

GIANCARLO MAZZOCCHI

REGOLAMENTAZIONE E DEREGOLAMENTAZIONE.  
PER UN'INTEGRAZIONE DELLE TEORIE  
DEL « FALLIMENTO DEL MERCATO »  
E DEL « NON-MERCATO »

Caro Presidente, gentili colleghi,

credo che almeno il titolo di questa relazione sia di grande attualità, a giudicare dal recente conferimento del premio Nobel per l'economia. George Stigler, che in Italia è stato importato da Sergio Ricossa, è uno dei rappresentanti più prestigiosi — e non solo da oggi che il problema è scoppiato — di quella corrente di pensiero che ha da tempo iniziato, senza pregiudiziali ideologiche che crepitano sempre sotto la cenere in questo campo, a costruire una teoria e una politica economica della regolamentazione e della deregolamentazione. Anche se è un tipo molto riservato, credo che nessuno abbia avuto tanta influenza quanto Stigler sulla legislazione in materia di prezzi dell'elettricità e in tema di mercati azionari.

Ma a parte ciò, ormai il dibattito sulla attività di regolamentazione pubblica dell'economia non può più essere ignorato. Forse, una volta tanto, il dibattito in Italia è partito prima che altrove. Se ben ricordate un autorevole membro della nostra associazione, Guido Carli, parla da tempo di « lacci e laccioli », che l'attività di regolamentazione crea per l'economia, con effetti negativi sulla produttività delle risorse produttive e sugli incentivi ad intraprendere. Oggi sulla scia di queste idee è uscito un primo lavoro che dobbiamo a Giovanni Palmerio e Rolando Valiani sulla regolamentazione quale strumento di politica economica. Altri autori italiani hanno lavorato o stanno lavorando in campi riguardanti la regolamentazione nel settore del credito (Vicarelli, Monti, Bruni e Porta hanno dato un rigoroso contributo nella riunione scientifica dello scorso anno),

dell'ambiente e dell'energia (basta pensare all'ottimo lavoro che stanno facendo in questo settore Gerelli e Muraro). Basta pensare, infine, al nuovo pargolo, il *Journal of Public Choice* realizzato da Da Empoli. Questi sono tutti tentativi orientati verso l'applicazione della teoria economica per la valutazione dei benefici e dei costi della regolamentazione nei vari campi. Lavori meritori perché fanno avanzare contemporaneamente le conoscenze analitiche, la conoscenza degli apparati amministrativi e, per quanto possibile, la razionalità nell'attività di regolamentazione.

E proprio perché la materia è terribilmente vasta e frammentata che prima di iniziare l'analisi, vorrei chiarire il campo di indagine per evitare incomprensioni e per precisare ai gentili ascoltatori quale sarà la direzione di marcia del mio intervento. Richard Posner ha sottolineato a sufficienza, in un bellissimo articolo che ha stimolato un dibattito proprio con Stigler, che vi sono diverse « teorie della regolamentazione », avanzate per spiegare l'intervento dei pubblici poteri in economia. Teorie che forniscono una impostazione alle analisi sulla regolamentazione di tipo « largo » o di tipo « stretto ».

Tra le prime stanno le analisi che considerano la regolamentazione come strumento per soddisfare « l'interesse pubblico ». Poi abbiamo le versioni « strette » della teoria della regolamentazione — che fanno capo principalmente a Stigler — secondo le quali la regolamentazione è realizzata per servire gli interessi « privati » di dati gruppi aventi forza politica ed operanti sulla base di quella teoria generale del comportamento umano che è la teoria della massimizzazione dell'utilità.

Questo mio intervento è fondato su di una concezione allargata della regolamentazione e più precisamente sull'idea che buona parte del complesso della regolamentazione pubblica degli affari sia in qualche modo legata a ciò che noi chiamiamo i « fallimenti del mercato ». Vi sono buone ragioni per questa scelta. In primo luogo la tematica trattata: l'ambiente è un campo percorso in lungo e in largo da esternalità, sia positive che negative. Per ricordare Pigou, è un'esternalità positiva quella prodotta dal boscaiolo a monte che, rimboscando, permette al contadino a valle di produrre più patate anche se poi, se dovesse presentarsi al contadino per chiedere il *surplus* di patate prodotto, verrebbe preso a schioppettate. È un'esternalità negativa

quella che sperimentate quando passate a Pero — un simpatico paese alla periferia di Milano che ha una raffineria quasi in piazza — e una nube tossica vi avvolge in modo sensuoso, come diceva Becattini.

E se osate chiedere il rimborso dei costi sopportati al sindaco o alla raffineria siete pure presi a schioppettate. Questo vuol dire implicitamente che tra diritto ed economia vi sono dei conflitti perché gli strumenti giuridici attuali risentono ancora di un'epoca in cui si trattava principalmente di regolare dei rapporti individuali. Se si modifica il codice di procedura penale per un'epoca in cui i delitti hanno cambiato volto, credo che debbano mutare anche altri « codici », senza attendere l'azione di qualche pretore d'assalto o di organizzazioni private, anche se meritorie ed insostituibili. Un tema che lascio per una prossima riunione scientifica.

Ma la ragione principale per scegliere di trattare della « regolamentazione allargata » sta nel fatto che le varie teorie della regolamentazione non sono totalmente incompatibili. Io posso infatti invocare maggiori spese per l'educazione o per l'ambiente, contribuendo in tal modo ad aumentare il mio reddito reale, e nello stesso tempo soddisfare, attraverso l'eliminazione di effetti esterni negativi o l'internalizzazione di quelli positivi, l'interesse pubblico. La teoria economica della regolamentazione è semplicemente un approccio da equilibrio parziale e non da equilibrio economico generale, come è invece nella concezione più vasta.

Ecco perché io ho scelto l'approccio più largo, basato sulla teoria dei fallimenti del mercato.

Chi affronta questo tema — la teoria allargata della regolamentazione — è subito posto di fronte ad un curioso fenomeno, se vogliamo ad una asimmetria, nel dibattito scientifico contemporaneo. Mi spiego. Noi sappiamo tutto sul perché il mercato fallisce, tanto è vero che abbiamo una teoria dei fallimenti del mercato che è diventata parte importante della economia del benessere, insegnata nei corsi di politica economica. Tutto ciò poteva andar bene quando l'attività pubblica in economia costituiva una parte non rilevante dell'attività complessiva privata e pubblica. Ma con le dimensioni e i ritmi di crescita assunti dall'attività di regolamentazione e di spesa dei pubblici poteri e dagli apparati amministrativi collegati a queste

attività — Martin Wiedenbaum, l'ex capo del *Council of Economic Advisers*, ha stimato che le sole spese, private e pubbliche, dell'attività di regolamentazione abbiano raggiunto la cifra di 105 miliardi di dollari — il « pubblico » o il « non-mercato » non può più essere dimenticato e accanto ad una teoria dei fallimenti del mercato occorre costruire una teoria dei fallimenti del « non-mercato » — non ho un termine migliore e dire governativo mi pare troppo compromettente! — da integrare strettamente alla prima per farne una cosa sola, a meno ovviamente di supporre, per definizione, che il « non-mercato » non possa fallire. Questo è l'obiettivo di questo intervento che non vuole certo costruire una teoria ma fornire dei materiali di riflessione su di un tema che sta crescendo di interesse e che, a mio avviso, trova una delle sue applicazioni più importanti proprio nel caso dell'ambiente.

Vorrei precisare quale è l'impostazione dell'intervento. Vorrei inizialmente — e molto brevemente — trattandosi di una questione molto nota, richiamare perché il mercato presenta dei fallimenti. Vorrei poi esaminare perché quest'area di malfunzionamento del mercato sembra essersi allargata — rispetto ad es. all'impostazione pigouviana —, trascinando con sé un crescente intervento pubblico in economia. Sarà oggetto della terza parte la questione dei « fallimenti del non-mercato ». In questa parte tenterò di indicare alcuni dei fattori che possono spiegare questi « fallimenti » in modo molto semplice; il che però non rende obsoleta la vecchia battuta che tutto ciò che vi troverete di interessante non è mio e tutto ciò che può essere considerato mio non è molto interessante, anche perché troppo rozzo e semplice!

Perché il mercato fallisce ormai lo sappiamo da quando, in patria o all'estero, ci hanno costretti a mettere gli occhi sui testi dell'economia del benessere, in cui era dimostrato che l'azione individuale dei consumatori e dei produttori, agenti nel proprio interesse, poteva portare a soluzioni economicamente efficienti, ossia ad un impiego efficiente delle risorse, *salvo eccezioni*. Quali? Quelle legate alla presenza di esternalità, di consumo e di produzione, positive o negative, alla presenza di beni pubblici, di rendimenti crescenti, di imperfezioni di mercato, per arrivare a quelle legate da un lato alla distribuzione

del reddito e dall'altro lato alla stabilità macroeconomica da taluni considerate ancora casi di beni pubblici.

Queste sono tutte *eccezioni* al mercato come strumento ideale di impiego delle risorse; eccezioni che chiedono l'azione dei pubblici poteri. Nel caso delle esternalità per uguagliare, attraverso tasse e sussidi o l'azione amministrativa o la proprietà pubblica, prodotti e valori marginali privati e sociali. Nel caso dei beni pubblici — quei beni cioè che non ammettono, in tutto o in parte, il principio di esclusione dal godimento del bene — perché nessuno ha interesse a rivelare le sue preferenze per un parco dall'aria salubre vuoi per il terrore di dover essere solo a pagare o per la furbesca attitudine di lasciar pagare gli altri e poi godere del bene. Nel caso dei rendimenti crescenti e delle imperfezioni di mercato per giungere alla applicazione di efficienti regole allocative e per rendere più competitiva la struttura dei mercati. Ed infine in tutti quei casi di tipo macroeconomico — distribuzione del reddito, inflazione, stabilità dell'economia — che possono essere considerati come « beni pubblici » e che di conseguenza hanno da risolvere problemi di *free ride*. Basta pensare alle posizioni di Baumol per quanto riguarda l'inflazione e di Thurow per la distribuzione dei redditi, considerate come beni pubblici.

Non credo di dover insistere su regole allocative che voi conoscete molto bene. Ciò che vorrei sottolineare è che la lista delle *eccezioni* dai tempi della « economia del benessere » di Pigou e, in Italia, da quelle bellissime « lezioni di politica economica » di Bresciani Turrone, ahimé non più disponibili, è andata allungandosi continuamente tanto che, per esprimerci con le parole della Signora Robinson della *Seconda crisi della teoria economica*, le eccezioni sono diventate la regola e la regola l'eccezione. Dice la Robinson, che su questo punto ha sgridato persino Keynes per non avere studiato Pigou: « Solo gli economisti furono gli ultimi ad accorgersi di ciò che stava accadendo e, quando se ne accorsero, fecero in modo di rimuovere il problema. Il « lasciar fare » e la sovranità del consumatore furono mantenuti come base del discorso, con alcune eccezioni discusse sotto il titolo delle esternalità ».

Che cosa era successo per trasformare l'eccezione in regola e la regola in eccezione? La società e l'economia si erano andate trasformando. Cresceva la popolazione, la vita da agricolto-

rurale era diventata industriale e urbana: tutti fenomeni questi che rinsaldavano le interdipendenze nelle funzioni di utilità individuali. Camminava poi il progresso tecnico che, se da un lato promette di evitare parecchi costi sociali, soprattutto quelli connessi all'ambiente della fabbrica e alla mobilità delle persone, dall'altro lato, con lo sviluppo delle scienze fisiche e biologiche, crea sicuramente rilevantissimi problemi di tutela della vita umana, del consumatore, dell'ambiente ed infine di organizzazione della ricerca. Non credo sia possibile lasciare totalmente in mano al mercato questi sviluppi.

Una delle questioni più interessanti — almeno per me — da approfondire è se con gli sviluppi della società postindustriale questi aspetti riceveranno o meno impulso. Il quadro non è molto chiaro. Perché se da un lato una società postindustriale, che ha come principi organizzativi la scienza e l'informazione, può stimolare l'azione dei pubblici poteri nel campo dell'istruzione e dell'informazione, che è il classico bene pubblico — perché una volta prodotta tutti ne possono godere anche se solleva dei problemi di privacy — dall'altro lato lo sviluppo dei sistemi informativi promette di aumentare le disponibilità di spazio, come di aumentare la domanda di spazio per uso di consumo rispetto alla domanda per usi produttivi. Le conseguenze possono essere: minori esternalità negative di produzione e maggior importanza delle scelte collettive in campo ambientale; maggior decentramento spaziale della popolazione e delle attività produttive e conseguente eliminazione di molti fenomeni che oggi richiedono una massiccia azione pubblica. Si pensi alle questioni di gestione dei grandi centri urbani.

Lasciando stare questi esercizi di futurologia, possiamo concludere questa parte dicendo che l'evoluzione delle economie industriali ha contribuito, insieme alle guerre, alle depressioni e alla maturazione di dati obiettivi sociali, al progressivo aumento dell'intervento pubblico in economia e delle conseguenti spese pubbliche. Da questo punto di vista — e da questo solo perché non si vuole negare una evoluzione patologica legata alla struttura e al processo politico di un paese — la crescita dell'intervento pubblico è richiamato, richiesto dalla incapacità del sistema dei prezzi di garantire, anche in situazioni concorrenziali, l'efficienza dell'impiego delle risorse.

Normalmente l'economista del benessere si ferma qui. Una volta dimostrato che l'intervento pubblico per garantire un ottimo impiego delle risorse è necessario sembra soddisfatto. Ci sono anche degli insoddisfatti e degli autorevoli insoddisfatti: basta pensare a studiosi come Downs, Buchanan, Tullock, Niskanen, interessati all'analisi del processo di decisione politica, al comportamento della burocrazia, ai metodi di valutazione dell'azione pubblica. Però queste eccezioni non infrangono la regola indicata prima. Regola che, a mio avviso, deve essere fatta risalire alla scarsa propensione delle varie scuole economiche — e anche di quelle italiane — alla paziente analisi delle procedure e delle istituzioni che presiedono all'intervento pubblico. Ma vi prego di perdonarmi queste valutazioni. Vorrei solo dire, parafrasando Mr. Justice Brandeis — il quale sosteneva che un avvocato che non ha studiato l'economia ha molte probabilità di diventare, se non proprio un pericolo pubblico, un soggetto parziale —, che un economista che si disinteressa delle istituzioni e dei processi di decisione pubblica è, senza dubbio, un pericolo pubblico!

La teoria dei fallimenti del mercato, tracciata molto sommariamente prima, giustifica l'adozione di interventi pubblici per arrivare all'ottimo impiego delle risorse. D'altra parte gli interventi pubblici possono, come si è detto prima, a loro volta, fallire per ragioni che possono essere formulate in termini molto simili a quelli che descrivono i fallimenti del mercato. Gli interventi pubblici intesi a correggere i risultati del funzionamento del mercato possono prendere diverse forme: assegnazioni di responsabilità per via legislativa o amministrativa, a enti o agenzie pubbliche, preposti all'esercizio di date funzioni. Per fare degli esempi familiari possiamo citare la regolamentazione, affidata a livelli di governo o ad agenzie, per la tutela ambientale, per la gestione delle licenze per radio e TV, per il controllo dei prodotti alimentari e farmaceutici; la produzione di beni pubblici « puri », come la difesa nazionale, la ricerca spaziale e la produzione di beni « quasi pubblici » come l'educazione e la ricerca sanitaria. Azioni che possono limitarsi a vincoli — un vincolo per un'area verde — o a produzione di beni — ad es. un impianto di disinquinamento — o di servizi — ad es. il servizio di monitoraggio per il controllo dell'inquinamento dell'aria, ecc. ecc.

La domanda è: perché questi interventi governativi (non di mercato) adottati per rimediare alle deficienze del mercato, possono a loro volta fallire? Questa è la domanda a cui dobbiamo rispondere per tentare di avere una visione completa del processo allocativo comprendente tutti i fallimenti. La risposta sta nelle particolari caratteristiche di domanda e offerta che distinguono le produzioni che non passano attraverso il mercato, rispetto a quelle che invece passano attraverso il mercato. Esaminiamo queste caratteristiche cominciando dal lato dell'offerta. Primo punto: « gli effetti » delle attività di regolamentazione sono normalmente difficili da definire come sono molto difficili da misurare indipendentemente dagli *inputs* che hanno contribuito a produrli. Faccio un esempio che si può ricollegare alla relazione di Gerelli: definire il prodotto « preservazione dell'ambiente » e stabilire il grado di successo dell'azione di un ente rivolto a questo obiettivo è — ad esclusione di alcuni casi che, credo, Gerelli dirà — una fatica infernale, come ormai è ben noto. Ecco perché in molti casi per definire il prodotto di queste attività si assume il valore degli *inputs* impiegati.

Secondo punto, collegato al primo: la qualità dell'attività di regolamentazione è elusiva e difficile da valutare, in parte perché manca l'informazione che al mercato è invece trasmessa dal comportamento del consumatore. Consideriamo ancora le difficoltà di valutare la qualità dell'educazione, o della conservazione del paesaggio o dell'ambiente, come le difficoltà di far arrivare in alto le osservazioni dei cittadini votanti.

Terzo punto: l'assenza di concorrenza è il terzo fattore che contribuisce alle difficoltà di valutare l'efficienza dell'attività pubblica di regolamentazione. Infine le attività di regolamentazione non hanno un meccanismo incorporato per valutare la loro efficienza, come invece è il conto perdite e profitti per le attività che passano attraverso il mercato, così come non esiste per queste attività il meccanismo del fallimento o meglio ancora del termine dell'attività quando questa si sia dimostrata di scarso successo. Un simpaticissimo libretto di Herbert Kaufman porta un titolo molto significativo: sono le organizzazioni governative immortali? La risposta è: sì, con qualche eccezione. Il mio acuto correlatore ha osservato che in Italia ciò vale anche per le imprese private!

Guardiamo ora dal lato della domanda. Un dato che salta agli occhi è l'enorme espansione negli ultimi decenni della coscienza pubblica del fallimento del mercato, fatta affiorare dall'attività di mezzi di informazione, dai gruppi ecologisti e dalle organizzazioni dei consumatori (ad es., Nader e Italia Nostra) e la crescente sensibilità alle imperfezioni del mercato, alle esternalità negative, come l'inquinamento e alle distorsioni nella distribuzione del reddito. Tutto ciò ha determinato nuove domande per i pubblici poteri da soddisfare.

Nel processo politico, che media queste domande, coloro che articolano e pubblicizzano problemi e propongono soluzioni godono di un vantaggio. Questo è uno dei motivi per cui l'uomo politico è più interessato alle conseguenze di breve che alle conseguenze di lungo periodo. Ciò fa parte del processo politico democratico che è condotto non dai « saggi » di *Harvey Road* ma da uomini politici in competizione tra di loro per la rielezione. Il risultato di ciò è spesso una prematura, anche se politicamente utile, adozione di programmi pubblici, senza che una reale valutazione degli effetti di lungo periodo sia fatta, e programmi che hanno un orizzonte temporale breve mentre la caratteristica dei programmi ambientali è di richiedere, di norma, orizzonti temporali alquanto lunghi.

Queste caratteristiche di domanda e di offerta del settore non di mercato sono fondamentali per una teoria dei fallimenti del non mercato analoga a quella che già esiste per i fallimenti del mercato. In questa ottica gli strumenti adottati per rimediare ai fallimenti del mercato saranno giudicati sulla base degli scostamenti da quegli obiettivi di efficienza e di distribuzione che essi perseguono. Vediamo brevemente i motivi per cui anche l'attività non di mercato, adottata per rimediare ai fallimenti del mercato, presenta dei fallimenti.

Primo: come Kenneth Arrow ha osservato, ogni organizzazione privata e pubblica, tende a sviluppare una « versione interna » del sistema dei prezzi, che è costituita da quel sistema di « incentivi e punizioni » atto a far funzionare l'organizzazione stessa. La questione è che, mentre nel caso di un'organizzazione privata questo sistema dei prezzi interni è collegato in qualche modo al sistema esterno dei prezzi, che ne determinano sia l'efficienza che la durata, questo non è più vero nel caso di organizzazioni pubbliche. In queste condizioni, le strutture pub-

bliche tendono a sviluppare delle regole di gestione interna, che Charles Wolf ha chiamato « internalità », che possono risultare scarsamente connesse con gli scopi della loro attività ed obbedire invece a obiettivi « privati » dell'organizzazione, come ad es. il suo continuo sviluppo o comunque la sua sopravvivenza. L'esistenza di « esternalità » nel caso del mercato, significa che alcuni costi e benefici sociali non sono inclusi nelle decisioni degli operatori privati. L'esistenza di « internalità » significa che alcuni costi e benefici « privati » sono inclusi nelle decisioni degli operatori pubblici. La domanda, interessante sul piano analitico e cruciale sul piano operativo, è se questi fallimenti del non-mercato siano più grandi o più piccoli dei fallimenti del mercato. Questa è una domanda del tutto aperta, che dovrebbe sempre trovare una risposta quando si parla di rimediare ai fallimenti del mercato.

Quali sono quegli effetti interni che determinano i fallimenti del non-mercato? Uno dei più importanti, studiato a fondo dai teorici della burocrazia e che, a mio avviso, può spiegare l'espansione della spesa pubblica, è costituito dall'obiettivo dello sviluppo del bilancio. Mancando il profitto come misura del comportamento d'impresa, una struttura organizzativa pubblica può considerare il bilancio come una variabile approssimata da massimizzare per cui la struttura degli incentivi, all'interno dell'organizzazione, privilegia coloro che contribuiscono ad espandere non a ridurre la dimensione dei costi. I burocrati che massimizzano la loro utilità nel modello di Niskanen hanno ogni incentivo per massimizzare il loro bilancio, con il solo vincolo dell'uguaglianza tra redditi totali e costi totali. La produzione di servizi pubblici o di attività di regolamentazione sarà in questo caso superiore all'ottimo.

Una prova implicita di questa distorsione è fornita dall'ottima e pionieristica analisi di Stigler sul *processo di regolamentazione economica*; analisi che dimostra non solo la grande espansione delle spese per la regolamentazione, a partire dalla metà degli anni '50, ma che dimostra anche la scarsissima correlazione tra sviluppo delle spese per la regolamentazione e dinamica dei settori regolamentati. Stigler conclude che la « disponibilità di fondi sembra fornire una migliore previsione delle spese più che la dimensione dell'attività economica sottoposta alla regolamentazione ».

Vi è un altro aspetto che è importante prendere in considerazione: l'azione pubblica per rimediare alle esternalità di mercato può a sua volta essere all'origine di « esternalità derivate », che sono quegli effetti esterni non previsti che spuntano spesso in aree remote da quella oggetto dell'intervento pubblico. Il verificarsi di queste « esternalità derivate » è anch'esso favorito dalle caratteristiche di domanda e di offerta delle attività pubbliche.

Il limitato orizzonte temporale e l'alto tasso di sconto applicato da politici, in competizione tra loro, tendono a far trascurare quelle potenziali « esternalità derivate » che d'altra parte possono affiorare solo nel medio e nel lungo periodo. Il campo che noi stiamo trattando è un terreno fertile di queste « esternalità derivate »: basta pensare agli interventi nel campo delle risorse di acqua.

Questo punto ci porta subito ad un altro motivo di fallimento del non-mercato, un argomento che spero vorrà elaborare anche l'amico Gerelli. L'intervento pubblico in materia di ambiente, più che in altri campi e materie, non è concentrato ad un solo livello di governo (o di agenzia) ma è ripartito tra diversi livelli di governo che sono: stato, regioni, province, comuni, mentre è noto che le questioni ambientali sono questioni « area-wide », nel senso che interessano aree che talora superano persino i confini regionali ed inoltre sono legate ad altre funzioni. Faccio un esempio: la questione del Po. L'acqua può essere utilizzata per diversi usi — irrigazione, conservazione, diporto, trasporto — e interessa un'area più vasta dei singoli enti locali e delle singole regioni interessate. Se non risolviamo il problema della collocazione della politica delle risorse di acqua al giusto livello di governo o agenzia in modo tale da internalizzare tutte le esternalità positive o negative connesse a questa risorsa d'acqua, noi non otteniamo una adeguata allocazione delle risorse in questo campo.

Vi è infine un ultimo punto su cui può essere utile riflettere: l'azione pubblica può dar luogo, esattamente come può fare il mercato, a distorsioni nella distribuzione dei redditi e ad iniquità distributive. L'azione pubblica può aumentare la domanda di certe specializzazioni, servizi o prodotti e porre i costi sulle spalle di altri. Se la spesa pubblica è aumentata per la difesa, o per l'istruzione, o per dati gruppi di lavoratori o per settori

industriali, gli individui o le organizzazioni legate a questi settori realizzeranno un aumento del loro reddito reale.

Ed è qui che la teoria allargata della regolamentazione finisce con il ricongiungersi con la teoria degli interessi speciali, à la Stigler. Perché i gruppi che sono i potenziali beneficiari di un intervento pubblico, inteso a rimediare ad un fallimento del mercato, avranno tutto l'interesse a sopravvalutare, come è del resto per tutta l'attività di *lobby*, quelle esternalità che il mercato produce, col risultato di arrivare ad un livello di intervento pubblico superiore all'ottimo. Questo è anch'esso un fallimento, che prende la forma di un sussidio pubblico più elevato o di una politica di regolamentazione più protettiva a beneficio di gruppi ben organizzati. Queste distorsioni, legate anch'esse alle caratteristiche di domanda e di offerta dell'attività pubblica che si sono messe in evidenza in precedenza, spiegano perché le spese per l'ambiente, che non sono legate a gruppi di pressione potenti, finiscono per risultare inferiori all'ottimo.

Mi avvio a concludere questo intervento. L'amico Federico Caffè ha scritto che « l'odierna voga del ritorno al mercato costituisce, in definitiva, una pavida fuga dalle responsabilità. Queste non sono lievi, ma non è con l'eluderle che si possa contribuire all'attenuazione degli assillanti mali sociali dei nostri tempi. Al fatalismo delle impossibilità occorre contrapporre il recupero della concezione (o speranza) di un capitalismo in grado di liberarsi delle sue tare maggiormente pregiudizievoli: compiaciuto conservatorismo, oscurantismo, testardaggine, incapacità di rendersi conto dell'evolvere dei tempi ». Anche se queste caratteristiche sembrano abbastanza presenti anche in altri sistemi e in altre correnti di pensiero, credo si debba essere d'accordo. Per quanto riguarda il nostro tema, le difficoltà economiche attuali, che hanno stimolato e sono alla base di molti discorsi ad es. in tema di rapporti tra spese per l'ambiente e produttività, e la comparsa di alcuni personaggi politici e scientifici non ha cancellato i fallimenti del mercato che rimangono e vanno rimediati. La esistente teoria economica dei fallimenti del mercato ha permesso di impostare una critica profonda della teoria dei mercati perfetti. Nella stessa ottica, la teoria dei fallimenti del non-mercato fornisce gli strumenti per la revisione della teoria implicita di « governi » perfettamente

funzionanti. Nelle parole di Charles Wolf jr., così come la teoria dei fallimenti del mercato ha fornito le basi teoriche della *policy analysis* applicata, la teoria dei fallimenti del non-mercato fornisce le basi teoriche della *implementation analysis*, ossia dell'analisi degli effetti degli interventi pubblici.

È certo che per camminare in questa direzione gli economisti devono approfondire i meccanismi di decisione politica, studiare i comportamenti degli organismi burocratici, studiare una adeguata distribuzione di funzioni e di tassazione tra diversi livelli di governo, studiare forme di *partnerships* tra « pubblico » e « privato » e di separazione tra produzione e distribuzione dei servizi pubblici per poter godere di vantaggi del « mercato » nell'organizzazione degli interventi pubblici. Sono soltanto alcuni esempi per dire che, accanto all'analisi aggregata tradizionale degli aspetti dell'azione pubblica in economia, a cui Keynes ci ha abituato, occorre imboccare più decisamente la strada dell'analisi del funzionamento delle istituzioni da un lato e delle scelte collettive dall'altro, per avere, tra l'altro, maggior voce, per non lasciare la riforma delle istituzioni solo nelle mani di giuristi, di politologi o di sociologi, anche se illuminati.

Se mi permettete un inciso voglio dire che credo che questa sia anche una strada buona per salvaguardare quel patrimonio di idee che Keynes ci ha lasciato in eredità. Keynes che, senza dubbio, ha dato una grande spinta all'intervento pubblico in economia, ha forse sottovalutato — sono parole del suo grande biografo Harrod — le conseguenze di una continua e pervasiva estensione dell'intervento pubblico in economia sulla possibilità di prendere decisioni razionali di politica economica. Keynes era un elitario, con una mentalità da *Harvey Road*, consistente nel pensare che un manipolo di uomini saggi ed illuminati potesse prendere decisioni razionali di politica economica — come infatti era stato per le decisioni di Bretton Woods — e soprattutto realizzarle, isolandole dalla « domanda politica », in molti casi in conflitto con la razionalità dell'azione, e dai comportamenti degli apparati burocratici. Questa è forse una delle ragioni per cui non si è sviluppata una teoria dei fallimenti del non mercato. Potendo precisare i limiti e quindi la dimensione delle attività di regolamentazione in economia, io penso che oggi il messaggio keynesiano possa essere meglio difeso da quelle

correnti di pensiero che vorrebbero seppellirlo. È su questo piano — sul piano cioè della funzionalità dell'azione pubblica in economia più che sul piano dell'espansione dell'intervento pubblico, via moneta o finanza pubblica — che questo messaggio può essere meglio difeso.