

Zamagni, Stefano

Working Paper

Il rapporto tra Stato e Mercato e la Teoria dell'Intervento Pubblico: un riesame critico

Quaderni - Working Paper DSE, No. 109

Provided in Cooperation with:

University of Bologna, Department of Economics

Suggested Citation: Zamagni, Stefano (1991) : Il rapporto tra Stato e Mercato e la Teoria dell'Intervento Pubblico: un riesame critico, Quaderni - Working Paper DSE, No. 109, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Economiche (DSE), Bologna, <https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/5255>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158952>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>

Ente per gli Studi Monetari e Finanziari "Luigi Einaudi - Roma

Ricerca su

"Aspetti strutturali del problema del disavanzo pubblico"

IL RAPPORTO TRA STATO E MERCATO E LA TEORIA
DELL'INTERVENTO PUBBLICO: UN RIESAME CRITICO

di Stefano Zamagni
Dipartimento di Scienze Economiche, Bologna

Febbraio 1991

1. Introduzione

Poche tematiche in economia politica hanno ricevuto più attenzione di quella concernente la dimensione e la crescita dell'intervento pubblico nella sfera dei rapporti economici. Come si dirà nel prossimo paragrafo, il tema ha radici antiche. Addirittura A. Tocqueville, già nel 1835, collegava causalmente l'estensione del suffragio ai poveri alla espansione degli interventi dello stato in chiave redistributiva. Un secolo fa, poi, A. Wagner formulava la c.d. "legge dell'attività crescente dello stato", una legge meramente empirica che associa gli aumenti nel tempo del reddito pro-capite alla crescita del settore pubblico dell'economia rispetto a quello privato. Infine, la rapida accumulazione del debito pubblico dei diversi paesi industrializzati nel corso degli anni 70 e 80 ha finito con lo stimolare una riflessione accurata in merito al rapporto tra stato e mercato quali organizzazioni economiche alternative. E' allo studio di questo rapporto che si rivolge questo saggio.

Gli sviluppi teorici degli ultimi due decenni nel campo dell'economia pubblica hanno focalizzato l'attenzione su due distinti, seppure collegati, problemi: a) la natura e la dimensione dell'intervento pubblico in economia; b) la modificazione nel corso del tempo del ruolo economico dello stato e quindi dei suoi confini. Nel paragrafo 3 si mostrerà che il poderoso apparato teorico sviluppato dall'economia pubblica mentre è adeguato a trattare di questioni del tipo a), si dimostra impotente di fronte a questioni del tipo b). La mancanza di una teoria di come muta o di come dovrebbe mutare nel tempo il ruolo economico dello stato non ci fornisce alcuna guida sicura nel compito arduo di tracciare confini significativi all'intervento statale in un contesto pluriperiodale. Accerteremo che alla base di tale lacuna sta la difficoltà di enucleare una spiegazione soddisfacente della nascita delle istituzioni stato e mercato. Non è pertanto casuale se nella gran parte degli studi il punto di partenza è sempre costituito dall'assunto secondo cui entrambe le istituzioni sono già in esistenza.

Nei paragrafi 4 e 5, ci si occuperà di discutere le interpretazioni, rispettivamente, "orientate al processo" e "di stato finale" dell'intervento pubblico in economia con il duplice intento di evidenziarne i punti di debolezza e di indicare le più promettenti prospettive di ricerca. Nel paragrafo successivo, poi, si cercherà di enucleare i punti caratterizzanti di quella che chiameremo il nuovo "common wisdom" sul tema del rapporto tra stato e mercato. L'idea di fondo è che la scelta tra questi due tipi di organizzazione economica non è una scelta tra perfezione e imperfezione, tra mercati perfetti e governi imperfetti o viceversa. Piuttosto, si tratta della scelta tra tipi e gradi di imperfezione, tra tipi e gradi di fallimenti. Infine, nel paragrafo 7 verrà fissata l'attenzione sulle principali questioni aperte nella sistemazione teorica oggi disponibile: l'inadeguatezza dell'analisi di second best; l'insufficienza del contesto uniperiodale; la mancanza di un modo appropriato di trattare, nel di-

scorso economico, della categoria della libertà. E' proprio tale mancanza a spiegare le non poche difficoltà cui l'economista va incontro quando si trova alle prese con tensioni come quella tra libertà positiva e libertà negativa. Da tempo attrezzato a trattare di questioni di efficienza e di giustizia, l'economista appare a disagio quando deve esprimersi in merito a questioni di libertà. Alcune considerazioni finali, avanzate a mò di provocazione intellettuale, chiuderanno, nel paragrafo 8, il saggio.

2. Stato, mercato e società civile nel contrattualismo e nell'evoluzionismo.

2.1 Quello dell'intervento pubblico in economia è tema antico nella disciplina, antico almeno tanto quanto la sua costituzione in corpus dottrinario autonomo. Ora come allora il problema sul tappeto è la misura in cui lo stato può legittimamente estendere il proprio potere coercitivo sui soggetti economici e, specularmente, il fondamento e le ragioni del principio di libertà economica individuale.

Nel 1752, nel saggio IX dei suoi Political Discourses, David Hume - che pur non era portato a intonare geremiadi anche se preoccupato per i complessi effetti che sul tessuto sociale e sulla distribuzione della ricchezza avevano cominciato ad esercitare i meccanismi del debito pubblico - scriveva: "In realtà si deve verificare uno di questi due eventi: o la nazione distrugge il debito pubblico o il debito pubblico distruggerà la nazione "anche perchè" lo stato è un debitore che nessun individuo può costringere a pagare". Giova ricordare che è allo stesso Hume che si deve la prima rigorosa formulazione del problema dei beni pubblici. Servendosi di esempi, egli fa notare che se "è possibile che due vicini trovino un accordo per bonificare un campo posseduto in comune" è tuttavia impossibile immaginare che "un migliaio di persone possano accordarsi su una decisione di questo genere". E aggiunge: "Costruire ponti, aprire porti, erigere fortezze, tracciare canali, armare flotte e organizzare eserciti sono dovunque compiti del governo; un governo che, sebbene composto da persone soggette a tutte le debolezze umane, diviene - grazie ad una delle più meravigliose e sottili tra le invenzioni possibili - un insieme in certa misura esente da tutte queste debolezze". (1948, vol. II, p. 238).

Pur condividendo le preoccupazioni di Hume, Smith si rivela più cauto sul problema del debito pubblico. Nel cap. III del II Libro della Ricchezza, Smith riconosce che le grandi nazioni possano impoverirsi a causa della prodigalità o della errata condotta pubblica. Ma afferma che, fortunatamente, come aveva dimostrato fino ad allora la storia inglese, e dato "l'uniforme, costante e mai interrotto sforzo di ogni uomo per migliorare la propria condizione", la frugalità privata era stata generalmente capace di contenere gli effetti negativi dello sperpero pubblico sullo

sviluppo economico. D'altro canto, nel cap. I del V libro sempre della Ricchezza, Smith parlando dei limiti della mano invisibile scrive: "Il terzo e ultimo dovere del sovrano è quello di dare vita e di mantenere quelle istituzioni pubbliche e quei lavori pubblici che, quantunque possano risultare di gran vantaggio all'intera società, sono di tale natura che il profitto non potrebbe mai ripagare le spese ad un qualsiasi individuo o ad un piccolo numero di individui e che pertanto non potranno mai essere mantenute da un singolo individuo o da un piccolo numero di individui".

E' interessante riferire, seppure brevemente, la posizione di J.S. Mill sul tema del laissez-faire, nei confronti del quale egli assume un atteggiamento che, mentre tende a salvarlo come fondamentale presupposto teorico dell'economia politica, ne limita la portata come principio ispiratore della politica economica. Scrive Mill nei Principles: "In tutte le società più progredite, la grande maggioranza delle cose sono compiute peggio con l'intervento del governo di come gli individui più interessati nella questione le farebbero o le farebbero fare, se fossero lasciate a se stesse" (p. 897-8). Tuttavia, dopo tali affermazioni Mill si sofferma su una lunga serie di eccezioni alla dottrina secondo cui "gli individui sono i migliori giudici di se stessi", traendone l'importante conseguenza per cui l'intervento economico dello Stato viene giustificato proprio in base alla necessità di garantire quella coincidenza tra interessi individuali e interessi generali che non sempre è acquisibile come risultato automatico della libera concorrenza.

Sul tema dell'intervento pubblico, Mill giunge a concludere che si tratta di "questione che ... non ammette una soluzione generale" (id. p. 892) e più avanti: "E' tuttavia necessario aggiungere che l'intervento del governo non sempre si può praticamente arrestare al limite che definisce i casi intrinsecamente adatti all'intervento stesso. Nelle condizioni particolari di una data epoca e di una data nazione, non vi è forse nulla di realmente importante per l'interesse generale che non possa essere desiderabile, o anche necessario, che il governo assuma su di sé, non perchè i privati non lo possano fare efficacemente, ma perchè non lo vogliono fare" (p. 927; corsivo aggiunto).

Va da sé che una simile argomentazione mette radicalmente in discussione l'idea, si pensi a Bastiat, del laissez-faire come principio naturale e immutabile. E non è un caso che Francesco Ferrara nella sua "Prefazione" ai Principi milliani sottolinei che questo aspetto della riflessione di Mill è in netta contraddizione con le convinzioni di un liberista puro e scriva che nell'opera milliana vi "sono dei momenti nei quali si direbbe che l'autore sia un partigiano delle intrusioni governative, un nemico delle macchine e fino un iniziato del socialismo" (1851, p. LXXXVI).

Infine, per quanto concerne gli effetti distributivi del debito pubblico, può essere interessante ricordare come, già a partire dal 18° secolo, fossero state espresse opinioni contrastanti in merito. Si va dalla tesi pessimista di Hume secondo cui "le

imposte prelevate per pagare gli interessi su questi debiti tenderanno o ad aumentare il costo del lavoro o ad opprimere le categorie più povere" (1955, p. 96) alla posizione ottimista di De Viti de Marco basata sulla nota teoria dell'ammortamento automatico del debito pubblico. "Col prestito il bilancio dello Stato si aggrava della spesa per interessi cui corrisponde l'entrata per egual somma. E', per lo Stato, una partita di giro; ma non è tale nel bilancio economico della collettività, come talvolta è stato affermato. La collettività non è un ente omogeneo, che paga 50 milioni di imposte e riceve 50 milioni di interessi; lo Stato riceve dagli uni 50 milioni di imposta, e paga gli altri 50 milioni di interessi" (1953, p. 402)⁽¹⁾.

2.2 Come darsi conto della varietà di posizioni che le rapide osservazioni precedenti lasciano intendere? Per rispondere, è necessario soffermare un attimo l'attenzione sull'influenza che le due principali matrici di filosofia politica - quella contrattualista e quella evoluzionista - hanno avuto sui tentativi dell'economia di giustificare l'esistenza di quelle istituzioni dotate di potere coercitivo, in primis dello stato. Un primo modo di fornire una giustificazione è esemplificato dalle teorie della convergenza; un secondo modo, dalle teorie dell'insorgenza.

Hobbes è il più illustre rappresentante delle teorie della convergenza nel quadro della tradizione del contratto sociale. Il modello contrattualista si fonda sulla distinzione tra stato di natura e società civile, quest'ultima identificata con lo stato. Per Hobbes, il processo di formazione della società civile è identico a quello della formazione dello stato. Lo stato di natura, infatti, non è ancora la società civile ma la "guerra di ciascuno contro ogni altro". D'altro canto, il patto o contratto sociale che pone termine allo stato di natura e crea la società civile è simultaneo alla creazione del Leviatano e al trasferimento a quest'ultimo, da parte di tutti gli individui, del loro diritto all'autogoverno. E poichè il contratto è concluso tra individui autointeressati e non già tra sovrano e sudditi, non è concettualmente possibile che il sovrano - sia esso un monarca, un'oligarchia oppure una democrazia - violi il patto. Se ne trae che nessun individuo può mai sentirsi esonerato dalla soggezione allo stato, la cui funzione specifica è quella di affrancare i singoli dalla minaccia di guerra. E' questo il senso in cui va intesa la celebre affermazione hobbesiana: "il fine dell'obbedienza è la protezione". Nella prospettiva contrattualista il risultato politico è giusto perchè è razionalmente accettabile per chiunque e non perchè soddisfi un qualche criterio indipendente per cui qualcosa è giusto. Il punto debole delle teorie della convergenza sembra risiedere nel fatto che il risultato è del tutto contingente.

L'idea di stato di natura e la necessità del contratto per giustificare un dato assetto socio-istituzionale vengono presto criticati da Hume, il padre delle teorie dell'insorgenza. Il legame istituito da Hobbes tra motivazioni individuali e caratteri-

stiche dell'assetto istituzionale è troppo forte per Hume. Nella visione di Hume e dei moralisti scozzesi, l'ordine della società civile appare non come il risultato di un "progetto" ma come la conseguenza spontanea di regole di condotta che gli individui imparano a sviluppare separatamente nel corso dei secoli. L'approccio evoluzionista della scuola scozzese - cui appartiene Adam Smith - suggerisce così come dalla interazione di individui liberi possa emergere un ordine che è al contempo naturale, in quanto sorto spontaneamente, ed artificiale, in quanto fondato sull'adesione a convenzioni sociali. Pertanto, mentre in Hobbes, lo stato con la sua onnipotenza è il creatore della società civile, in Smith quest'ultima viene concettualmente prima dello stato. Tanto che in assenza di una ben articolata società civile non può realizzarsi quella condizione necessaria per la crescita del sistema economico che è la divisione del lavoro. Infatti, la specializzazione che consegue alla divisione del lavoro, mentre genera effetti positivi sulla produttività del sistema - è il cap. I della Ricchezza il luogo classico in cui ciò viene mirabilmente descritto - tende a produrre gravi effetti negativi sui "poveri", su coloro cioè che vengono adibiti alle mansioni basse nel processo produttivo. Nella penetrante analisi contenuta nel cap. V della Ricchezza, gli effetti negativi vengono attribuiti alla perdita di "versatilità" conseguente al processo di divisione del lavoro. E' dunque necessario che il "governo" intervenga nella sfera degli affari economici per evitare che gli effetti negativi superino quelli positivi, situazione questa che verrebbe ad inceppare il meccanismo primo della mano invisibile, cioè la concorrenza di mercato. Affinchè l'istituzione mercato possa durare nel tempo è dunque necessario che la società civile alimenti continuamente nei soggetti una "disposizione" e una "abitudine" allo scambio; disposizione e abitudine che a loro volta presuppongono il temperamento fra la mano visibile del mercato e la mano visibile del governo. Infatti, se è vero che l'interesse personale può bastare da solo ad assicurare il coordinamento armonico delle decisioni economiche - sebbene, precisa Smith, "non nella più piacevole delle condizioni" (1976, p. 86) - la società in cui tale coordinamento deve realizzarsi è destinata alla lunga a dissolversi se non vengono in qualche grado rispettati i canoni della giustizia, la quale "è il principale pilastro che sostiene l'intero edificio della convivenza umana" (ivi).

In definitiva, nella prospettiva evoluzionista, mercato e stato emergono come manifestazione esemplare di una convenzione, in virtù della iterazione delle transazioni fra individui nel tempo, tale per cui queste istituzioni fondamentali superano il test di accettazione grazie alla stabilità che riescono selettivamente a guadagnare: esse risultano utili per ciascuno, anche se nessuno si è impegnato nella procedura di convergenza. Ma tutto ciò - si badi - presuppone l'esistenza di una società civile in grado di tenere sotto controllo, bilanciandoli opportunamente, sentimenti morali quali interesse personale e "benevolenza".

2.3 C'è oggi generale accordo nella professione nel riconoscere che entrambe le prospettive, quella contrattualista e quella evolutivista, sono andate sostanzialmente perdute negli sviluppi successivi alla rivoluzione marginalista. L'affermazione del pensiero neoclassico si accompagna all'affermazione della teoria del punto di vista condiviso, quale teoria della giustificazione delle istituzioni. Per Bentham - il più coerente sostenitore di tale teoria - si tratta di chiedere a ciascuno di valutare le istituzioni alla luce di un motivo o principio morale condiviso da ciascun altro: la massimizzazione dell'utilità collettiva. Il risultato politico è allora razionalmente accettabile per ciascuno perchè, sulla base del criterio indipendente introdotto dalla teoria, è giusto: non è giusto perchè universalmente accettabile. Come è noto, il luogo classico in cui la teoria del punto di vista condiviso ha trovato massima espressione è rappresentato dalla dimostrazione della proposizione della mano invisibile. La nozione di mercato che in tal modo si impone è quella del mercato come meccanismo allocativo che può essere studiato in vacuo, prescindendo cioè dal tipo di società in cui è immerso. E' così potuto accadere che mentre per i classici l'abitudine allo scambio appariva come il risultato dell'insorgenza di una convenzione, agli economisti neoclassici essa appare come una proprietà naturale dell'agire umano, garantita e protetta dalla definizione di un'adeguata struttura di diritti naturali resi esecutivi dall'autorità dello stato. Ciò significa che nel progetto intellettuale neoclassico, mercato e stato, ciascuno con i propri attributi, costituiscono il punto di partenza dell'analisi, rappresentano cioè categorie primarie del discorso economico, il quale ha come punto di arrivo la dimostrazione dei due teoremi fondamentali dell'economia del benessere.

Il primo teorema ci assicura che se l'ottimalità paretiana è tutto quanto ci preme ottenere - in particolare, non abbiamo preoccupazioni circa la distribuzione del reddito tra gli agenti - allora per economie senza esternalità o beni pubblici o mercati incompleti, il meccanismo perfettamente concorrenziale è un soddisfacente metodo decentralizzato per allocare risorse. Si badi, però, che il teorema non ci dice quando si dà la concorrenza perfetta, o meglio quando la libertà di negoziazione, di scambio, di entrare o uscire dai mercati crea incentivi tali per cui gli agenti sono indotti ad agire come se i prezzi fossero al di là del loro controllo. D'altro canto, il secondo teorema ci fornisce le condizioni sotto le quali è lecito separare questioni di efficienza da questioni di giustizia distributiva. Purtroppo, però, esso ci è di scarso aiuto a scopi di politica economica, dal momento che, anche in presenza di un continuum di agenti, il processo di redistribuzione crea problemi di incentivo (i trasferimenti di reddito distorcono il trade-off tra lavoro e tempo libero, mentre le imposte sulla ricchezza distorcono gli incentivi ad accumulare ricchezza). L'implementazione del secondo teorema esigerebbe dunque che gli agenti ignorassero questi effetti; rinunciassero cioè a comportarsi secondo i canoni della razionalità strumentale. Non solo ma la decentralizzazione del processo allo-

cativo implicato dal secondo teorema non può essere realizzata perchè l'insieme degli ottimi ottenibili a partire da date dotazioni iniziali non può essere conosciuto in anticipo in assenza di una informazione centralizzata. Il paradosso che il teorema esprime è che esso, mentre dovrebbe servire a sostanziare la tesi secondo cui lo stato deve servirsi del mercato per conseguire allocazioni desiderate, è valido solo in quelle circostanze nelle quali non c'è alcun bisogno di servirsi del mercato come meccanismo allocativo.

Agli scopi presenti, è importante mettere a fuoco una caratteristica del progetto neoclassico tradizionale di dare dimostrazione formale della proposizione smithiana. Si tratta del fatto che in tutti i casi in cui, per una ragione o l'altra, vengono a mancare le condizioni per la validità del teorema dell'efficienza, la teoria interviene per indicare quali istituzioni possono, in via sussidiaria, far fronte alle deficienze del mercato. Pertanto, gli assetti istituzionali adeguati non emergono dalla libera interazione dei soggetti - come sarebbe il caso in una prospettiva propriamente evoluzionista - nè sono in qualche modo oggetto di accordo tra gli stessi - come sarebbe il caso in una prospettiva contrattualista. Essi sono invece il risultato di un "disegno" normativo che interviene esogenamente a modificare il contesto nel quale i soggetti interagiscono. Il consenso degli agenti alle istituzioni così disegnate non appare quasi mai oggetto di indagine perchè si suppone dato per scontato. E' ben vero che la pretesa della teoria è di per sè coerente; ma essa è troppo esigente e parsimoniosa con i punti di vista degli agenti. Rispetto alla varietà motivazionale degli individui, essa richiede che si adatti semplicemente il punto di vista dello spettatore.

3. La ridefinizione del problema normativo e le spiegazioni del ruolo economico dello stato

3.1 A partire dagli anni 60, il dibattito teorico in economia pubblica si sviluppa attorno ad una sostanziale ridefinizione del problema normativo, una ridefinizione che recupera alcuni elementi dei progetti contrattualista e evoluzionista. Il punto di partenza è che il compito di meccanismo allocativo decentrato che il mercato della teoria dell'equilibrio generale svolge illustra solo aspetti molto parziali dei processi di mercato. Invero, idea guida del nuovo programma di ricerca è che i rapporti tra soggetti economici sono regolati da una fitta trama di meccanismi istituzionali molto più complessi e articolati dei mercati completi e perfetti del modello di Arrow-Debreu. Tali meccanismi concernono l'assegnazione di diritti di proprietà, la definizione di criteri per l'allocazione delle risorse a proprietà comune e dei beni pubblici, l'esistenza di rapporti contrattuali a lungo termine spesso all'interno di organizzazioni strutturate gerarchicamente. Infine, concernono il fatto che spesso gli individui sono altruisti, hanno cioè preferenze sugli stati del mondo in cui si trovano altri individui, ma mentre sono legittimati ad effettuare scelte che incidono sulla propria posizione, non sono legittimati

a decidere in quale posizione si devono trovare gli altri. Si tratta allora di studiare le proprietà di efficienza di questa fitta trama di fatti istituzionali, con l'intento di darne una giustificazione in chiave individualistica, riconducendone cioè le proprietà di equilibrio alle scelte di individui autointeressati e razionali.

Allo scopo di far emergere gli elementi di novità che questi sviluppi teorici esprimono in merito all'analisi del rapporto tra stato e mercato, conviene partire dalla constatazione che al fondo delle molteplici situazioni di fallimento del mercato troviamo un tratto comune: l'incapacità del meccanismo di mercato di esplicare la sua funzione principe che è quella di consentire operazioni di arbitraggio tra soggetti autointeressati. In verità, esternalità e asimmetrie informative diventano causa di inefficienza proprio in quanto e nella misura in cui esse rendono "sottili" i mercati. Allo stesso modo in cui le non convessità pongono un problema per la teoria quando esse si riferiscono a livelli significativi di output rispetto alla domanda totale. (Se gli agenti fossero "piccoli" rispetto all'estensione del mercato, la presenza di non convessità non porrebbe difficoltà di sorta).

Ora, l'analisi sistematica delle condizioni che fanno cadere la dualità tra efficienza paretiana e equilibrio di mercato sollecita la ricerca di quali strumenti istituzionali - non limitati agli usuali schemi di imposta e sussidio - siano capaci di catturare quei miglioramenti paretiani che gli scambi competitivi non permettono di realizzare. Da qui il passo è breve a cercare la giustificazione economica di qualunque istituzione nella sua capacità di realizzare miglioramenti paretiani altrimenti preclusi. Il che equivale ad ammettere che il mercato come meccanismo allocativo decentrato resta il punto di riferimento dominante. Tale posizione è chiaramente enunciata da Arrow (1969) quando precisa che le istituzioni costituiscono forme di azione sociale sostitutive di mercati mancanti e che capire le ragioni per le quali certi mercati non vengono aperti sia tutt'uno con lo spiegare la nascita e le caratteristiche delle istituzioni che li suppliscono⁽²⁾.

Tuttavia, una spiegazione del genere, per essere soddisfacente, deve essere data in termini non solo di una proprietà di efficienza ma anche di una proprietà di consenso, da parte di individui razionali e autointeressati. Hurwicz (1972) è forse il primo a porre esplicitamente in evidenza che un elemento essenziale di qualsiasi disegno normativo in contesti di interazione sociale è il soddisfacimento di una proprietà di consenso. Concretamente, ciò significa che il disegno di regole di comportamento per qualsiasi individuo deve soddisfare una condizione di compatibilità in termini di incentivi individuali. Ora, nonostante gli indubitabili meriti, occorre rilevare che la prospettiva di studio inaugurata da Hurwicz parte pur sempre dall'assunto che la funzione di scelta sociale, dalla quale sono derivate le regole di comportamento per ciascun individuo, sia data esogenamente. Il che non può essere accettato: a rigore, la stessa funzione di scelta sociale deve infatti essere determinata endogena-

mente sulla base di una proprietà di consenso. Ed anche il più recente programma di ricerca noto come "constitutional political economy", legato al lavoro soprattutto di Buchanan e Tullock non risolve, ma semplicemente sposta più avanti il problema.

E ciò nella misura in cui il modello neocontrattualista di Buchanan ripropone, senza risolverla, l'antica impasse del contrattualismo, che è quella della possibilità stessa del contratto. La giustificazione del contratto in chiave teleologica lascia infatti non spiegato il modo in cui esso possa sorgere dallo stato di natura e nulla dice sulle condizioni che garantiscono che esso venga effettivamente posto in esecuzione da coloro che lo hanno sottoscritto. Più in generale, il problema irrisolto tanto dal vecchio contrattualismo quanto dal nuovo costituzionalismo è espresso dalla domanda su come, in un contesto non ancora normato, un accordo possa far insorgere ed assicurare che sia fatta valere un'istituzione come lo stato in grado di far rispettare i diritti che costituiscono la premessa indispensabile del buon funzionamento del mercato. E' chiaro che una risposta non circolare deve essere data senza presupporre alcun meccanismo in grado di far valere quel contratto fondamentale. Diversamente, si cadrebbe nella circolarità di ogni argomento che pretendesse di dare una soluzione cooperativa Pareto-efficiente mediante un accordo ad un gioco strutturato a dilemma del prigioniero entro il quale, per definizione, gli accordi non possono essere fatti valere ed esiste incentivo a defezionare dagli stessi.

Come si può comprendere, la difficoltà ultima risiede nel fatto che una teoria della cooperazione o del contratto fondata in chiave esclusivamente strategica costituisce un'illusione, dal momento che la cooperazione con gli altri può venire fondata razionalmente solo secondo il metro di misura dell'accordo contingente degli interessi e non in chiave deontica come obbligazione di principio vigente per tutti. Ma stando così le cose, l'obbligazione alla cooperazione non può venire fondata neppure mediante accordi perchè se nella teoria dei giochi si astrae in modo coerente dai presupposti di un'etica deontica dei principi, allora anche il dovere morale del rispetto dei patti dev'essere ricondotto agli interessi strategici contingenti dei soggetti che stringono l'accordo. Ciò però significa che gli individui, quando seguono la sola razionalità strategica, possono stipulare il contratto anche con "riserva criminale", nutrendo cioè il proposito di infrangere il contratto alla prima occasione buona⁽³⁾.

In altri termini, si ripresenta qui la vecchia aporia del contratto sociale di Hobbes: l'obbligo di principio a rispettare il contratto e a rinunciare al vantaggio aggiuntivo della sua violazione non può venire dedotto soltanto dal presupposto dell'interesse personale calcolato strategicamente. Infatti, delle due l'una: o la funzione di obbligazione della norma "pacta sunt servanda" viene presupposta come scontata in quanto appartenente al senso comune ovvero in quanto espressione di "sentimenti morali" come la simpatia; o un principio deontico di universalizzazione nel senso della giustizia o dell'equità deve venire presupposto nei soggetti⁽⁴⁾.

3.2 La conclusione che traggio dall'argomento precedente è che la mancanza di una teoria soddisfacente circa l'origine dello stato e, più in generale, la mancanza di una teoria adeguata del mutamento istituzionale condizionano in modo pesante ciò che possiamo dire circa il rapporto tra stato e mercato. Occorre dunque aver contezza del fatto che quello che oggi si può dire in merito al ruolo e alla dimensione dell'intervento pubblico in economia discende da un apparato teorico che è stato concepito per problemi del seguente tipo: posto che stato e mercato siano istituzioni già in esistenza, che il mercato sia dotato delle familiari proprietà e che lo stato soddisfi le due caratteristiche fondamentali recentemente ribadite da Stiglitz (1989) - quella di organizzazione l'appartenenza alla quale è universale, così che non vale per essa l'opzione exit e quella di organizzazione dotata di poteri di coercizione non riconosciuti a nessun'altra organizzazione, così che non vale per essa il teorema fondamentale dello scambio - si proceda alla valutazione dei vantaggi e svantaggi economici dell'una e dell'altra istituzione.

Ora, la debolezza di un'impostazione del genere emerge chiaramente quando si consideri che le spiegazioni che si avanzano per dare conto della venuta in esistenza dello stato sono anche, concettualmente, quelle stesse che valgono a spiegare la dimensione e la crescita del settore pubblico in economia. Non possiamo perciò comprendere appieno perchè il settore pubblico raggiunga in un paese una dimensione diversa da quella che esso raggiunge in un altro o perchè in uno stesso paese esso cresca ad un tasso più rapido in un periodo piuttosto che in un altro, se non afferriamo le ragioni dell'esistenza dell'istituzione stato. Alcuni esempi possono servire a chiarire il punto.

Come è noto, il fenomeno della crescita della spesa pubblica nei paesi industrializzati è stato oggetto, negli ultimi due decenni, di una mole davvero ragguardevole di studi⁽⁵⁾. (Usualmente, la crescita della spesa pubblica viene presa come misura approssimata e imperfetta di quel fenomeno più ampio e complesso che è la crescita del settore pubblico). Prendiamo quelle spiegazioni - e sono ormai schiera - della dimensione e crescita della spesa pubblica che vedono il settore pubblico come fornitore di beni pubblici ed eliminatore di esternalità oppure come redistributore di reddito e ricchezza, oppure come espressione ultima di gruppi di interesse. Ebbene, queste tre categorie di modelli esplicativi presuppongono, per la loro validità, una concezione di stato secondo cui l'autorità ultima è nei cittadini, proprio come viene predicato da tutte le versioni dello stato democratico. Secondo tale concezione, lo stato esiste per realizzare la volontà dei singoli ed esso si configura come macchina benevolmente manovrata da burocrati il cui fine è il bene comune. Esso, infatti, non ha nè volontà nè fini e dunque le politiche governative non possono che riflettere le preferenze dei cittadini-elettori.

Se invece consideriamo altre ipotesi esplicative del medesimo fenomeno, pure abbondantemente rappresentate in letteratura,

come ad esempio quella dell'illusione fiscale originariamente dovuta a Puviani o quella del burocrate-massimizzatore del bilancio (Niskanen, 1971) ovvero quella dello stato come impresa (Auster e Silver, 1979), troviamo che la concezione di stato ad esse sottesa è sostanzialmente diversa da quella precedente: una concezione per la quale sono le preferenze di coloro che sono al governo a risultare decisive. Lo stato è un'istituzione viva che si comporta come se avesse una sua propria volontà e una sua propria gerarchia di fini. In tale ottica, i cittadini e le istituzioni politiche costituiscono al più vincoli all'azione del burocrate e del politico.

In definitiva, esiste un nesso forte fra concezioni dello stato da un lato e spiegazioni della dimensione e crescita del settore pubblico dall'altro. Questo implica che una comprensione esauriente dell'evoluzione del settore pubblico e delle sue caratteristiche non può prescindere dalla comprensione delle ragioni per le quali tale settore viene in esistenza⁽⁶⁾.

4. Le interpretazioni "process-oriented" dell'intervento pubblico

4.1 Occorre dunque essere consapevoli del fatto che lo stato delle conoscenze sulle forme e modalità dell'intervento pubblico in economia soffre della limitazione appena illustrata. Ciò precisato, possiamo raggruppare i numerosi contributi disponibili in letteratura in due grossi insiemi, distinti a seconda della prospettiva di valutazione accolta: quella "process-oriented" e quella "end-state". Secondo la prima, è al processo piuttosto che allo stato finale che si deve prestare attenzione quando si esprimono valutazioni. La prospettiva "process-oriented" asserisce infatti che nel giudicare i risultati di istituzioni sociali ci si deve attenere solo al processo attraverso cui quei risultati sono ottenuti, quanto a dire che il processo giustifica il risultato e non viceversa come sancisce invece la prospettiva "end-state". Nell'ambito della prospettiva orientata al processo è agevole identificare due posizioni diverse, che hanno entrambe conosciuto in anni recenti una vivace ripresa di interesse. La prima posizione è quella dei teorici dello stato minimale, magistralmente rappresentata dall'opera di Nozick (1974). L'altra posizione è quella associata al lavoro di von Hayek (1960, 1982). Occupiamoci dapprima di Nozick.

Per il filosofo americano, il mercato è il solo meccanismo giustificabile per l'allocazione delle risorse perchè esso solo è compatibile con la protezione e la realizzazione della libertà in senso negativo, l'unica nozione di libertà che la "buona società" può e deve preoccuparsi di tutelare a tutti i suoi componenti. Si tratta di un ben noto argomento di filosofia morale da cui discendono, in particolare, due conseguenze importanti circa i limiti dell'intervento statale in materia redistributiva. La prima è che nessun individuo può trovarsi a stare peggio di quanto starebbe in assenza dell'intervento pubblico. Ma un attimo di ri-

flessione ci porta a concludere che si tratta di un vincolo destinato a rimanere inoperativo, dal momento che nello stato di anarchia che prevarrebbe in assenza di governo i livelli di benessere dei singoli potrebbero risultare talmente bassi da rendere quella condizione di fatto sempre soddisfatta.

Più interessante è la seconda conseguenza la quale concerne il rifiuto da parte dell'economista libertario di esprimere una qualunque valutazione in termini morali degli esiti del mercato, dal momento che valutazioni morali e ascrizione di responsabilità sono limitati esclusivamente agli atti intenzionali degli individui. Ora, poichè nessuno "vuole" deliberatamente l'esito del processo di mercato, nessuno può esserne ritenuto responsabile. Non c'è dunque spazio per alcuna valutazione di ordine morale. D'altro canto, poichè per ragioni epistemologiche l'esito di un processo non può mai venir conosciuto ex-ante, la nostra capacità di modificare gli stati del mondo è rigidamente limitata, anche perchè non si può sapere ex-ante se un determinato esito sia incentivatore di efficienza o massimizzatore di utilità e, men che meno, socialmente giusto.

Per chiarire il punto, veramente centrale, Nozick (1974, p. 160-4) si serve del seguente esempio. Se un gran numero di individui volontariamente paga, poniamo, 50 pence per assistere allo spettacolo di un qualche artista, costoro non possono poi obiettare validamente alla distribuzione del reddito che ne consegue anche se il risultato di questo insieme di transazioni fosse quello di generare una distribuzione marcatamente ineguale. Si noterà che l'argomento è una variante della celebre affermazione di Locke secondo cui "acconsentendo all'uso del denaro", gli individui finiscono con l'acconsentire a qualunque distribuzione di reddito ne derivi.

Duplici è la critica che è possibile rivolgere al teorico del mercato come fine. Dalla impossibilità di attribuire ad agenti particolari la responsabilità degli esiti dei processi di mercato non consegue che persone o istituzioni siano assolte dalla responsabilità di alleviarli. Tali esiti possono ben essere non voluti, ma si può prevederli e correggerli. Per restare all'esempio di Nozick, tutto ciò che si può dire è che tanti individui, con decisioni indipendenti, preferiscono pagare 50 pence piuttosto che perdersi lo spettacolo. Ma sarebbe un non sequitur affermare che essi approvano anche la distribuzione del reddito che ne consegue. E ciò per la semplice ragione che quest'ultima non è un'opzione che appartiene al campo di scelta degli individui. In quanto risultato aggregato, una distribuzione del reddito piuttosto che un'altra, può essere "scelta" solo a mezzo di una qualche decisione collettiva. Nessuna considerazione di ordine epistemologico può dunque impedire di modificare con l'azione collettiva il risultato di una miriade di azioni individuali.

L'altra critica concerne il fondamento etico delle tesi accolte dai teorici dello stato minimale. Per costoro, la redistribuzione di oggetti già posseduti violerebbe i diritti del possessore - una palese infrazione del principio kantiano secondo cui nessuna persona dovrebbe venir usata solo come mezzo rispetto a

fini altrui. Senonchè una tesi del genere confligge con domande del seguente tipo, su cui mi soffermerò più avanti. Ha forse il diritto alla libertà (negativa) un peso così infinitamente elevato da sconfiggere ogni pretesa al benessere o c'è un qualche trade-off tra questo e altri valori? Può la libertà venir ridefinita in maniera tale per cui il suo esercizio necessiti di una qualche clausola restrittiva in termini di benessere?

4.2 L'altra posizione "process-oriented" cui sopra si accennava è quella della scuola neo-austriaca, secondo cui il mercato è principalmente un processo di scoperta e, più in generale, di progresso. Per Hayek è il progresso sociale il bene morale primario, non la libertà in quanto tale. "Se il risultato della libertà individuale non dimostrasse che alcuni modi di vita hanno più successo di altri, gran parte del sostegno ad essa svanirebbe" (1960, p. 85). Invero, Hayek si richiama esplicitamente alla tradizione filosofica scozzese del 18 secolo e se ne ripropone come interprete e prosecutore, pervenendo alla formulazione di una sorta di "proposizione generalizzata della mano invisibile". La sua tesi centrale è che non solo nella sfera limitata dell'agire economico, ma nell'intera sfera dell'agire sociale, la libera interazione tra individui nel mercato sviluppa regole di condotta e meccanismi istituzionali adeguati a consentire il conseguimento dell'ordine politico e del progresso economico della società.

La proposizione generalizzata della mano invisibile origina dalla osservazione che ogni soggetto economico è caratterizzato da un irriducibile elemento di individualità che consiste nel fatto di essere dotato di un bagaglio conoscitivo che è nel contempo limitato e specifico. E' fuorviante - per Hayek - l'ipotesi, essenziale nella familiare teoria della concorrenza perfetta, secondo cui ciascun agente sia completamente informato di ogni cosa, dato che il problema fondamentale di ogni sistema economico è quello di consentire che un'informazione disponibile presso ciascun soggetto in misura limitata possa diffondersi presso tutti gli agenti così da poter essere usata nel modo più benefico per l'intera società. La diffusione della conoscenza dispersa è resa possibile attraverso l'evolversi di meccanismi istituzionali che regolano i rapporti tra i soggetti economici, svolgendo essenzialmente una funzione informativa.

Giova precisare che Hayek distingue nettamente l'ordine spontaneo, che emerge come la conseguenza non voluta di molti atti individuali, dalle organizzazioni che, al contrario, sono guidate dall'azione umana per conseguire determinati scopi. Ora, argomenti come quello di giustizia distributiva possono trovare posto solo all'interno di organizzazioni. Ma la società, per Hayek, non è un'organizzazione; è un ordine spontaneo. Pensare di trasformare la società in una organizzazione equivarrebbe a negare il principio di libertà, inteso non solo come protezione della coercizione ma soprattutto come autonomia individuale.

Due principali difficoltà rendono problematico l'accoglimento del progetto neo-austriaco. La prima è che quella in esame è una posizione che soffre in modo eccessivo del condizionamento

che le deriva dal ricorso alla metafora di un processo biologico di adattamento, metafora che le suggerisce come criterio di giustificazione degli assetti di mercato concreti un principio di sopravvivenza, mentre le fa porre in secondo piano l'elemento di razionalità individuale che governa, anche nell'evoluzionismo di Hume - cui Hayek si rifà - il processo di apprendimento e l'adesione di ciascun soggetto alle convenzioni sociali.

La seconda difficoltà è che la difesa dell'ordine di mercato in termini di autonomia individuale solleva la questione della legittimità della distribuzione iniziale dei beni. La difesa del mercato nei termini voluti da Hayek sarebbe completa solo quando si fosse riconosciuto non solo che può essere necessario redistribuire le dotazioni iniziali allo scopo di assicurare a ciascuno la sua propria autonomia, ma anche che per assicurare l'eguaglianza delle opportunità può essere necessario intervenire in itinere. Il meccanismo di mercato, infatti, non è orizzontalmente equo: persone simili possono essere trattate in modo assai dissimile. Si pensi, per fare un solo esempio, alla sottanutrizione, fenomeno assai diverso da quello della fame. Caratteristica saliente della persona sottanutrita è la sua ridotta capacità di "funzionare", di essere cioè autonoma: a bassi livelli nutrizionali, la capacità di lavoro di un individuo risulta gravemente compromessa. Pertanto, se a un soggetto in condizioni del genere non venisse assicurato l'accesso a redditi non da lavoro, la sua vulnerabilità nel mercato del lavoro non gli consentirebbe certo di risultare autonomo - e ciò anche se quello del lavoro fosse un mercato perfetto⁽⁷⁾.

In buona sostanza, un ordine sociale difendibile deve aspirare a trattare in modo imparziale le aspirazioni di tutti i suoi membri, proprio come esige il celebrato principio di neutralità. Ma l'affermazione di tale principio - vero cardine del pensiero liberale - lascia ancora aperta la questione se la nozione di neutralità deve applicarsi alle ragioni che sottostanno alla nascita di certe istituzioni e alla definizione di specificate politiche o non piuttosto agli effetti prodotti da quelle istituzioni e da quelle politiche. In altri termini, non basta appellarsi al principio di neutralità dal momento che possiamo servirci di esso sia come strumento per porre limiti all'attività dello stato sia come fine per conseguire il quale è necessario fare ricorso all'intervento statale.

In definitiva, il limite principale delle varie posizioni che si riconoscono in una prospettiva di discorso "process-oriented" è che, per risultare utili a fini pratici, esse devono finire con l'accogliere, almeno in qualche grado, le ragioni della prospettiva "end-state", secondo cui sono piuttosto gli esiti finali dei meccanismi allocativi che devono essere sottoposti a giudizio in base a prefissati criteri di valutazione.

5. Le interpretazioni "end-state" dell'intervento pubblico

5.1 Volgendo ora l'attenzione ai contributi, decisamente più numerosi dei precedenti, che accolgono la prospettiva "end-state", ci imbattiamo in due grossi filoni di ricerca. Il primo, quello dei fallimenti del mercato, ha conosciuto la sua massima espansione nel corso degli anni 50 e 60 ad opera soprattutto della "nuova nuova economia del benessere". Il secondo filone, quello dei fallimenti del governo, si è sviluppato nel corso degli anni 70 e 80 in concomitanza all'affermazione del programma di ricerca della scuola di public choice. Dal momento che si tratta di letteratura ormai largamente nota - cfr., tra le tante, le rassegne di Inman, 1987 e di Stiglitz, 1989 - mi soffermerò, in quel che segue, su taluni aspetti del dibattito ancora in corso immotivatamente passati sotto silenzio e su alcune questioni teoriche che giudico importanti ai fini del tema qui in discussione.

Alla base di tutti i casi di fallimento del mercato troviamo un comune problema: la tendenza di agenti self-seeking ad agire in modo non cooperativo in situazioni nelle quali la cooperazione è necessaria per realizzare scambi mutuamente benefici. Che si tratti di beni pubblici o di esternalità, di asimmetrie informative o di rendimenti crescenti o altro ancora, l'istituzione mercato non è in grado di assicurare un comportamento cooperativo e dunque non è in grado di conseguire quell'efficiente allocazione delle risorse di cui parla il primo teorema dell'economia del benessere⁽⁸⁾. C'è allora bisogno di un'altra istituzione, tipicamente lo stato, per rendere sanzionabile l'accordo tra agenti auto-interessati.

Si pone la domanda: non si danno casi plausibili in cui gli agenti volontariamente selezionano l'allocazione cooperativa in contesti del tipo dilemma del prigioniero? Chiaramente, in caso affermativo la necessità di fare ricorso all'intervento pubblico risulterebbe alquanto ridimensionata. Ora, il filone di ricerca inaugurato da Axelrod (1984) e basato sulla nozione di giochi infinitamente ripetuti aveva acceso - come noto - più di una speranza in tal senso. A ben considerare, invece, e anche a prescindere da non secondarie questioni di applicabilità pratica, resta un problema aperto con tale approccio. Si tratta del fatto che affinché alla fine possa prevalere la soluzione cooperativa è pur sempre necessario che all'inizio del processo almeno un sottinsieme di giocatori adotti strategie cooperative. E poichè non v'è ragione di ritenere che costoro siano spontaneamente indotti a ciò, si ha che l'intervento pubblico viene a configurarsi come lo strumento adeguato in grado di rendere vincolante la cooperazione tra gli agenti nella fase iniziale del processo di scambio o di negoziazione⁽⁹⁾. Così, questa linea di ricerca, anzichè delimitare il ruolo del governo, come inizialmente più di un autore aveva ritenuto dovesse essere, finisce paradossalmente col portare un robusto argomento a suo favore.

Giova anche osservare che l'abbandono dell'ipotesi di self-seeking da parte dei soggetti non è in grado, di per sè, di ri-

solvere i problemi connessi ai casi di fallimento del mercato. Infatti, come Bordignon (1990) mostra con riferimento alla problematica dei beni pubblici, la fornitura privata del bene pubblico è inefficiente anche se gli individui sono vincolati da una regola etica forte come quella kantiana. Solamente se il reddito fosse uniformemente distribuito tra gli individui e le preferenze fossero di tipo particolare, si potrebbe ottenere un risultato di efficienza. La circostanza per cui, pur in presenza di comportamenti non autointeressati, si possa egualmente registrare una sottofornitura di bene pubblico crea evidentemente spazio per l'intervento pubblico, anche se - come diremo più avanti - ciò non implica affatto che il governo possa fare necessariamente meglio del mercato.

Un caso particolare di fallimento del mercato è quello dovuto alla incompletezza dei mercati. La fondazione della teoria dell'equilibrio generale con mercati incompleti, ma perfetti, è - come noto - dovuta a Radner (1972)⁽¹⁰⁾, anche se essa si completa solo nel corso degli anni 80. Ebbene, la scoperta più sconcertante che emerge da tale teoria è che con mercati incompleti, sia pure perfetti, l'equilibrio è di regola non solo subottimale ma anche subottimale vincolato. Ora, che un "pianificatore onnisciente" possa "fare meglio" dei mercati quando questi sono incompleti non desta grande meraviglia. Più sorprendente è che possa fare meglio anche un pianificatore vincolato ad usare gli stessi strumenti (e solo quelli) disponibili agli operatori privati. Tale risultato - dovuto a Geanakoplos e Polemarchakis (1986) - suggerisce che in economie dove l'assenza di mercati genera inefficienze, lo stato può assumersi il ruolo, ad esempio, di innovatore finanziario; può cioè decidere di provvedere direttamente alle forniture di titoli adatti a rendere meno incompleta la struttura finanziaria dell'economia⁽¹¹⁾.

Una questione che in anni recenti ha attratto l'attenzione di più autori è quella riguardante la possibilità di includere nella tipologia dei fallimenti del mercato la equità della distribuzione del reddito. Da sempre, in economia del benessere si riconosce che i risultati distributivi dei processi di mercato possono non risultare compatibili con gli standard di equità che la società si autoassegna. Tanto è vero che il senso ultimo del secondo teorema fondamentale è proprio quello di fornire un criterio di valutazione dell'efficienza relativa delle misure redistributive atte a conseguire un determinato obiettivo. La novità è costituita dalla presa d'atto che la distribuzione del reddito può configurarsi, sotto un particolare profilo, come uno speciale tipo di bene pubblico. Secondo tale ottica, il mercato non garantirebbe distribuzioni eque per la semplice ragione che l'altruismo genera benefici interni alla società nel suo complesso ma esterni e quindi non appropriabili dai benefattori-donatori. Lasciato ai suoi automatismi, il mercato "produce" allora meno redistribuzione di quanto sarebbe "efficiente", cioè socialmente desiderabile, a causa del fenomeno del free-riding. Come si nota, è questa un'applicazione del principio generale secondo cui il benessere di una società, quando lo si derivi dalle preferenze

degli individui che la compongono, è di fatto un bene pubblico, dato che il contributo che l'altruismo di un singolo individuo aggiunge alla sua realizzazione è così piccolo da annullare l'incentivo a produrlo.

Può essere interessante ricordare che questo modo di considerare l'equità distributiva, secondo l'ottica del bene pubblico anziché secondo quella propriamente etica, era stato chiaramente proposto da Viner (1960) quando osservava che una "giustizia distributiva di cui l'elettorato è tollerabilmente contento" (p. 68) è condizione necessaria per la vitalità del sistema di mercato. Il gioco di mercato, infatti, ha come sua caratteristica saliente quella di non ammettere limiti superiori o inferiori sui risultati ex-post: il limite superiore potrebbe essere tutta la ricchezza nelle mani di un solo individuo; il limite inferiore un reddito nullo per gli altri individui. E' dunque ragionevole supporre che possa esistere una maggioranza di soggetti avversi al rischio che non accetta di terminare il gioco di mercato al livello inferiore a causa della mala sorte. Ne consegue, che in società democratiche, la garanzia di un livello minimo di reddito per ciascuno diviene condizione necessaria per assicurare l'efficienza stessa del sistema⁽¹²⁾. Non solo, ma come la recente letteratura sulla crescita endogena ha ampiamente documentato, distribuzioni del reddito fortemente inique minacciano, per più di una ragione, le possibilità di crescita dell'economia. Donde uno spazio nuovo per la spiegazione e la legittimazione degli interventi di politica economica⁽¹³⁾.

Prima di passare all'altro filone di ricerca - quello dei fallimenti di governo - conviene precisare che l'esistenza di fallimenti del mercato non è di per sé condizione necessaria per legittimare l'intervento pubblico. Infatti, un risultato notevole della più recente ricerca sul problema dell'unicità e stabilità di un equilibrio generale è che, perfino in economie alla Arrow-Debreu, e cioè anche a prescindere da tutti i casi generatori di fallimenti del mercato, non c'è garanzia alcuna che le forze del mercato siano in grado di realizzare e mantenere un ordine sociale desiderato. Ciò significa che gli equilibri, che pure esistono, possono ben essere stati di cose evanescenti da cui il sistema tende ad allontanarsi, e dunque che il comportamento degli individui non è sufficiente a dare alla mano invisibile la forza di cui essa ha bisogno per portare il mercato verso l'equilibrio. Perché ciò avvenga bisogna introdurre - come ha mostrato Kirman (1989) - delle ipotesi forti sul comportamento di qualche variabile aggregata, e la conoscenza dei soli criteri di comportamento individuale non è sufficiente per giustificare alcuna di tali ipotesi. Quanto a dire che un'economia concorrenziale individualistica non è possibile, in quanto non possiede le forze necessarie per raggiungere l'equilibrio, neppure quando essa è regolata dalla mano forte del banditore. Chiaramente, questo implica un modo radicalmente nuovo di concettualizzare il ruolo dell'intervento statale nell'economia: l'asserto tradizionale secondo cui lo stato, intervenendo, può solamente disturbare le condizioni d'equilibrio dell'economia perde salienza teorica e rilevanza operati-

va.

5.2 Dimostrare, sulla scorta dell'argomento dei fallimenti del mercato o di quello della molteplicità e instabilità degli equilibri, la possibilità di uno spazio per l'intervento pubblico è condizione certo necessaria ma non ancora sufficiente per legittimare l'intervento stesso. Quel che in più si richiede è che il governo sia in grado di realizzare a costi "ragionevoli" ciò che le forze di mercato non riescono a ottenere. E' in ciò - come si è sopra ricordato - il contributo più significativo della più recente ricerca sui fallimenti del governo. In verità, già Sidgwick, più di un secolo fa, aveva ammonito: "Dalla circostanza che il laissez-faire manchi ai suoi scopi non segue affatto che l'interferenza del governo sia vantaggiosa, dal momento che gli inevitabili svantaggi provocati da quest'ultimo possono essere peggiori, in particolari casi, delle carenze della intrapresa privata" (1887, p. 414). Quanto a dire che laddove la mano invisibile del mercato non riesce a trasformare i vizi privati in pubbliche virtù, la mano visibile del governo non necessariamente riesce a trasformare i vizi del governo in pubbliche virtù. Dalla variegata letteratura sulle "public failures" è possibile estrarre le seguenti principali acquisizioni:

i) i problemi - e sono veramente numerosi - che informazione imperfetta e incompletezza dei mercati pongono al funzionamento del meccanismo di mercato valgono anche per il settore pubblico dell'economia. Ad esempio, è l'assenza di informazione a non consentire l'applicazione dei prezzi di Ramsey-Boiteaux per rimediare alla mancanza di competizione provocata dalle varie situazioni di monopolio naturale. Più in generale, il punto è che, nel contemplare allocazioni alternative, il governo è pur sempre vincolato a servirsi dei mercati esistenti con le loro eventuali caratteristiche di imperfezione e/o di incompletezza.

ii) I problemi di agenzia del tipo principale-agente affliggono anche, e forse soprattutto, il settore pubblico. Si pensi, in particolare, al fenomeno della burocrazia. Ciò che nella teoria dei fallimenti del mercato è svolto dalla categoria di esternalità è qui svolto dalla categoria di internalità⁽¹⁴⁾. E' noto che le agenzie governative generano spesso internalità che nulla hanno a che vedere con lo scopo pubblico che esse dichiarano di perseguire. Le internalità, in quanto elementi della funzione di utilità che l'agenzia cerca di massimizzare, influenzano i risultati delle attività non di mercato allo stesso modo in cui le esternalità influenzano i risultati delle attività di mercato. L'esistenza di esternalità segnala che vi sono costi e benefici sociali che non entrano nel calcolo dei decisori privati; l'esistenza di internalità segnala invece che vi sono costi e benefici dell'agenzia che prevalgono nei calcoli dei decisori pubblici. Se i fallimenti del governo imputabili alle internalità sono maggiori o minori dei fallimenti di mercato attribuibili alle esternalità è questione che può essere risolta solo sul piano empirico.

iii) Non è vero, in generale, che redistribuzione e regolamentazione sono attività che possono essere tenute tra loro separate. Come è noto, il fondamento teorico di tale dicotomia è il celebre teorema di Atkinson-Stiglitz che fornisce le condizioni sufficienti per la irrilevanza della tassazione indiretta negli schemi impositivi a fini redistributivi. Ma in presenza di informazione incompleta, questi due modi dell'attività statale sono tra loro strettamente collegati, come Laffont (1989) ha dimostrato. Ciò significa che in un mondo in cui l'imposizione diretta sul reddito non è ottimale, si può usare la regolamentazione a scopi redistributivi.

iv) E' vano pensare di poter disegnare un processo di decisione collettiva che sia, ad un tempo, non dittatoriale, capace di implementare allocazioni Pareto efficienti, x-efficiente, non soggetto a manipolazione strategica. Il senso ultimo dei vari teoremi di impossibilità, da quello celebre di Arrow a quelli, pure famosi, di Hurwicz, Gibbard, Satterthwaite e altri ancora è proprio quello di indicarci che non solo i mercati ma anche i governi sono organizzazioni intrinsecamente imperfette. (Si rammenti che il mercato competitivo può essere pensato come una particolare regola di scelta collettiva). Pertanto qualsiasi meccanismo di scelta collettiva pone il seguente dilemma: o è efficiente ma dittatoriale - come indicano i vari processi di rivelazione delle domande di Vickrey, Groves, Clark - oppure è democratico ma inefficiente - come mostrano i processi basati sulle intensità delle preferenze, le regole della maggioranza e così via. Inoltre, è ormai acquisito che mentre l'incentivo a manipolare un meccanismo di allocazione delle risorse attraverso l'invio di messaggi non corrispondenti alle vere preferenze degli individui, nel caso dei soli beni privati, tende a scomparire al crescere del numero degli individui, nel caso dei beni pubblici l'incentivo a manipolare aumenta, piuttosto che diminuire, al crescere del numero degli individui⁽¹⁵⁾.

6. Un nuovo "common wisdom" sul rapporto tra stato e mercato.

6.1 Ponendo assieme i risultati più significativi dei due filoni di ricerca sopra illustrati - quello dei fallimenti del mercato e quello dei fallimenti del governo - è possibile tratteggiare una sorte di nuovo "common wisdom" sul tema del rapporto tra stato e mercato. L'idea di fondo è che la scelta tra stato e mercato non è una scelta fra perfezione e imperfezione, tra mercati perfetti e governi imperfetti o viceversa. Piuttosto, si tratta della scelta tra tipi e gradi di imperfezione, tra tipi e gradi di fallimento. Possiamo sintetizzare in quattro proposizioni generali il nucleo centrale della nuova sintesi.

La prima di esse ha per oggetto la dimostrazione della natura aporetica del celebre teorema di Coase, secondo cui gli agenti economici possono volontariamente porre rimedio, sotto specificate condizioni, a qualsiasi inefficienza senza dover chiamare in

causa interventi governativi di sorta semplicemente negoziando liberamente tra loro. Si noti che la negoziazione contemplata dal teorema di Coase può essere pensata come la combinazione di due distinte attività: un gioco a somma nulla sulla distribuzione delle dotazioni iniziali e uno scambio, mutuamente benefico, a prezzi competitivi. Il "bargaining" corrisponde esattamente alla transazione di mercato, mentre la definizione dei diritti di proprietà corrisponde all'allocazione delle dotazioni iniziali.

Ora, anche a prescindere dalle ben note difficoltà di applicazione del teorema, difficoltà dovute alle restrittive ipotesi su cui esso si regge (assenza di costi di transazione; assenza di informazione privata; numero ridotto di agenti), resta il fatto che quelle ipotesi non sono affatto sufficienti per garantire l'invarianza dell'equilibrio di mercato rispetto all'assegnazione di diritti a svolgere attività con effetti esterni. Infatti, mentre tali ipotesi valgono a rendere possibile l'effettuazione di scambi su qualsiasi risorsa e senza costi con chiunque, l'invarianza della soluzione di mercato è in realtà ottenuta da Coase grazie al carattere parziale dell'equilibrio considerato: i prezzi e implicitamente la struttura produttiva vengono considerati dei dati. Tanto è vero che in tutti gli esempi prodotti dai convinti assertori del teorema - Demsetz (1972), Feldman (1974) - l'assegnazione del diritto-merce si risolve in un mutamento della profittabilità delle attività senza modifiche nella posizione di equilibrio che assicura la massimizzazione dei profitti. In altro modo, si generano delle rendite in un contesto di equilibrio parziale: prezzi e struttura produttiva sono un dato. Ma che l'assegnazione dei diritti non eserciti influenza alcuna sulla struttura produttiva è ciò che il teorema di propone di dimostrare. Si è dunque dimostrato quanto si è assunto⁽¹⁶⁾.

Generalizzando un poco, l'asserto secondo cui il governo non può fare meglio del mercato è falso, come è dimostrato dal teorema della non decentralizzazione di Greenwald e Stiglitz (1986): sotto condizioni affatto generali - tra cui quelle di asimmetrie informative e non completezza di mercati - allocazioni di mercato efficienti non possono essere conseguite senza intervento governativo. In altri termini, il mercato non è, in generale, "constrained Pareto efficient", anche se gli agenti sono competitivi ed hanno aspettative razionali. Ciò suggerisce che un intervento governativo che si esplica o all'interno della struttura esistente di mercato oppure mediante la creazione di nuovi mercati e/o di nuove istituzioni economiche, può migliorare le cose sul piano dell'efficienza⁽¹⁷⁾.

6.2 La seconda proposizione generale è che intervento pubblico non necessariamente significa produzione pubblica. Come avviene nel caso dei monopoli naturali, lo stato può nazionalizzare ovvero può creare un'altra impresa oppure ancora può regolamentare e così via. L'idea, ancora diffusa, che tende ad identificare i due momenti è contraddetta dal teorema fondamentale della privatizzazione, dovuto a Sappington e Stiglitz (1987), che indica le con-

dizioni sotto le quali gli obiettivi assegnati alla produzione pubblica (efficienza, equità, ed estrazione di rendite) possono essere conseguiti per il tramite della produzione privata⁽¹⁸⁾. Tali condizioni includono, oltre alla simmetria informativa e all'assenza dei costi di transazione, la neutralità al rischio da parte delle imprese: condizioni dunque più stringenti di quelle richieste dai due teoremi dell'economia del benessere.

Occorre peraltro osservare che qualunque decisione in merito alla scelta tra produzione pubblica e produzione privata non può prescindere dalla considerazione di quelli che Milgron e Roberts (1990) chiamano i "costi di influenza", i costi cioè connessi al potere centralizzato e discrezionale delle organizzazioni economiche, siano esse private o pubbliche. Tali costi misurano le perdite dovute ai tentativi di coloro che si muovono entro un'organizzazione di influenzare, a scopi personali, le decisioni di chi esercita la funzione di autorità. In un certo senso, la presenza di tali costi segnala un caso di fallimento dell'autorità, come la letteratura di "public choice" sul comportamento rent-seeking applicata all'intervento governativo ha da tempo posto in evidenza. La novità è che qualunque forma di centralizzazione di autorità, che si verifichi nel settore privato o in quello pubblico, crea spazio per attività di influenza e dunque per inefficienze. Non è pertanto vero che tali rendite conducono ad inefficienze solamente quando esse promanano dall'intervento governativo, come Buchanan e Tullock da tempo vanno sostenendo: In verità, il fenomeno è di portata assai più generale: i costi di influenza devono essere posti a confronto con i benefici della centralizzazione per determinare l'efficiente estensione di autorità. In tale senso, vincoli costituzionali al potere di governo, che delimitino l'area entro cui può spingersi l'intervento pubblico, riducono i costi della centralizzazione di autorità⁽¹⁹⁾ allo stesso modo in cui, ad esempio, contratti sindacali di regolamentazione dei lay-offs o di assegnazione delle mansioni o norme antidiscriminazione possono migliorare l'efficienza delle organizzazioni private restringendo la discrezionalità degli amministratori.

6.3 La terza proposizione generale cui sopra si accennava riguarda la debolezza, sul piano teorico, della celebre distinzione tra efficienza e giustizia distributiva, una distinzione che trova il suo fondamento nei due teoremi fondamentali dell'economia del benessere. Come è noto, è proprio questa logica di separazione tra il momento della produzione della ricchezza e il momento della sua distribuzione che è servita, a lungo, ad offrire la ben nota giustificazione pragmatica del mercato il quale, se può essere discutibile sotto il profilo della giustizia, resta tuttavia il più efficiente dei sistemi di organizzazione dell'attività economica. Non solo, ma poichè il primo teorema assicura che è possibile conseguire un ottimo paretiano unitamente alla - o forse a causa della - libertà assicurata dal meccanismo di mercato, si ha che la mano invisibile viene a garantire, ad un tempo, il rag-

giungimento sia dell'obiettivo della libertà, sia di quello dell'efficienza.

Il nuovo common wisdom ha ridimensionato alquanto le cose su tale fronte. In primo luogo, perchè è stato dimostrato che in presenza di informazione asimmetrica (o di una delle altre cause di contract failure), il legame tra efficienza e libertà risulta irrimediabilmente compromesso. Infatti, in assenza di standard di qualità o di sicurezza, alcuni consumatori compreranno prodotti di qualità inferiore (o a rischio superiore) a quella desiderata, e dunque possono trovarsi a stare peggio a causa della libertà. D'altro canto, i compratori di prodotti di alta qualità si troveranno a pagare un premio per la qualità più alto di quello che pagherebbero in condizioni di regolamentazione. L'efficienza del mercato, espressa dalla sommatoria dei sovrappiù del consumatore e del produttore, può dunque risultare più elevata in presenza di regolamentazione, anche tenuto conto dei costi che quest'ultima comporta. Tra libertà ed efficienza si viene così ad istituire un vero e proprio trade-off, il che rappresenta una novità di rilievo rispetto alla teoria tradizionale⁽²⁰⁾.

La seconda ragione per la quale non è più difendibile la tesi della separazione tra efficienza e giustizia è che in economie dove la ricchezza è mal distribuita sorgono seri problemi di incentivo che minacciano l'efficienza stessa. D'altra parte, ogni intervento redistributivo diverso dai trasferimenti a somma fissa è distorsivo e dunque è causa di inefficienze. Esiste dunque un trade-off potenziale tra efficienza ed equità. Tuttavia, ciò non implica affatto che l'intervento governativo in funzione redistributiva comporti sempre e necessariamente una perdita di efficienza. Questo sarebbe il caso solamente in un mondo di first best. Infatti, in contesti di second best è agevole mostrare come gli interventi del settore pubblico possono migliorare le cose sia sul fronte dell'efficienza sia su quello dell'equità - come ad esempio Blinder (1987) ampiamente documenta. (Questo mostra - fra l'altro - come certe obiezioni all'intervento pubblico abbiano talvolta fondamento solo ideologico).

Infine, la terza ragione ha a che vedere con una dimensione nuova del rapporto tra efficienza e giustizia. Si tratta di questo. Alla base del modo tradizionale di affrontare il problema distributivo - pensiamo al problema di dividere equamente tra n individui un vettore di beni (divisibili) - c'è l'adesione, spesso inconsapevole, alla c.d. soluzione di mercato, una soluzione che - come noto - consiste nell'assegnare a ciascun soggetto una dotazione iniziale pari a $1/n$ dei beni disponibili e nel lasciare poi che ciascuno scambi liberamente con ciascun altro. Assumendo che gli n agenti arrivino ad un equilibrio competitivo, l'allocatione di equilibrio viene presa come definizione di una ripartizione equa delle ricchezze. Ora, se ci si interroga circa il fondamento etico di una tale definizione di equità, si scopre che questo poggia sul fatto che quella definizione soddisfa la proprietà di non invidia: nell'equilibrio competitivo raggiunto a partire dalla situazione di eguale divisione delle risorse iniziali, nessun soggetto desidera scambiare la sua "quota" con

quella di qualsiasi altro soggetto.

Si badi che è proprio tale fondamento a spiegare perchè la teoria dell'equità come assenza di invidia sia stato l'unico approccio sistematicamente elaborato dalla moderna letteratura economica sul tema. (Nè Rawls nè Nozick appartengono, infatti, alla professione). Eppure, la soluzione di mercato, se soddisfa sempre la proprietà di non invidia, non pare in grado di assicurare il soddisfacimento di due altre proprietà pure desiderabili: la monotonicità rispetto alla popolazione e la monotonicità rispetto alle risorse. Come Chichilnisky e Thomson (1987) hanno dimostrato, può accadere che qualche agente veda accresciuta, in equilibrio, la propria quota finale di beni in seguito all'aumento del numero degli agenti, ferma restando la dotazione iniziale di beni. E' questo il c.d. paradosso della popolazione. D'altro canto, Moulin e Thomson (1988) hanno dimostrato il c.d. paradosso della crescita: alcuni agenti potrebbero veder diminuita la propria quota di equilibrio in conseguenza dell'aumento della disponibilità totale di risorse. Le situazioni di immiserizing growth ovvero di boom's famine possono essere viste come esemplificazioni notevoli (e tragiche) di tale paradosso. Non solo, ma quel che più rileva è che le due proprietà di monotonicità sono incompatibili, in generale, con la proprietà di non invidia. Il che significa che soluzioni al problema distributivo alternative a quella di mercato potranno essere accolte solo se si è disposti ad accantonare la proprietà di non invidia o quanto meno a relativizzarne l'importanza rispetto alle altre due proprietà.

6.4 Passo, da ultimo, alla quarta proposizione generale. Così come accade per il mercato, anche la performance economica del governo può essere modificata e corretta. Non è cioè vero che l'attività economica del governo non possa essere assoggettata a rigorosa indagine critica. Ciò può avvenire a partire dalla analisi degli elementi costitutivi di tale attività, vale a dire le preferenze e le dotazioni degli agenti (elettori, burocrati, politici), le tecnologie di produzione di beni e servizi, le regole del decision-making. Certo, indagini del genere sono ancora di fatto impedita dalla mancanza di una teoria soddisfacente dell'offerta dell'output del settore pubblico. Infatti, mentre la letteratura abbonda di contributi relativi alla domanda di output governativo, non si conosce ancora a sufficienza, ad esempio, come l'andamento delle varie componenti di costo influenzi l'offerta pubblica.

Un'interessante proposta di ricerca in tale direzione è quella di Breton (1990) che riprende e generalizza il modello di Baumol sulla crescita sbilanciata. Alla base del contributo di Breton c'è l'idea che parecchi sono i tipi di organizzazione economica in grado di offrire beni atti a soddisfare la domanda dei soggetti. Breton ne individua cinque: famiglie, imprese cooperative, imprese private, organizzazioni non-profit, governo. Dal momento che in determinate situazioni o fasi storiche prevale la specializzazione delle fonti di offerta ed in altre la diversifi-

cazione delle stesse, si tratta di comprendere i fattori da cui dipendono i vantaggi comparati delle varie fonti di offerta. Chiaramente, la nozione di vantaggio comparato evoca quella di competizione; ed infatti i diversi tipi di organizzazione competono tra loro nella fornitura dei beni che i cittadini-consumatori domandano.

Come si può comprendere, un approccio del genere è virtualmente in grado sia di dare adeguato conto di non pochi fatti stilizzati circa la dimensione e la crescita del governo⁽²¹⁾, sia di rappresentare il punto di riferimento indispensabile per arrivare ad una teoria del ruolo economico dello stato capace di collegare le caratteristiche dell'evoluzione della società alla struttura dicotomica del problema allocativo. Sappiamo, infatti, che mentre nel caso dei beni privati l'efficienza può essere raggiunta tanto più facilmente quanto più numerosi sono gli agenti e più elevata la mobilità delle risorse, nel caso dei beni pubblici, un risultato di efficienza è tanto più probabile quanto più piccolo è il numero degli agenti e più immobili sono le risorse. Ne consegue che l'incentivo all'intervento governativo nella economia è molto forte quando il numero dei compratori e venditori di beni privati è piccolo e la mobilità delle risorse è di fatto impedita e quando il numero degli agenti è elevato e la mobilità delle risorse è pure alta per il caso dei beni pubblici. Questo suggerisce che una comprensione non distorta delle forme e degli ambiti di intervento dello stato non può prescindere dalla considerazione attenta del modo in cui evolvono le caratteristiche strutturali di un'economia definite rispetto al numero degli agenti e alla mobilità delle risorse (cfr. Mueller, 1989).

7. Mercati come vincoli, esternalità intertemporali e diritti di cittadinanza.

7.1 Non v'è dubbio che lo stato delle nostre conoscenze in merito al rapporto tra stato e mercato ha registrato un progresso ragguardevole nel corso degli ultimi vent'anni. Le pagine che precedono ne sono una parziale testimonianza. Siamo però ancora lontani da una sistemazione teorica soddisfacente circa il ruolo, la dimensione e la crescita del settore pubblico nell'economia. In questa sede, fisserò l'attenzione sulle tre questioni che reputo più urgente affrontare. La prima concerne alcune specifiche inadeguatezze della familiare analisi di second best, mentre la seconda riguarda il carattere uniperiodale della sistemazione teorica oggi raggiunta. La terza questione, infine, ha a che vedere con talune specifiche difficoltà di introdurre la categoria della libertà nel discorso economico. Inizio dalla prima questione.

Come è noto, in economie competitive con informazione privata, la redistribuzione a somma fissa non è in generale compatibile negli incentivi⁽²²⁾, ciò che suggerisce la necessità di imposte sul reddito e di schemi di prezzo che la tradizionale analisi di first best considera distorsivi. (Anche se, occorre precisare, le usuali argomentazioni concernenti l'esistenza di perdite sec-

che ignorano i problemi di incentivo creati dalla informazione privata. Ed anche se, va aggiunto, le varie misure di perdita secca sono di per sè alquanto fuorvianti, dal momento che per risultare utili, dovrebbe essere vero che le politiche che riducono tali perdite sono sempre benefiche). Chiaramente, la presenza di imposte, prezzi non lineari, razionamenti e proibizioni varie indurrà gli agenti a tentare di realizzare scambi non autorizzati in mercati non ufficiali ed è ovvio che, se il settore sommerso dell'economia è sufficientemente diffuso, i soggetti scambieranno tra loro in modo da eguagliare i saggi marginali di sostituzione tra ciascuna coppia di beni, proprio come avviene nei mercati ufficiali.

Ora, in circostanze del genere è evidente che sorgano ulteriori vincoli di incentivo, rispetto a quelli generati dall'informazione privata. Nel caso limite in cui gli individui fossero completamente liberi di scambiare nel settore informale dell'economia, le sole allocazioni fattibili sarebbero quelle che risultano da un equilibrio competitivo nei mercati non ufficiali: il governo verrebbe a perdere virtualmente ogni potere di influenzare l'economia attraverso il settore legale, dal momento che qualunque cosa cercasse di fare per influenzare i risultati del mercato illegale verrebbe immediatamente neutralizzata dal modo di operare di quel mercato. In simili contesti, i mercati, o meglio le forze di mercato, si qualificano come vincoli piuttosto che come strumenti desiderabili per la politica economica - vincoli nel senso che esse tendono a vanificare la implementazione degli schemi di intervento predisposti dal governo. L'attività di quest'ultimo diviene allora "costosa" non tanto a causa dei costi indiretti dovuti alle usuali distorsioni - queste distorsioni non sono infatti rilevanti in presenza di informazione privata - ma a causa dei costi diretti di amministrazione della tassazione, di restrizioni alla libertà degli agenti e così via.

L'implicazione notevole è che è necessario passare a considerare allocazioni efficienti di third best, allocazioni cioè che, in aggiunta ai soliti vincoli, sottostanno a "vincoli di mercato". Il problema dell'intervento pubblico diviene allora quello di accertare quale spazio può occupare la politica economica in un'economia di third best in cui, per una ragione o l'altra, non è possibile prevenire o impedire scambi nei mercati non ufficiali. Come scrive Hammond: "E' tempo di smettere di pensare ai meri aggiustamenti dei fallimenti di mercato e di riconoscere invece che i mercati stessi rappresentano un fallimento nel disegno di un sistema migliore per distribuire i beni in modo giusto e efficiente in presenza di vincoli di incentivo" (1990, p. 15).

7.2 Il secondo motivo di insoddisfazione con la sistemazione finora raggiunta dalla "nuova nuova economia del benessere" concerne il carattere statico, o meglio uniperiodale, di questo articolato corpus teorico. In economie sequenziali dove, ad esempio, è possibile che i prestiti non vengano restituiti ovvero che il governo muti il meccanismo allocativo dopo essere venuto a cono-

scenza delle caratteristiche degli individui, sorgono nuovi vincoli di incentivo, che si aggiungono a quelli dovuti alla imperfetta informazione. In generale, il problema che si pone in contesti pluriperiodali è che non appena gli agenti realizzano che i prezzi di equilibrio dei periodi futuri dipendono dalle loro azioni correnti, essi cercheranno di sfruttare, a proprio vantaggio - a meno che nell'economia vi sia un continuum di agenti - il loro potere monopolistico sui prezzi futuri.

Quali le conseguenze? Il risultato principale al riguardo è dovuto a Hammond (1990b), il quale dimostra come in economie pluriperiodali problemi di coerenza temporale - e a fortiori problemi di imperfezione nei sottogiochi⁽²³⁾ - sorgono perfino in un mondo di first best. In altri termini, anche con mercati perfetti e senza beni pubblici o esternalità o asimmetrie informative, i familiari risultati di first best cessano di valere quando l'orizzonte temporale diviene pluriperiodale. Intuitivamente, ciò è dovuto alla circostanza che la previsione di futuri trasferimenti a somma fissa funziona già ora - cioè nel periodo corrente - come una "tassa sulla storia" che distorce, naturalmente, le decisioni individuali a "offrire storia". Quando cioè la redistribuzione a somma fissa è "history dependent" e gli agenti sono in grado di anticiparla, "l'offerta di storia" risulta distorta. Si badi che le distorsioni sono qui dovute non tanto alla natura dei provvedimenti redistributivi - che sono pur sempre del tipo lump-sum - quanto piuttosto al fatto che gli agenti sono in grado di anticipare gli effetti dei provvedimenti futuri, ciò che crea vere e proprie esternalità intertemporali e incompletezza dei mercati.

In definitiva, anche a prescindere dai problemi di informazione privata che affliggono pure economie uniperiodali ed a causa dei quali è necessario accontentarsi di risultati di second best, il conseguimento di allocazioni Pareto-efficienti diviene impossibile in contesti pluriperiodali. Come è agevole intendere, tale circostanza se crea ampi e nuovi spazi per l'intervento di politica economica, pone al tempo stesso la necessità di ridefinire, a livello concettuale, il criterio di ottimalità con cui procedere alla valutazione delle politiche di intervento⁽²⁴⁾. Certo, quando si prende coscienza del fatto che prezzi e tasse vengono aggiustati periodo per periodo, non è più lecito assumere o dare per scontato che i mercati rappresentino l'unico strumento efficiente per allocare le risorse. Ciò potrà essere ancora vero, come lo è di certo in economie uniperiodali, ma attende ancora una dimostrazione rigorosa.

I problemi di cui sopra si complicano ulteriormente se si considera che in economie pluriperiodali è difficile negare rilevanza a fenomeni come quello del mutamento endogeno delle preferenze. Ora, si può dimostrare (Yaari, 1977) che in casi del genere il processo di libero scambio può condurre soggetti perfettamente razionali, le cui preferenze mutano endogenamente, in una posizione che è insostenibile perchè inefficiente. Ma se in un processo di scambio un individuo viene a trovarsi in una posizione in cui il comportarsi inefficientemente è l'unica cosa razionale che può fare, ciò significa che quel processo è viziato sot-

to il profilo etico. In situazioni del genere, l'applicazione del celebre principio milliano dell'"impedire il danno ad altri" - un principio che anche il libertario più spinto non può non sottoscrivere - finisce col rendere necessaria una qualche forma di intervento. E ciò - si badi - a prescindere dall'esistenza o meno di esternalità o di una qualche altra causa di contract failure. Ma quali forme dovrebbe assumere l'intervento pubblico quando l'obiettivo non è una redistribuzione di ricchezza, bensì l'eliminazione di inefficienze intrapersonali dovute a mutamenti endogeni delle preferenze? E' questo un territorio nuovo di ricerca ancora inesplorato.

7.3 La terza questione cui sopra si accennava trae origine dagli argomenti di coloro - invero, sempre più numerosi - che mostrano preoccupazione per la dimensione e crescita del settore pubblico non solo e non tanto per il suo impatto distorsivo ma anche e forse soprattutto per la minaccia che l'intervento pubblico recherebbe alla libertà. Quale il prezzo in termini di libertà perduta di una maggiore equità o di una maggiore efficienza? Di quale tipo sono le relazioni tra libertà ed efficienza e tra libertà e giustizia? Qual è la natura del trade-off tra efficienza e equità?

Già si è anticipato che questo ingresso nel dibattito recente della categoria della libertà è principalmente dovuto alla presa d'atto che sia il fondamento libertario delle varie posizioni "process-oriented" sia il fondamento welfarista su cui poggia l'intero edificio della "nuova nuova economia del benessere" si dimostrano troppo fragili per dare conto dei nuovi problemi. Di che si tratta? Del fatto che la celebre distinzione fra libertà positiva e libertà negativa, recentemente rinverdata da I. Berlin, ne fonda almeno altre due, quella fra diritti positivi e diritti negativi da un lato e quella fra "positive rights goods" (i beni richiesti per soddisfare diritti positivi) e "negative rights goods" (i beni necessari a soddisfare diritti negativi) dall'altro. Ora è noto - cfr. Dasgupta (1986) - che i "negative rights goods" sono per lo più beni pubblici, beni cioè che il mercato non è in grado di fornire in modo efficiente e per provvedere ai quali si richiede appunto l'intervento pubblico. Al contrario, i "positive rights goods" o sono beni parzialmente pubblici (sanità) o sono beni privati (cibo, abitazione e così via), beni cioè che il mercato è in grado di produrre in modo efficiente ma che non è in grado di distribuire in modo equo⁽²⁵⁾.

Si pone allora la domanda: in quale rapporto stanno fra loro i diritti positivi (al benessere) e i diritti negativi (alla protezione dall'altrui azione aggressiva)? Se esistono diritti al benessere, essi possono essere tali solo se è giustificabile la coercizione nella redistribuzione delle risorse richieste dal possesso dei diritti stessi. Le obiezioni di matrice liberal-individualistica all'assimilazione dei diritti positivi ai diritti negativi sono note e possono essere così sintetizzate. I diritti negativi di una persona vengono onorati quando gli altri

semplicemente si astengono dall'intervenire; al contrario, i diritti positivi al benessere richiedono un'azione positiva che allevi la deprivazione da parte di altri.

Poichè la soddisfazione dei diritti positivi richiede necessariamente una redistribuzione delle risorse, i diritti dei detentori legittimi di proprietà vengono conseguentemente violati: di qui la conclusione che i diritti positivi non possono venir propriamente considerati universali. L'attribuzione di responsabilità per la violazione dei diritti negativi è semplice, mentre è impossibile assegnare a qualcuno la responsabilità di soddisfare pretese fondate su diritti positivi.

Occorre tuttavia riconoscere che l'asimmetria tra diritti positivi e negativi non può venir dimostrata sulla base di considerazioni del genere. Il nucleo della questione è che, a meno di interpretare, poniamo, il diritto alla vita semplicemente come una ingiunzione ad astenersi dall'uccidere - un'ingiunzione priva di ogni implicazione sul modo in cui tale diritto possa venire protetto - i diritti positivi richiedono in realtà un'azione positiva da parte dello stato e perciò una qualche misura in chiave redistributiva. Ma su quale altra base è allora possibile sostenere validamente la tesi della non perfetta simmetria tra le due categorie di diritti? Il problema è ancora aperto; la domanda è tuttora senza risposta. Eppure, una risposta è necessaria per decidere - ad esempio - se la spesa pubblica deve servire a proteggere i soli diritti negativi dei cittadini o anche quelli positivi oppure per decidere in merito ai sempre più frequenti trade-offs tra libertà positiva e libertà negativa⁽²⁶⁾.

Al solo scopo di illustrare la portata affatto generale della tensione che può sorgere tra le due nozioni di libertà, si consideri l'alternativa tra trasferimenti in natura e trasferimenti in moneta. In linea di massima, mentre il canone welfarista tende a favorire politiche basate su trasferimenti in moneta, una posizione attenta alle ragioni della libertà positiva tenderà piuttosto a raccomandare trasferimenti in natura. E chiaramente le allocazioni risultanti da questi due meccanismi saranno diverse, a meno che gli individui abbiano tutti gli stessi bisogni e il medesimo reddito. Ora, quale dei due meccanismi sia preferibile rispetto all'obiettivo della libertà positiva dipende - come Weitzman (1977) ha mostrato - dalla dispersione dei redditi relativamente alla dispersione dei bisogni. Concretamente, il razionamento è il meccanismo migliore quando la variabilità dei redditi è elevata in rapporto alla variabilità dei bisogni; il meccanismo dei prezzi è invece da preferirsi nel caso opposto, perchè i soggetti con bisogni maggiori finiranno con il consumare più beni, proprio come esige il rispetto della libertà positiva.

Ebbene, il punto sorprendente che merita attenzione è che i problemi per la dottrina dei diritti positivi sorgono non quando la variabilità dei redditi individuali è grande, ma quando essa è bassa. Nel primo caso, infatti, è il razionamento il meccanismo migliore: i soggetti non possono comprare e vendere i loro diritti. In situazioni del genere, la dottrina dei diritti positivi procede di pari passo con quella dei diritti negativi, dal momen-

to che i diritti negativi non sono cedibili proprio come avviene in presenza di schemi di razionamento. Quando invece la variabilità dei redditi è bassa, la dottrina dei diritti positivi tende a raccomandare che ai soggetti venga concessa l'opportunità di scambiare i loro diritti sui beni in gioco, dato che l'allocatione ideale non è una distribuzione uniforme dei beni se i bisogni variano da individuo a individuo. Ed è in questi casi allora che si ha tensione con la dottrina dei diritti negativi, la quale non può mai acconsentire allo scambio di tali diritti. In definitiva, in presenza di grandi disparità di reddito è l'allocatione in natura che pretende giustificazione; mentre con basse disparità, è l'allocatione in natura che esige giustificazione. Se per tanto tempo siamo stati indotti a pensare diversamente vuol dire che nel nostro ragionamento morale non aveva ancora trovato posto la categoria della libertà positiva.

7.4 Prima di chiudere, un chiarimento sulla natura del trade-off tra efficienza ed equità cui si è fatto più volte riferimento nelle pagine precedenti. In letteratura, due sono le interpretazioni di tale trade-off che è possibile rinvenire. La prima vede equità ed efficienza come obiettivi derivati da un qualche obiettivo più fondamentale. E' questa, ad esempio, la posizione di Harsanyi quando, nella sua difesa dello statuto neo-utilitarista, scrive: "per un coerente utilitarista, l'eguaglianza economica e sociale non è un valore morale intrinseco" (Harsanyi, 1985, p.124). Per l'utilitarismo, infatti, il valore fondamentale è solo la massimizzazione della funzione del benessere sociale e dunque l'eventuale conflitto tra efficienza ed equità non può che venire risolto a livello pratico.

Per la seconda interpretazione, invece, equità ed efficienza rappresentano obiettivi fondamentali distinti. Come scrive Okun (1975), uno dei più insigni rappresentanti di questa posizione: "Se eguaglianza e efficienza hanno entrambe valore e nessuna delle due ha priorità assoluta sull'altra, allora nei luoghi in cui esse confliggono, occorre cercare compromessi" (p.88). Tuttavia, le cose non sono così semplici come Okun lascerebbe intendere. Infatti, se l'efficienza viene definita come si è soliti fare in economia - una data allocatione è efficiente se è impossibile accrescere il grado di conseguimento di un obiettivo primario senza diminuire quello di un altro obiettivo pure primario - la nozione stessa di un trade-off tra efficienza e equità perde di significato. E ciò per la semplice ragione che quella definizione implica che l'efficienza può essere calcolata solo in relazione alla capacità del sistema di conseguire i suoi obiettivi primari; quanto a dire che l'efficienza non può essa stessa essere uno di quegli obiettivi e dunque che essa acquista significato solo in riferimento a questi ultimi.

Cosa si deve intendere, allora, quando si parla di un trade-off efficienza-equità? Due paiono le risposte possibili. O si impiega il termine efficienza nel senso di crescita economica - come in realtà fa Okun - e allora l'alternativa di scelta diventa:

maggiore equità a scapito di una minore crescita e viceversa. Oppure, l'efficienza viene intesa nel senso di ottimalità paretiana - vi è un conflitto efficienza-equità se non esiste alcuna allocazione fattibile che sia simultaneamente equa e Pareto-ottimale - e allora il trade-off in questione si riduce a quello tra due nozioni diverse di equità, quella posta come obiettivo primario e quella incorporata nella nozione di ottimalità paretiana. Non si dimentichi, infatti, che, una volta elevata al rango di obiettivo primario, l'ottimalità paretiana incorpora una particolare nozione di equità, quella per cui gli incrementi dell'utilità di chi sta meglio ricevono più elevata "considerazione" (o valore) di eguali incrementi dell'utilità di chi sta peggio⁽²⁷⁾.

Quale il senso ultimo dell'argomento? Quello di indicare che, al di fuori di una prospettiva di discorso come quella utilitarista, il celebrato trade-off efficienza-equità si risolve, in effetti, nel più complesso trade-off libertà-equità. Sono dell'idea che i tentativi di vario genere di escludere dal discorso economico - e in particolare, dalle discussioni di politica economica - le questioni di libertà non abbiano reso un buon servizio alla nostra comprensione del modo in cui oggi operano le nostre economie di mercato e, ancor meno, alla nostra capacità di affrontarne i problemi.

8. Anzichè una conclusione

Se ci è consentito trarre una raccomandazione "politica", a mò di provocazione intellettuale, dal discorso precedente sul tema del rapporto tra stato e mercato, questa è che la presa d'atto dell'esistenza di fallimenti sia del mercato sia dello stato dovrebbe indurci ad una più meditata riconsiderazione del ruolo della società civile intesa come insieme di soggetti collettivi intermedi. A forza di parlare sempre e solo di stato e mercato, pare proprio che gli economisti abbiano finito col dimenticare la società civile, questo luogo dove si costituiscono le micro-istituzioni private e dove si coltivano i comuni codici etici che fungono da fattori di dinamizzazione del sistema delle relazioni economiche. Eppure, associazioni governate da quello che Sudgen (1986) chiama il principio di reciprocità potrebbero rappresentare un modo efficace con cui soddisfare buona parte delle esigenze di welfare espresse, in questi anni, dalla scuola dei diritti di cittadinanza.

Il punto centrale relativamente ai doveri nascenti dalla reciprocità, ossia il mutuo e non egoistico riconoscimento di oneri valido fintanto che le parti vi adempiono, è che si esemplifica qui la possibilità di una morale fondata su convenzioni, anzichè sul contratto oppure su opzioni ideologiche. Il problema di tutti i principi giustificativi, di alcuni dei quali si è detto in precedenza, è che nessuno di essi può imporre alle persone quel consenso che legittimerebbe la loro vincolanza per una società variegata e pluralista. Si badi che i diritti negativi del tipo semplificato dalla posizione di Nozick sono suscettibili proprio

della stessa obiezione - e questa è solo una delle ragioni per cui risulterebbe inaccettabile una cancellazione dei servizi esistenti di welfare solo sulla base del fatto che essi violerebbero diritti "lockiani". Le convenzioni si sviluppano spontaneamente, la loro applicazione è automatica - il che non significa naturalmente che reggeranno sempre in assenza di una qualche agenzia esterna - e non dipendono da un altruismo universale del tipo di quello descritto nella teoria del welfare di Titmuss.

La linea argomentativa perseguita in questo saggio ha uno scopo ultimo, quello di mostrare che la crescita simultanea di stato e mercato, come forme diverse di organizzazione economica, è parte non secondaria nella spiegazione dei problemi del settore pubblico, primo fra tutti il problema del debito pubblico. Se questa è la situazione, il rimedio non può essere allora in una radicalizzazione dell'alternativa stato-mercato, ma in un'estensione di tutte quelle forme di organizzazione economica che la civil society, nel senso attribuito a questa espressione dalla filosofia morale scozzese, è in grado di esprimere. Probabilmente, è proprio questo ciò a cui Keynes allude quando, nella lettera ad Hayek di commento al suo Road to Serfdom, scrive: "What we need... is not a change in our economic programs but perhaps even... an enlargement of them... what we need is a restoration of right moral thinking - a return to proper moral values in our social philosophy... Dangerous acts can be done safely in a community which thinks and feels rightly, which would be the way to hell if they were executed by those who thinks and feel wrongly" (Keynes, 1973, vol. 27, p. 385). E' forse il caso di precisare che nella concettualizzazione keynesiana, lo stato non è identificato col "governo". Per Keynes, la caratteristica distintiva dello stato non è il meccanismo o la funzione, ma la motivazione. Lo stato è dunque un nesso di istituzioni - che possono ben essere a proprietà privata - che lavorano per il bene pubblico⁽²⁸⁾. E infatti quando parla di socializzazione dell'economia, Keynes ha in mente non già l'espansione del settore pubblico nell'accezione oggi divenuta familiare, quanto piuttosto la crescita del motivo del pubblico servizio, vale a dire la crescita della società civile.

Note

- (1) Va aggiunto che per De Viti il processo di democratizzazione del debito pubblico porta, a lungo andare, alla compensazione tra interessi e imposte anche nei bilanci dei singoli agenti. Per un approfondimento del discorso si vedano M. Fiocca e E. Longobardi, 1989.
- (2) E' a Bator (1958) che si deve per primo l'idea che ad ogni caso di fallimento del mercato vada associata una specifica forma di intervento pubblico.
- (3) Dei diversi, sebbene non numerosi, contributi recenti che si sono confrontati, esplicitamente o implicitamente, col problema della possibilità del contratto ovvero del problema dell'insorgenza di un assetto istituzionale, l'approccio più noto è forse quello di Schotter e quello di Harsanyi e Selten della c.d. procedura tracciante. Per una rassegna cfr. Sabourian (1989). Due interessanti contributi originali in argomento sono quelli di Delbono e Fiorentini (1990) e di Sacconi (1990).
- (4) E' quest'ultima la via battuta, ad esempio, da J. Rawls il quale presuppone nei costituenti in posizione originaria un "senso di giustizia", il che gli permette di postulare esplicitamente che costoro rispettino il contratto. Tecnicamente, quella di Rawls è una teoria mista che adotta l'idea del punto di vista condiviso ma cerca di combinarla con una qualche procedura verso la convergenza.
- (5) Si veda la pregevole rassegna di rassegne dovuta a Larkey, Stolp, Winer (1981) e la più recente rassegna critica di Mueller (1987).
- (6) Pommerehne e Scheider (1982) cercano di spiegare la dimensione del governo, con un modello che incorpora entrambe le concezioni di stato sopra indicate. Politici e burocrati possono bensì esercitare, entro certi limiti, un potere discrezionale per conseguire i loro interessi a spese dei cittadini, ma le preferenze di questi ultimi quali si manifestano attraverso le istituzioni politiche, possono determinare vincoli effettivi all'operato dei primi. Per un'ampia trattazione delle due concezioni di stato e delle loro plurime implicazioni cfr. De Jasay, 1985.
- (7) Per un attento studio del legame tra opportunità nel mercato del lavoro e accesso a redditi non da lavoro, cfr. Dasgupta e Ray, 1987.
- (8) Si noti che esternalità e beni pubblici sono causa di fallimenti del mercato in tanto in quanto c'è incompletezza dei mercati. Infatti, esternalità e beni pubblici possono sempre venire reinterpretati come beni privati denominati.

(9) Analoga è la conclusione cui giunge Radner (1980) col suo approccio dell'equilibrio-epsilon - gli agenti sono self-seeking fino al livello epsilon - e Smale (1986) con il suo modello di gioco infinitamente ripetuto in cui gli agenti sono "nice", cioè non troppo autointeressati.

(10) Radner sviluppa un modello in cui in ogni stato del mondo e in ogni periodo sono aperti mercati per beni a pronti e per strumenti finanziari di riallocazione del reddito e nel quale gli agenti sono chiamati a prendere decisioni in modo sequenziale e condizionato al punto in cui si trovano nel sentiero stocastico che definisce la loro vita economica.

(11) Lo stato sarebbe in grado di svolgere tale ruolo perchè in possesso di un vantaggio comparato rispetto al settore privato sia nella raccolta delle informazioni sia nella capacità di rendere esecutivo il contenuto dei contratti.

(12) Campiglio (1990) offre un'interessante applicazione di questa idea al caso dell'Italia. L'A. mostra come, nel nostro paese, la spesa pubblica redistribuisce potentemente nella direzione di un'eguaglianza ex-post di output.

(13) Si vedano T. Persson e G. Tabellini (1990) e Murphy, Shleifer, Vishny (1989) per interessanti applicazioni dell'idea secondo cui le società dove più acuto è il conflitto distributivo sono anche quelle che registrano i più bassi tassi di crescita.

(14) Con internalità si è soliti designare quelle strutture di punizioni e ricompense prevalenti all'interno di organizzazioni non di mercato la cui funzione è quella di consentire la realizzazione dei fini dell'organizzazione stessa. Tali strutture costituiscono ciò che Arrow (1979) chiama "una versione interna del sistema dei prezzi". Anche per le organizzazioni di mercato esiste una "versione interna del sistema dei prezzi", ma quest'ultima è sempre in qualche modo connessa al sistema dei prezzi esterno.

(15) A scanso di equivoci, è bene precisare che questi vari risultati di impossibilità portano tutti all'idea secondo cui lo stato ha un potere coercitivo. Un'idea questa che è contrastata dalla ben nota concezione dello stato di Wickseil e Lindahl. Ora, è senz'altro vero che un equilibrio di Lindahl, se raggiunto, è efficiente. Ma il punto è che esso non può essere raggiunto tramite il c.d. processo di Wickseil-Lindahl, come Olson e Malinvaud hanno convincentemente dimostrato.

(16) Giova notare che, quantunque, nella letteratura si riconosca il carattere tautologico del teorema di Coase, quasi mai viene osservato come esso venga a risolversi in un principio che tende a legittimare interventi di politica economica che rendono la

realtà conforme alla rappresentazione che ne dà il teorema stesso.

(17) Ad esempio, Agliardi (1990) ha mostrato che in presenza di "learning by doing", il mercato può essere "locked-in" nella tecnologia errata, dal momento che il risultato finale dipende dal sentiero inizialmente intrapreso. In situazioni del genere si genera evidentemente spazio per l'intervento pubblico.

(18) Per un'ampia discussione critica delle varie modalità di erogazione di beni pubblici si veda Santagata (1991). Particolare enfasi viene posta sulla realizzabilità di offerta e produzione privata di beni collettivi come strumento efficace per la politica economica in presenza sia di fallimento del governo sia di contract failure.

(19) Per un'accurata indagine in tal senso, cfr. North e Weingast, 1987.

(20) Si noti che il trade-off tra efficienza e libertà qui posto in luce è di natura diversa da quello evidenziato, in ben altro contesto, dal celebre paradosso di Sen sull'impossibilità del liberale paretiano.

(21) Un esempio può servire a chiarire il punto. Borchering (1985) stima che il 31% della spesa governativa degli USA tra 1902 e 1984 sia attribuibile ad un aumento del prezzo dell'output governativo rispetto a quello dell'output non governativo dell'1,5% all'anno, unitamente ad una elasticità prezzo della domanda inferiore all'unità. Ora, tale aumento dell'1,5% annuale è basato sull'ipotesi che, nell'arco di tempo considerato, non abbia avuto luogo alcuno spostamento di domanda tra le varie organizzazioni economiche in grado di fornire i beni e servizi oggetto dell'indagine. Il che non è certo plausibile e comunque deve essere accertato.

(22) Il primo autore a riconoscere la implausibilità di schemi ottimali di tassazione a somma fissa fu Lerner (1947), anche se è solo in epoca recente che la non fattibilità di tale strumento redistributivo è stata formalmente dimostrata.

(23) Nella più recente letteratura è frequente riscontrare l'identificazione del concetto "debole" di coerenza temporale con quello, assai più forte, di perfezione nei sottogiochi. Il che non è a rigore corretto. Infatti, anche se si dispone di un equilibrio (di Nash) che è temporalmente coerente, deviazioni dal sentiero di equilibrio potrebbero ancora beneficiare alcuni giocatori se le reazioni degli altri devono costituire le migliori risposte in qualsiasi sottogioco che si raggiunge anche al di fuori del sentiero di equilibrio. Gli equilibri perfetti nei sottogiochi sono quelli nei quali nessuna deviazione del genere è profittevole. D'altro canto, la coerenza temporale esige sempli-

cemente che le strategie di equilibrio dei giocatori costituiscono le migliori risposte nell'ambito di quei sottogiochi che sono raggiunti sul sentiero di equilibrio. Questo fa sì che le strategie di equilibrio possano non costituire le migliori risposte a deviazioni dal sentiero di equilibrio.

(24) Hammond (1990 b) propone la Allais-efficienza per caratterizzare quelle allocazioni di mercato che sono "history-dependent", una nozione questa assai più debole di quella di Pareto.

(25) Coles e Hammond (1986) dimostrano che mercati perfettamente concorrenziali possono generare allocazioni Pareto-ottimali nelle quali alcuni soggetti non hanno risorse sufficienti per sopravvivere.

(26) Lindbeck (1988) insiste, a ragione, sul fatto che l'intervento pubblico non può essere valutato solo sulla base delle conseguenze che esso produce in termini di panieri di beni a disposizione dei soggetti. Ciò in quanto gli individui attribuiscono valore anche al processo attraverso cui essi giungono in possesso dei beni - un punto questo che un'impostazione utilitarista non potrà mai accogliere in pieno, dal momento che per tale impostazione la libertà di scelta non è un valore a sè, ma solamente un valore strumentale.

(27) E' ormai definitivamente acquisito che il principio paretiano non è un principio neutrale - un principio cioè che non ha bisogno di postulare alcun giudizio circa i confronti interpersonali di utilità - come a lungo si era invece ritenuto che fosse. Sulla questione, rinvio a Zamagni (1987).

(28) Per un'interessante discussione della concezione keynesiana dello stato e del suo ruolo economico, si veda Skidelsky (1989).

BIBLIOGRAFIA

- Agliardi E., 1990, "Learning by doing and market structures", mimeo, Dipartimento di Scienze Economiche, Bologna.
- Arrow K.J., 1969, "The organization of economic activity: choice of market vs. non market activity" in Joint Economic Committee, Analysis and Evolution of Public Expenditures, I.
- Arrow K.J., 1974, The limits of organizations, Norton, New York.
- Auster R., Silver M., 1979, The State as a firm, New York.
- Axelrod R., 1984, The evolution of cooperation, Basic Books, New York.
- Bator F.M., 1958, "The anatomy of market failure", Quarterly Journal of Economics, 72.
- Blinder A., 1987, Hard heads, soft hearts, New York.
- Borcherding T.E., 1985, "The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence", Journal of Public Economics, 28.
- Bordignon M., 1990, "Was Kant right? Voluntary provision of public goods under the principle of unconditional commitment", Economic Notes, 3.
- Breton A., 1990, "The Growth of competitive governments", Canadian Journal of Economics, 1.
- Campiglio L., 1990, "Income distribution, public expenditure and equality", Labour, 4.
- Chichilnisky G., Thomson W., 1987, "The walrasian mechanism from equal division is not monotonic with respect to variations in the number of consumers", Journal of Public Economics, 32.
- Coles J.L., Hammond P., 1986, "Walrasian equilibrium without survival: existence, efficiency and remedial policy", mimeo, Stanford University, Economics Technical Report, 483.
- Dasgupta P., 1986, "Positive freedom, markets and the welfare state", Oxford Review of Economic Policy, 2.

- Dasgupta P., Ray D., 1987, "Inequality as a determinant of malnutrition and unemployment: Theory and policy", Economic Journal, 96.
- Delbono F., Fiorentini G., 1990, "The State as a non-cooperative equilibrium", mimeo, Dipartimento di Scienze Economiche, Bologna.
- De Jasay A., 1985, The State, Blackwell, Oxford.
- Demsetz H., 1972, "When does the rule of liability matter", Journal of Legal Studies.
- De Viti de Marco A., (1953), Principi di economia finanziaria, Einaudi, Torino, (1^a ed. 1934).
- Feldman R., 1974, "Liability rules and the transfer of economic rent", Journal of Legal Studies.
- Ferrara F., 1851, Prefazione al vol.XII della Biblioteca dell'Economista, I Serie, UTET, Torino.
- Fiocca M., Longobardi E. (1989), "Sostenibilità del debito pubblico e sostenibilità della tassazione: una nota in margine al caso italiano", Economia, Società, Istituzioni.
- Geanakoplos J.D., Polemarchakis H.M., 1986, "Existence, regularity and constrained suboptimality of Competitive allocations when asset market is incomplete", in W. Heller, R. Starr, D. Starret (a cura di), Uncertainty information and Communication, Cambridge University Press, Cambridge.
- Greenwold B.C., Stiglitz J., 1986, "Externalities in economics with imperfect information and incomplete markets", Quarterly Journal of Economics, 101.
- Hammond P., 1987, "Markets as constraints: multilateral incentive compatibility in continuum economics", Review of Economic Studies, 54.
- Hammond P., 1990, "Theoretical progress in public economics: a provocative assessment", Oxford Economic Papers, 42.
- Hammond P., 1990b, "Intertemporal objectives", mimeo, European University Institute, Firenze.
- Harsanyi J., 1985, "Rule utilitarianism, equality and justice", in E.F. Paul, F.D. Miller, J.Paul (a cura di), Ethics and Economics, Blackwell, 1985.

- Hayek von F., 1960, The Constitution of Liberty, University of Chicago Press, Chicago.
- Hayek von F., 1982, Law, legislation and liberty, Routledge & Kegan, London.
- Hirschman A., 1979, Le passioni e gli interessi, Feltrinelli, Milano.
- Hume D., 1948, A Treatise on human nature, Everyman, New York.
- Hume D., 1955, Writings on economics (ed. E. Rotwein), University of Wisconsin Press.
- Hurwicz L., 1972, "The design of mechanism for resource allocations", American Economic Review.
- Inman R.P., 1987, "Markets, Governments and the 'New' Political Economy", in Handbook of Public Economics, vol. II, a cura di A. Auerbach e M. Feldstein, North Holland, Amsterdam.
- Keynes J.M., 1973, The Collected writings of John Maynard Keynes, a cura di A. Robinson e D. Moggridge, Macmillan, London.
- Kirman A., 1989, "The intrinsic limits of modern economic theory: the emperor has no clothes", The Economic Journal, 99.
- Laffont J.J., 1989, "Comment 7" in Stiglitz, 1989.
- Larkey P., Stolp C., Winer M., 1981, "Theorizing about the Growth and Government", Journal of Public Policy, 1.
- Lerner A.P., 1947, The economics of control, Macmillan, London.
- Lindbeck A., 1988, "Individual freedom and welfare policy", European Economic Review, 32.
- Milgrom P., Roberts J., 1990, "Bargaining costs, influence costs and the organization of economic activity", in Perspectives in Positive Political Economy, a cura di J. Alt e K. Shepsle, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mill J.S., 1972, Principi di economia politica, UTET, Torino.
- Moulin H., Thomson W., 1988, "Can everyone benefit from growth? Two difficulties", Journal of Mathematical Economics, 17.

- Mueller D., 1987, "The Growth of Government", IMF Staff Papers, 34.
- Mueller D., 1989, "Anarchy, the market and the state", American Economic Review.
- Murphy K., Shleifer A., Vishny R., 1989, "Income Distribution, Market Size and Industrialization", Quarterly Journal of Economics, 104.
- Newbery D.M., 1989, "Missing markets: consequences and remedies", in The Economics of missing Markets, Information and Games, a cura di F. Hahn, Oxford Univ. Press, Oxford.
- Niskanen W.A.jr., 1971, Bureaucracy and representative government, Aldine, Chicago.
- North D.C., B. Weingast, 1987, "Constitution and commitment", Mimeo, Hoover Institution.
- Nozick R., 1974, Anarchy, State and Utopia, Blackwell, Oxford.
- Okun A.M., 1975, Equality and Efficiency. The big trade-off, Brookings Institution, Washington.
- Persson T., Tabellini G., 1990, "Is inequality harmful for growth? Theory and Evidence", CEPR, NBER Discussion Papers, Dec. 1990.
- Petretto A., 1988, "I nuovi indirizzi dell'economia dell'informazione e la teoria generale della finanza pubblica", Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 3.
- Petretto A., 1990, "Economia dell'informazione e teoria dell'intervento pubblico", mimeo, Dipartimento di Scienze Economiche, Firenze.
- Pommerehne W., Schneider F., 1982, "Unbalanced growth between public and private sectors: an empirical examination", Public Finance and Public Employment, a cura di Haveman R., Wayne State University Press, Detroit.
- Radner R., 1972, "Existence of equilibrium of plans, prices and price expectations in a sequence of markets", Econometrica, 47.
- Radner R., 1980, "Collusive behaviour in noncooperative epsilon-equilibria of oligopolies with long but finite lives", Journal of Economic Theory, 22.

- Sabourian H., 1989, "Repeated games: a survey", in The Economics of Missing Markets, Information and Games, a cura di F. Hahn, Oxford University Press, Oxford.
- Sacconi L., 1990, Autorità, equilibrio, razionalità, mimeo, Politeia, Milano.
- Santagata W., 1991, (a cura di), Offerta privata di beni pubblici, Il Mulino, Bologna.
- Sappington D.E., Stiglitz J., 1987, "Privatization, information incentives", Journal of Policy Analysis and Management, 6.
- Skidelsky R., 1989, "Keynes and the State", in D. Helm (a cura di), The Economic Borders of the State, Oxford University Press, Oxford.
- Smale S., 1986, "The prisoner's dilemma and dynamical system associated to non-cooperative games", Econometrica, 48.
- Smith A., 1976, The Theory of Moral Sentiments (a cura di Raphael D. e Macfie A.), Oxford University Press, Oxford (Ed. orig. del 1759).
- Stiglitz J., 1989, The Economic Role of the State, Blackwell, Oxford.
- Sudgen R., 1986, The economics of rights, cooperation and welfare, Blackwell, Oxford.
- Yaari M.E., 1977, "Endogeneous Changes in Tastes: a Philosophical Discussion", Erkenntnis, 11.
- Weitzman M., 1977, "Is the price system or rationing more effective in getting a commodity to those who need it most", Bell Journal of Economics, 14.
- Zamagni S., 1987, "Dalla teoria del valore utilità alla teoria del valore scelta", Teoria Politica.



