

# Introduzione

di Gilberto Muraro

## 1. Il tema del libro nell'ambito degli studi economici

L'intervento pubblico in economia – considerato sia negli aspetti organizzativi interni al settore pubblico sia in quelli concernenti l'impatto sul settore privato – è stato al centro di una splendida stagione scientifica verificatasi nella seconda metà dell'800 e nei primi decenni del '900 in vari Paesi ma soprattutto in Scandinavia, Germania e Italia. Tra i molti nomi che meriterebbero di essere ricordati menziono solo, a titolo di esempio, Wicksell, Lindahl, Sax, Mazzola, Montemartini, Pantaleoni. Ad alcuni tra questi è stato tributato un doveroso omaggio da due emeriti studiosi contemporanei – Musgrave e Peacock – che ne hanno raccolto le testimonianze scientifiche più significative in un volume intitolato *Classics in the Theory of Public Finance*, alla cui lettura rinvio chiunque sia desideroso di valutare lo spessore storico del tema qui affrontato e di conoscere quella *Tradizione italiana di Scienza delle Finanze*, come recitava un famoso articolo di Buchanan, che ancora oggi è circondata ovunque da grande rispetto.

A tale entusiasmante stagione seguì una lunga eclissi degli studi sulla cosiddetta «causazione dei sistemi finanziari», ossia sull'analisi dei fattori che spiegano l'estensione e le modalità dell'azione economica pubblica.

Non furono certo anni oziosi, giacché essi videro, sul piano normativo, gli sviluppi della «nuova economia del benessere», mentre su quello positivo videro pregevoli approfondimenti sui problemi delle entrate pubbliche; ma furono indubbiamente anni che poca luce portarono all'analisi della spesa, assunta come variabile esogena rispetto alla quale l'economista pubblico si poneva solo i problemi normativi ed interpretativi del finanziamento.

La ripresa della tematica dell'intervento pubblico avviene nella seconda metà degli anni '50 con il fondamentale articolo di Samuelson sulla teoria pura della spesa pubblica e con l'ampia opera di approfondimento, sistemazione e divulgazione di Musgrave. Gli anni '60 e '70 vedono quindi un grande fervore di studi attorno ai temi dei beni pubblici, dei beni misti, dei beni di club, delle economie e diseconomie esterne e attorno al tema del «fallimento del mercato». È merito di questa stagione l'averci offerto una base solida per l'interpretazio-

ne, nel bene e nel male, del Welfare State e un ricettario per un'applicazione più efficiente delle politiche sociali. In Italia va ricordato in proposito il forte contributo scientifico e didattico di Sergio Steve.

Già negli anni '70, tuttavia, sviluppi endogeni dell'analisi, a partire dall'inquietante teorema di Arrow del 1951 sull'impossibilità di avere un sistema di scelte sociali insieme razionali e democratiche, e influssi esogeni dell'evoluzione politica, stimolano un fecondo filone di analisi sul «fallimento dello Stato», un filone che trova nella «Scuola di Public Choice» gli allievi più dissacranti e trova fertili contributi nei filoni della teoria della burocrazia e in quello dei *property rights*.

E tuttavia, a dispetto di questi successi nell'analisi e a dispetto del peso della realtà che esibiva una spesa del settore pubblico a volte superiore al 50% del PIL, questi filoni di microeconomia pubblica non avevano ancora interessato una percentuale adeguata di economisti, rimanendo la maggioranza esclusivamente dedicata all'analisi dei mercati e della politica economica congiunturale.

È negli anni '80 che l'interesse si diffonde per il congiunto operare di vari fattori.

Il primo è lo squilibrio che si era creato, in termini di produttività marginale dello sforzo scientifico, nei vari segmenti delle scienze economiche e che alla fine ha prodotto un travaso di studi dai filoni più sfruttati a quelli meno sfruttati e quindi più fertili nelle aspettative dello studioso.

Il secondo è lo sviluppo di nuovi approcci e nuovi strumenti nei filoni tradizionali. In particolare meritano di essere ricordati due approcci: quello teso a scoprire le radici microeconomiche della macroeconomia; e quello teso a comprendere i meccanismi decisionali nell'ambito delle grandi imprese, in cui il riferimento classico al decisore unico che non ha difficoltà di applicare le proprie decisioni all'interno dell'impresa deve lasciare il posto alla logica delle decisioni e applicazioni che nascono da convergenze e conflitti nell'ambito di comitati e lungo catene gerarchiche estese e non perfettamente controllabili.

Si tratta, ovviamente, di tematiche da sempre presenti nelle scienze economiche. Ma esse sono diventate solo di recente oggetto di estesi e forti interessi. Come si diceva poc'anzi, a ciò hanno contribuito, in un gioco di sinergie tra temi e strumenti di analisi, due importanti eventi metodologici, anche questi con origini lontane ma indubbiamente giovani come fenomeni diffusi. Il primo evento è il revival della *teoria dei giochi* che dopo le opere pionieristiche di von Neumann e Morgenstern e di Luce e Raiffa aveva conosciuto quasi tre decenni di scarso interesse.

Il secondo è lo sviluppo *dell'economia dell'informazione* che ha consentito di uscire dalle comode ipotesi di perfette informazioni o

dalle grossolane schematizzazioni dello stato di incertezza assunte in molti e anche pregevoli studi del passato e ha creato nuovi scenari di analisi in tutti i campi in cui le interazioni tra soggetti economici non si svolgano in condizioni di completa e generale trasparenza.

I problemi delle informazioni incomplete e della asimmetria informativa si trovano in ogni segmento del sistema economico. È tuttavia indubbio che essi appaiono esaltati nei rapporti interni al settore pubblico, non fosse altro che per le sue dimensioni, e nei rapporti tra settore pubblico e cittadini e tra settore pubblico e imprese private.

È parso quindi opportuno proporre come tema di aggiornamento e riflessione nella Società Italiana degli Economisti la rivisitazione di un argomento antico, quale la teoria dell'intervento pubblico, alla luce di questo nuovo approccio di analisi che è costituito dall'economia dell'informazione.

## 2. L'articolazione del contenuto

La relazione di base, svolta da Alessandro Petretto, individua e approfondisce tre fondamentali argomenti nell'ambito della tematica generale implicita nel binomio informazione-intervento pubblico:

- a) il rapporto tra lo Stato e i cittadini visti nei vari ruoli di elettori-contribuenti-beneficiari della spesa pubblica;
- b) i problemi organizzativi interni al settore pubblico;
- c) i rapporti tra Stato e mercato, sia in termini di controllo del primo sul secondo sia in termini di ripartizione dei ruoli produttivi.

Ciascuno dei tre argomenti viene ulteriormente approfondito da uno o più contributi di altri autori.

Al tema del rapporto tra Stato e cittadini si dedicano, con angolazioni diverse, Santagata e Galeotti.

Walter Santagata esplora il problema di come conoscere in modo attendibile le preferenze dei cittadini nei riguardi dei beni pubblici, illustrando, in termini assoluti e comparati, i pregi e i limiti dei vari metodi di analisi empirica sin qui proposti dalla letteratura. I risultati vengono giudicati promettenti anche se incompleti: nelle parole dell'autore,

se da un lato, grazie alle metodologie descritte, si sta riducendo l'area di asimmetria informativa che fa fallire i mercati dei beni pubblici, dall'altro occorrono ancora nuove ricerche, soprattutto per migliorare le possibilità di confronto tra metodi e definire vincoli di coerenza sui risultati.

Gianluigi Galeotti esplora invece il canale politico delle decisioni pubbliche, analizzando l'impatto dell'incertezza e dei costi d'informazione sul funzionamento delle istituzioni e, reciprocamente, l'influenza

delle istituzioni sui comportamenti politici. L'esame viene svolto con riferimento ai meccanismi di votazione, che l'anzidetto scenario impone di analizzare con un approccio di tipo probabilistico e non più deterministico, e con riferimento al mix di relazioni orizzontali e verticali – le prime tra esponenti politici e le seconde tra elettori ed eletti – che si genera nei partiti in funzione, appunto, del grado d'incertezza e del livello dei costi d'informazione.

Sul secondo tema – l'organizzazione interna del settore pubblico – si addentra Giorgio Brosio, considerando il problema dell'informazione imperfetta nei rapporti d'impiego. Il saggio di Brosio illustra le principali categorie di contratti incentivanti proposti dalla letteratura, concentrandosi poi su tre aspetti di particolare rilievo nell'organizzazione pubblica in un contesto di informazioni scarse: i contratti complessi basati sui meccanismi di promozione, la valutazione della produttività del lavoro, il controllo della qualità dei servizi.

Un diverso contributo all'analisi interna al settore pubblico è offerto dalla breve nota di Gilberto Muraro, nata da riflessioni in chiave teorica su recenti esperienze italiane di valutazione e finanziamento centralizzati di progetti locali. La nota illustra i criteri e gli strumenti con cui l'ente locale sfrutta la propria supremazia d'informazione sul progetto rispetto al valutatore centrale per aumentare le probabilità o l'importo del finanziamento sperato.

La terza tematica – sui rapporti tra Stato e mercato – è quella che conta il maggior numero di contributi.

Nicola Postiglione studia il comportamento strategico degli agenti economici, collegando il problema degli incentivi con i meccanismi che studiano l'allocazione delle risorse in assenza e in presenza di beni pubblici.

Antonio Bariletti esamina il rapporto tra scarsità d'informazioni e beni di merito, illustrando come tale rapporto consenta di ampliare significativamente l'area dei fenomeni meritori o demeritori che risultano spiegabili sulla base del concetto di sovranità del consumatore intesa in senso lato.

Carlo Carraro e Ignazio Musu affrontano il classico tema dell'efficienza comparata degli strumenti della politica ambientale, collocandolo in un contesto d'informazione asimmetrica. A livello nazionale risultano in tal modo giustificate varie soluzioni di «second best», mentre a livello internazionale il problema dell'informazione rende più difficile il raggiungimento e il mantenimento di accordi.

Cesare Dosi e Michele Moretto analizzano le complicazioni che l'informazione asimmetrica introduce nella politica contro l'inquinamento diffuso, mostrando come l'imperfetta controllabilità dell'impiego di input inquinanti e l'imperfetta conoscenza delle caratteristiche

fisiche delle aree interessate incidano sugli schemi d'incentivazione proponibili.

Gianluca Fiorentini indaga sull'uso di input pubblici come strumenti di segnalazione nella concorrenza oligopolistica, illustrando, con un modello di gioco a due stadi, il comportamento strategico di ciascuna impresa nella produzione dell'input pubblico che viene decisa anche per distorcere l'informazione disponibile alle imprese rivali.

### 3. Osservazioni conclusive

È ovvia speranza del curatore che i dieci contributi raccolti nel presente volume siano capaci di gettare qualche luce in una tematica che, nonostante le lontane radici di alcuni problemi e di alcuni approcci, è esplorata in modo sistematico solo da poco.

Dovrebbe comunque risultare dimostrata la rilevanza del problema dell'informazione limitata nel determinare l'ambito e le modalità dell'intervento pubblico nell'economia. Come illustra Petretto, in un contesto d'informazioni asimmetriche tra gli agenti economici si manifesta l'invalidità di tre teoremi che tenderebbero a rendere minimale l'intervento dello Stato nell'economia: il secondo teorema dell'economia del benessere, che limiterebbe la redistribuzione ai trasferimenti in somma fissa; il teorema della privatizzazione di Sappington-Stiglitz sulla capacità del mercato di raggiungere i principali obiettivi di efficienza ed equità; e quello di Coase sulla non superiorità dell'intervento pubblico.

In astratto, quindi, risulta ampliata la sfera dell'azione pubblica, anche se sarebbe erroneo dedurre che tale proposizione vale per ogni problema. In realtà, la specificazione dei costi d'informazione e transazione che sorgono nei vari settori di attività economica tende spesso a limitare le possibilità di intervento efficiente da parte di un regolatore pubblico considerato non più onnisciente.

L'unica conclusione davvero generale è che nel nuovo contesto risulta attenuata la tradizionale dicotomia tra approccio normativo e positivo nella teoria delle scelte pubbliche e tra strumenti di efficiente allocazione e strumenti di redistribuzione delle risorse. In termini ancora più unificanti, si può dire, rifacendosi ancora a Petretto, che il problema universale dell'informazione limitata e costosa riduce il significato operativo della distinzione aprioristica tra *first best* e *second best*, obbligando a ragionare sempre in termini di «efficienza paretiana vincolata» e quindi a ricercare «prima» le soluzioni che siano efficienti compatibilmente con la base d'informazioni esistente e «poi» a scegliere tra di esse sulla base di premesse etiche.

Posta la questione in questi termini, è legittimo affermare che l'economia dell'informazione obbliga anche a impostare un rapporto

nuovo tra ricerca empirica e riflessione teorica, accentuando il peso dell'induzione su quello della deduzione. Si ha l'impressione che gli stessi confini disciplinari nel vasto ambito delle scienze economiche potranno ricevere da questo nuovo corso di studi dei mutamenti non irrilevanti.