezzo.

Questo comporterebbe la necessità di un intervento statale per ridistribuire la ricchezza.

Tale affermazione trova conferma in alcuni sondaggi fatti, ad esempio, nella ex Germania Democratica Tedesca alcuni anni dopo l'unificazione.

Molti degli intervistati (assai più del 50%) passato qualche tempo dall'iniziale euforia, risposero sostenendo l'importanza di un (forte) intervento dello Stato nell'economia arrivando quasi a rimpiangere (in una minoranza dei casi) un passato più povero ma più sicuro.

14) EQUITÀ ED EFFICIENZA

Nel paragrafo precedente abbiamo visto che i tentativi di ridurre l'ineguaglianza possono essere giustificati sulla base di considerazioni sia morali sia pratiche.

E' indubbio che l'attenzione e l'impegno ad una maggiore eguaglianza è forte, e ha un ruolo centrale in quasi tutti i dibattiti di politica pubblica.

Tornando all'inizio ho affermato che ritengo che il mestiere dell'economista consiste (soprattutto) nel rispondere a domande connesse con l'efficienza e per questa ragione molti economisti sono riluttanti a discutere di questioni che si riferiscono all'equità (lasciando questi argomenti ai filosofi ai sociologi ecc.).

Tuttavia mi sembra che questa posizione sia un po' irrealistica perché in realtà ogni decisione politica avrà effetto non solo sull'efficienza, ma anche sulla distribuzione del

reddito; e noi sappiamo che la maggior dei sistemi sociali tende a rifiutare allocazioni efficienti che non siano in regola sotto il profilo dell'equità. Il risultato è che le prescrizioni degli economisti per le politiche pubbliche non saranno ascoltate, a meno che essi non siano disposti a lavorare all'interno di vincoli sociali che escludono allocazioni eccessivamente ineguali.

Quando l'offerta di qualche importante bene si interrompe, per esempio, gli economisti raccomandano di lasciare che il prezzo salga fino ai livelli che portano il mercato in equilibrio: si sa infatti che questa politica condurrà ad un'efficiente allocazione di un bene scarso.

Le rimostranze sociali, tuttavia, sono date dal fatto che la forte impennata dei prezzi impone agli individui a basso reddito un onere inaccettabile.

Così in risposta alla scarsità spesso i governi rifiutano la soluzione di libero mercato a favore, ad esempio, dei razionamenti.

Ciò di fatto come ogni soluzione inefficiente renderà la torta più piccola per tutti, tanto per i ricchi quanto per i poveri.

Ma per evitare che si arrivi a questo e per impedire che lo Stato per questioni di giustizia (distributiva) intervenga pesantemente sui mercati e sull'allocazione delle risorse peggiorando la situazione economica globale, gli economisti, credo, debbano cercare anche di considerare gli aspetti di equità (oltre naturalmente) quelli di efficienza ricordando che, come scrive tra l'altro Robert Frank: «questi e quelli non sono necessariamente in contrasto»³⁵.

Altrimenti penso che vi sarà sempre una spinta, forse irrazionale ma comprensibile da parte della maggioranza delle persone (soprattutto le meno abbienti) verso lo Stato a danno del mercato.

E così a lungo andare Havel potrebbe accorgersi che non è l'economia di mercato l'unico sistema naturale o che comunque non sia sufficiente a vivere bene...

³⁵ ³⁵ R.H: Frank, Microeconomia, Mc Graw –Hill, Milano 1998