Maurizio Franzini *

* Professore ordinario di Economia pubblica, Università La Sapienza, Roma, del Comitato scientifico della Fondazione «Luoghi Comuni».

FRANZINI

FALLIMENTI DEL MERCATO E DELLO STATO

Problemi reali e vizi ideologici

1. Il titolo del mio intervento non è molto fantasioso e, d'altro canto, rinvia a questioni molto complesse. Temo che chiunque si azzardi a parlare di fallimenti del mercato e dello Stato in venti minuti sia destinato a un fallimento a sua volta. Quindi mi scuso anticipatamente per il fatto che dirò molte cose in maniera superficiale e un po' apodittica, sicuramente non adeguata alla complessità delle questioni.

Il mio principale obiettivo è quello di dare un po' di precisione a questi concetti che sono usati spesso in modo approssimativo, cercando al tempo stesso di rispondere ad alcune semplici domande. Ad esempio: 'Come mai i fallimenti dello Stato hanno nel dibattito politico uno spazio maggiore – o, almeno, a me così sembra – dei fallimenti del mercato? Sono ragioni da prendere seriamente quelle secondo le quali i fallimenti dello Stato sembrano essere spesso decisivi nel determinare le scelte politiche in ambito economico e sociale? Cosa si può dire su alcune delle questioni spinose che bisogna affrontare quando si riconosca che effettivamente, in molti casi, sia il mercato, sia lo Stato non funzionano così bene?' Nel rispondere a queste domande è quasi immediato pensare al ruolo di elementi ideologici e di interessi ben individuabili. Ma, senza mettere in discussione l'importanza di questi elementi, vorrei prendere molto seriamente i problemi reali sottostanti, soprattutto quelli che non possono essere sottovalutati in relazione all'ultima domanda.

2. Il punto di partenza è ricordare che i fallimenti del mercato sono un concetto antico, le cui radici risalgono alme-

no alle origini di quella branca della teoria economica che si chiama 'economia del benessere' o 'Welfare Economics', che ha fornito elementi cruciali per la conoscenza del funzionamento del mercato e per la valutazione del suo rapporto con il benessere sociale.

Si tratta di un aspetto da non sottovalutare. Oggi siamo assediati da concetti quali: competitività, crescita e PIL, che, per quanto importanti, hanno con il benessere sociale un rapporto molto mediato e qualche volta conflittuale. La buona teoria economica e anche la buona politica economica usano – o, meglio, dovrebbero usare, come ci insegna, appunto, l'economia del benessere – concetti più di fondo, più vicini al benessere sociale. Dovremmo, cioè, chiederci cosa capita al benessere sociale – e non solo a competitività, crescita o profitti – quando si adotti una soluzione piuttosto che un'altra; così saremmo in una condizione migliore anche per stabilire quali siano i rapporti tra mercato e benessere, e su questa base rilevare, appunto, i suoi fallimenti. Naturalmente dovremmo disporre anche di una nozione precisa di benessere sociale. Io credo che questa esista e che possa essere desunta dagli sviluppi, anche recenti, in molti ambiti disciplinari. Ma non è possibile approfondire, qui, il problema.

Forse anche per le sue antiche origini, il concetto di fallimento del mercato ha basi analitiche solide e si concretizza in una serie di casi tipici e ormai molto noti. Essi hanno anche una manifestazione tipica che è quella del produrre troppo o troppo poco; per esempio di ambiente buono se ne produce troppo poco se lasciamo fare al mercato, e invece di inquinamento se ne produce troppo. Ciò vale per le esternalità e i beni pubblici già menzionati da Paolo Leon.

Come dirò meglio in seguito, non credo che per i fallimenti dello Stato si possa dire altrettanto e cioè che hanno basi analitiche solide, che si concretizzano in casi tipici e che segnalino nel loro insieme un problema di fondo simile a quello che emerge con riferimento ai fallimenti del mercato. A questo riguardo, sintetizzando al massimo, si

può forse dire che i fallimenti del mercato si hanno quando le soluzioni individualistiche orientate dal sistema vigente dei prezzi non conducono a comportamenti dei singoli e, per il loro tramite, a esiti collettivi, che siano efficienti e tali da rendere massimo il benessere sociale. Ad esempio, i danni inflitti all'ambiente possono essere visti esattamente come la conseguenza dell'inadeguatezza dei comportamenti individuali, orientati dalle convenienze fissate dal mercato, a realizzare il benessere sociale. In modo ancora più ovvio, il comportamento del monopolista – perfettamente razionale dal punto di vista individualistico – non conduce al benessere sociale. Dunque, i fallimenti del mercato possono essere considerati come i fallimenti dell'individualismo e del sistema dei prezzi a comporre le azioni individuali nel benessere sociale.

Questa concezione è stata, da un lato arricchita, e dall'altro, almeno a mio parere, confusa da sviluppi di per sé importantissimi avvenuti nella teoria economica nel corso degli ultimi tre o quattro decenni e riguardanti il ruolo delle carenze informative. Questi sviluppi, ai quali hanno contributi economisti del calibro di Stiglitz, Arrow [1] e molti altri, ci hanno permesso di rimuovere un'ipotesi chiaramente irrealistica, sulla quale si era basata praticamente tutta la ricerca precedente, e cioè quella

[1] Il contributo più importante di Joseph Stiglitz alla teoria economica riguarda lo *screening*, una tecnica usata da un agente economico che voglia acquisire informazioni — altrimenti private — da un altro. È per questo contributo alla teoria delle «asimmetrie informative» che ha condiviso, nel 2001, il premio Nobel con George A. Akerlof e A. Michael Spence. Sono state tradotte in Italia: *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi 2002 (tr. it. di *Globalization and Its Discontents*, 2002); *I ruggenti anni Novanta. Lo scandalo della finanza e il futuro dell'economia*, Einaudi 2003 (tr. it. di *The Roaring Nineties*, 2003); *La globalizzazione che funziona*, Einaudi 2006, (tr. it. di *Making Globalization Work*, 2006) (*NdR*).

Di Kenneth J. Arrow, premio Nobel per l'economia nel 1972, sono, tra l'altro, tradotte in italiano *Equilibrio, incertezza, scelta sociale*, Il Mulino 1987 e *Scelte sociali e valori individuali*, Etas 2003 (*NdR*).

secondo cui le parti di uno scambio, di un contratto o di una transazione avessero le stesse informazioni. In altri termini, che il contesto fosse invariabilmente di simmetria informativa. Le implicazioni del riconoscimento che spesso prevale, invece, asimmetria informativa sono profondissime e pervasive.

Il funzionamento dei mercati ne risente profondamente, ma – ecco il punto – ne risente anche il funzionamento del meccanismo politico, delle forme di azione collettiva, in breve dello 'Stato'. Le asimmetrie informative ci obbligano a riconoscere che tutte le istituzioni funzionano peggio di quanto avevamo pensato. Sono un problema per il mercato, per lo Stato, per il terzo settore e per qualsiasi altra soluzione istituzionale si voglia immaginare. Questo punto è molto importante perché, come dirò meglio tra breve, i problemi informativi vengono sottolineati in modo particolare – e talvolta esclusivo – con riferimento all'azione pubblica. Quindi, nel dibattito politico essi vengono ricondotti tipicamente ai fallimenti dello Stato: avremo sentito tutti chiedersi retoricamente – Come può lo Stato sapere questa cosa o quell'altra? Vero, non può saperlo, ma sfortunatamente anche il mercato – meglio: chi opera in esso – spesso 'non sa e non può saperlo', almeno se non si sopportano costi molto rilevanti – e di varia natura – per superare le asimmetrie informative.

I fallimenti del mercato, malgrado la loro relativa precisione, sembrano esercitare un'influenza piuttosto contenuta sul dibattito corrente e sulla pubblica opinione. E mi riferisco non tanto al termine in quanto tale – che potrebbe non essere usato dai non addetti ai lavori – quanto ai fenomeni che questo termine racchiude. Ben maggiore attenzione ricevono i fallimenti dello Stato, anche quando non vengano chiamati in questo modo.

3. Il termine 'fallimenti dello Stato' ha un'origine più recente che può essere rintracciata in un lavoro di Wolf

del 1979[2]. È interessante notare, in primo luogo, che si tratta del periodo al quale faceva riferimento poco fa Massimo Florio[3], quando parlava dell'avvio delle privatizzazioni e, in secondo luogo, che Wolf parlava, per la precisione, di fallimenti del «non mercato» come a ricordarci che tutto quello che non è mercato può fallire. Indipendentemente dall'origine del termine, molti dei concetti ai quali esso fa riferimento erano già presenti nella letteratura economica. In particolare può essere ricordato il ben noto *The Calculus of Consent* pubblicato nel 1962 da Buchanan e Tullock[4] – che sono tra i fondatori della scuola della *Public Choice*, che poi si distinguerà per l'analisi dei fallimenti dello Stato.

In relazione all'affermarsi dell'idea di fallimenti dello Stato, vi è da ricordare che ad essa hanno probabilmente contribuito anche analisi svolte da studiosi radicali e molto di sinistra, in generale animati dalla convinzione che lo Stato keynesiano non potesse risolvere le 'contraddizioni del capitalismo' e salvare l'economia di mercato. Un esempio significativo è il libro sulla *Crisi fiscale dello Stato* di James O'Connor[5] che, sul finire degli anni Settanta, suscitò molti intensi dibattiti. Credo che, al di là degli obiettivi di O'Connor e di altri autori di impostazione affine, uno degli esiti duraturi dei loro lavori sia stato quello di alimentare, non sempre con argomenti solidi teoricamente ed empiricamente, un atteggiamento di forte sospetto e di sfiducia nei confronti dell'intervento statale, con probabili sotterranei e involontari intrecci con l'altro filone di critica, ispirato dall'opposta cultura liberista.

[2] C. J. Wolf, (1979), *A Theory of Nonmarket Failure*, «Journal of Law and Economics», 22, pp. 107-139 (*NdR*).

[3] Cfr *supra*, pp. 39-49 (*NdR*).

[4] J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*. *Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962, tr. it. *Il calcolo del consenso*, Il Mulino 1998 (*NdR*).

[5] J. O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, 1977 (*NdR*).

La nozione di 'fallimenti dello Stato' è – si potrebbe dire – una nozione aperta perché comprende una grande varietà di casi in cui l'elemento comune è che lo Stato spreca risorse e viola gli interessi generali. È aperta anche perché si riferisce ad ambiti molto diversi: dall'attività dei politici a quella dei burocrati e anche al funzionamento della democrazia in quanto tale.

Quando se ne parla si fa riferimento a fenomeni disparati: l'opportunismo dei politici e dei burocrati che ha conseguenze di varia natura, inclusa la corruzione; le carenze informative che conducono a scelte e decisioni errate o dannose; lo sfruttamento delle rendite (e i costi che spesso si sostengono per poter accedere a tali rendite) connesso al monopolio del potere o della discrezionalità; l'inefficacia dei meccanismi elettorali democratici nel selezionare i 'migliori' e, anche, nel sanzionare i 'peggiori'.

I casi, come si vede, sono numerosi. Non è facile ricollegare tra loro questi vari 'fallimenti' e rintracciarne l'elemento generatore comune, distintivo del funzionamento dello Stato, come i prezzi lo sono per il mercato. L'opportunismo, le rendite, le carenze informative si hanno anche nel mercato, come si è in parte già osservato, e non vengono corrette dal sistema dei prezzi. Questo impedisce di cogliere l'elemento specifico del fallimento dello Stato, omologo all'insufficienza delle decisioni individuali e del sistema dei prezzi nel caso dei fallimenti del mercato. Ciò che si può affermare è soltanto che molti dei problemi che il mercato incontra a funzionare bene, non hanno immediata e automatica soluzione con il passaggio al settore pubblico. Questo suggerirebbe di analizzare in modo attento e comparato i due tipi di fallimenti e la capacità delle due istituzioni di rimediare, per quanto è possibile, ai vari difetti. Nella realtà questo non accade.

4. Nel dibattito politico corrente i fallimenti dello Stato attraggono attenzione ben più che i fallimenti del mercato

e orientano in modo spesso decisivo le proposte di intervento. Sembra che l'obiettivo prioritario sia quello di sottrarsi ai fallimenti del primo tipo senza neanche interrogarsi sul rischio di incappare in quelli del secondo tipo. È interessante, in primo luogo, chiedersi perché l'attenzione riservata ai due fallimenti sia così diversa. Si possono formulare diverse ipotesi.

La prima è che i fenomeni negativi associati ai due fallimenti spesso hanno diversa visibilità. Ad esempio, mentre è visibile l'opportunismo dei politici, non è altrettanto facilmente visibile la sovrapproduzione o la sottoproduzione di alcuni beni in cui consiste il fallimento del mercato.

La seconda ipotesi si riferisce alla probabile rilevanza di criteri diversi di valutazione, rispetto a quello dell'efficienza e del benessere, che possono svolgere un ruolo importante nel determinare gli atteggiamenti individuali. In particolare, potrebbe avere un ruolo l'idea che il mercato garantisca comunque una maggiore libertà in contrasto con il meccanismo pubblico, di cui spesso si sottolinea l'interferenza proprio con la libertà individuale. Dunque, sarebbe l'associazione mercato-libertà a spiegare il diverso atteggiamento rispetto ai fallimenti dei due tipi.

Inoltre, potrebbe avere un ruolo il fatto che mentre la sovrapproduzione o la sottoproduzione del mercato sono errori, per così dire, impersonali che nascono dal cattivo funzionamento di un meccanismo, alcuni errori imputabili allo Stato sono riconducibili immediatamente a responsabilità individuali e, quindi, attraggono più facilmente l'attenzione e sollecitano reazioni più forti.

Infine, potrebbe essere rilevante anche la diversa facilità a immaginare correttivi nei due casi. Con riferimento alle questioni economiche, è più facile concepire un mondo con meno politica – e lo Stato senza proprietà di cui parlava Massimo Florio può rappresentarne un esempio – che non un mondo con meno mercato.

È probabile che questi diversi elementi si combinino in misura variabile nel determinare l'atteggiamento di vari individui e segmenti di società. Così come è certo che elementi puramente ideologici, o riconducibili a interessi particolari, incidano sulle posizioni assunte da specifici soggetti. Ma al di là di questo, pur rilevantissimo, problema, che riguarda la sfera della formazione delle opinioni e delle valutazioni, è necessario entrare, anche se brevemente, nel merito delle questioni tracciando qualche distinzione e effettuando qualche comparazione.

5. Con riferimento ai fallimenti dello Stato è importante distinguere, come si è già accennato, fra i problemi che possono essere ricondotti all'imperfetto funzionamento dei meccanismi della competizione democratica e quelli che riguardano, invece, il governo inteso in senso proprio – quindi, il comportamento dei politici e dei burocrati. Il primo tipo di problemi può, a sua volta, essere considerato la conseguenza della difficoltà a selezionare adeguatamente, attraverso la competizione elettorale, i politici oltre che della connessa, ma conseguente, difficoltà a sanzionarli (sostanzialmente non rieleggendoli) per i loro insoddisfacenti comportamenti. I due aspetti (selezione e sanzione) sono, in un certo senso, connessi, ma andrebbero tenuti distinti. Il secondo (la sanzione) viene molto di frequente evocato dagli stessi politici ('se non ti piace quello che faccio mi potrai mandare via') per sottolineare il potere degli elettori e, probabilmente, anche per avallare la tesi che i loro comportamenti, in quanto soggetti a sanzione, saranno corretti e tesi al benessere generale. Sappiamo che più di una ragione ostacola la capacità del sistema elettorale di fungere da efficace sanzione per i 'peggiori'. Tra tutte, quelle carenze informative degli elettori che appartengono alla stessa famiglia delle carenze informative che, nel mercato, impediscono ai consumatori o ai risparmiatori di sanzionare (rivolgendosi altrove) i cattivi fornitori di beni o di prodotti finanziari. Ne consegue che la

soluzione non può essere ottenuta accentuando, se possibile, il meccanismo competitivo; anche se restringerlo, come avviene con i sistemi di liste bloccate che caratterizza l'ingegnoso sistema elettorale attualmente vigente nel nostro paese, peggiora certamente le cose. Quello che occorre è creare istituzioni che sopperiscano alle carenze informative degli elettori e questo rimanda a una concezione di democrazia non esclusivamente elettorale.

Anche rispetto al problema della selezione – che può riguardare in particolare gli 'uomini nuovi' – il meccanismo elettorale incontra notevoli difficoltà per ragioni connesse sia (e di nuovo) alle carenze informative sia al fatto che l'insieme della scelta (cioè i candidati) potrebbe già essere male assortito tra 'migliori' e 'peggiori'.

È superfluo, ma forse non inutile, ricordare che gli individui non sono 'tutti uguali', come spesso si dice. Seguendo impostazioni di origine psicologica, gli economisti hanno di recente preso a distinguere tra comportamenti riconducibili a motivazioni estrinseche (cioè alle ricadute materiali delle varie azioni) o a motivazioni intrinseche (cioè il valore della azioni in sé). Questi due tipi di motivazioni sono distribuite diversamente nella popolazione e sarebbe estremamente utile che molti di coloro che sono guidati da motivazioni estrinseche positive figurassero nell'insieme di scelta e che gli elettori venissero aiutati a individuarli con ragionevole certezza. È utile, con riferimento a questi problemi, ricordare una affermazione di James Madison, risalente al 1788: «Lo scopo di ogni Costituzione politica è, o dovrebbe essere, in primo luogo, quello di scegliere come governanti coloro che possiedono la competenza e la virtù necessarie per perseguire il bene comune e, in secondo luogo, quello di prevedere le misure più idonee a conservare le loro virtù mentre godono della fiducia pubblica».

Non si sottovaluti l'importanza di questi problemi rispetto a questioni più vicine alla nostra vita quotidiana: la qualità del personale politico e la maggiore o minore

esposizione al rischio di sanzioni sono fattori importantissimi, che influenzano la probabilità che si verifichino i fallimenti dello Stato connessi all'attività del governo, oltre che la loro gravità e pervasività.

Con riferimento, invece, ai più propri fallimenti del governo, inteso in senso lato e quindi composto sia dai politici sia dai burocrati, la questione principale è quella della debolezza degli incentivi a promuovere e attuare politiche in grado di contribuire al meglio al benessere sociale. La questione è di grande complessità e non può qui essere approfondita. Ma un aspetto deve essere richiamato, per la sua importanza. Si tratta del legame tra incentivi e carenze informative: le asimmetrie informative indeboliscono la forza degli incentivi, e questo dovrebbe essere tenuto presente in ogni proposta di cambiamento diretta ad assicurare sicuri vantaggi.

6. Chiediamoci: quali sono le reazioni di fronte all'ipotesi più o meno verificata di fallimenti dello Stato? L'elenco di ciò che è stato suggerito per rimediare a questi fallimenti, più o meno reali, è piuttosto lungo.

C'è, in primo luogo, il discorso di rafforzare le sanzioni e gli incentivi per migliorare il funzionamento della burocrazia pubblica; c'è l'idea di introdurre i mercati o i quasi-mercati senza privatizzare, come, in particolare, si è suggerito di fare per la sanità; c'è l'idea – salendo idealmente di grado – di restringere la discrezionalità della politica a vantaggio di automatismi decisionali; c'è, ancora, l'idea di decentrare le funzioni e di rendere più responsabili le *costituencies* locali; c'è l'idea di disintermediare la politica; e, infine, ci sono le privatizzazioni, potenzialmente illimitate.

Tutti questi interventi – e altri che probabilmente ho mancato di elencare – spesso sono suggeriti da reazioni non adeguatamente ponderate all'una o all'altra forma di fallimento dello Stato. Naturalmente, essi possono essere invocati anche per ragioni del tutto diverse, anche indipenden-

temente dall'effettivo manifestarsi dell'uno o dell'altro fallimento. Raccomandare una soluzione piuttosto che l'altra dovrebbe essere il risultato di un'attenta analisi comparata, la quale a sua volta rinvia a un necessario processo di valutazione. Sfortunatamente questa procedura viene seguita molto di rado. Si tratta di un grave errore.

Demsetz[6], un economista molto attento alle questioni di efficienza, ha proposto di chiamare «fallacia del Nirvana» la tendenza a suggerire cambiamenti ogni qualvolta la soluzione adottata presenta delle imperfezioni. L'allontanamento dal Nirvana, in altri termini, renderebbe giustificata l'adozione di una soluzione alternativa. La fallacia sta nel fatto di non considerare la possibilità che anche quest'ultima soluzione potrebbe essere lontanissima dal realizzare il Nirvana e, possibilmente, ancora più lontana da quella precedentemente vigente. Ciò che occorre invece fare è tanto banale quanto complesso: si dovrebbe decidere cosa fare sulla base di un confronto accurato e diretto tra le alternative a disposizione, non sulla base del fatto che l'alternativa vigente ha difetti più o meno evidenti rispetto a un ideale che non sappiamo se sarà raggiungibile. Potrebbe accadere che quei difetti siano ineliminabili o non riducibili con ogni altra soluzione, cioè – semplicemente – che il Nirvana sia sempre molto lontano.

Il modo di procedere secondo la 'fallacia' è in palese contrasto con la indicazione più feconda che si può trarre dalla letteratura sui fallimenti del mercato e dello Stato, cioè che le difficoltà specifiche o comuni che le due istituzioni possono incontrare, rendono necessaria – di fronte a ciascun problema – un'attenta analisi comparata. Questo dovrebbe essere il più corretto modo di procedere, una volta acquisita la consapevolezza che siamo di fronte a meccanismi comunque imperfetti.

[6] In: H. Demsetz (1969), *Information and Efficiency. Another Viewpoint*, «Journal of Law and Economics», 12(1) (*NdR*).

In realtà, tra gli economisti che nel secolo scorso si sono impegnati nello studio dei fallimenti del mercato, un'impostazione di questo tipo era chiaramente presente. Uno dei più importanti tra di essi, Pigou [7], sottolineò come potesse essere errato assumere senza prova che la migliore risposta al fallimento del mercato fosse l'intervento pubblico: occorreva accertarsi che questo intervento – nel suo disegno e nella sua pratica attuazione – potesse effettivamente apportare i miglioramenti richiesti e non, invece, peggiorare la situazione. In modo del tutto analogo si potrebbe dire che di fronte a un fallimento dello Stato, prima di raccomandare l'una o l'altra forma di intervento correttivo, più o meno orientato al mercato, bisognerebbe indagare l'effettiva capacità di questo intervento di assicurare un miglioramento. Tutto ciò è particolarmente necessario se si individua l'origine del fallimento dello Stato nelle carenze informative e nell'opportunismo, da cui neanche il mercato va esente. Sono trascorsi quasi 90 anni da quando Pigou formulò il suo avvertimento, ma nell'analisi comparata delle soluzioni migliori sono stati fatti pochi passi avanti. Non è forse azzardato affermare che si è fatto un uso ideologico assai poco giustificato dei fallimenti dello Stato e del mercato. Privandosi, invece, della possibilità di immaginare anche soluzioni nuove e originali, come avviene quando si guarda alla realtà cercando non stimoli all'innovazione, ma occasioni per riaffermare pregiudizialmente un'idea o un interesse costituito.

Il ritardo nella 'cultura della comparazione istituzionale', se così può essere denominata, si accompagna al più generale ritardo nella cultura della valutazione che è parti-

[7] Arthur Cécil Pigou (1877-1959), economista inglese, fu il promotore degli studi sull''economia del benessere' ed elaborò significative proposte di tassazione finalizzate alla correzione dei costi provocati dalle 'esternalità negative' (le cosiddette 'imposte pigouviane'). Pubblicò nel 1920 la sua opera più nota *The Economics of Welfare* (tr. it. *L'economia del benessere*, UTET 1968) (*NdR*).

colarmente grave nel nostro paese. I difetti, inevitabili, di ogni sistema di valutazione vengono utilizzati come scudi da opporre all'affermarsi di tale cultura, implicando che decidere senza valutare sia sistematicamente meglio che farlo con il supporto di un valutazione; la quale potrà essere incompleta, ma sarà ricca di elementi informativi in grado di elevare la qualità delle decisioni. Rinunciare alla comparazione e alla valutazione significa, d'altro canto, andare incontro a diversi errori. Provo ad elencare i principali, muovendo nel solco della 'fallacia del Nirvana'.

Il primo tipo di errore possiamo chiamarlo della miopia. La miopia consiste nel non vedere che la soluzione alternativa può avere gli stessi difetti della soluzione che si propone di scartare. Il più volte citato caso dell'opportunismo e delle asimmetrie informative presenti anche nel mercato, esemplifica questo errore. Ma anche rispetto alle rendite potrebbe aversi un effetto analogo: non soltanto nel pubblico vi sono redditi che non corrispondono a un reale beneficio per la collettività (le rendite, appunto). Anche il privato e il mercato ne sono facilmente gravati e non riescono a eliminarle, indipendentemente dagli ostacoli che può creare il pubblico. Va, infatti, sottolineato che le rendite possono essere determinate anche da semplici (ma non giustificati) vantaggi informativi. Eliminarle non è, quindi, semplice.

Il secondo tipo di errore può essere denominato della parzialità. Qui il riferimento è al fatto che un cambiamento può avere effetti che vanno oltre lo specifico problema al quale dovrebbe porre rimedio, generando cioè costi di altro genere che un'analisi comparata non parziale non dovrebbe trascurare. Si potrebbe, ad esempio, immaginare che le privatizzazioni riducano gli sprechi (ma questo, deve, ovviamente, essere dimostrato) e tuttavia questo non sia sufficiente a raccomandarle perché, ad esempio, esse accrescono i costi per l'ambiente – anche soltanto sotto forma di costi delle politiche necessarie per tutelare l'ambiente. In aggiunta, potrebbe facilmente accadere che esse

rendano l'accesso a taluni servizi più difficile per alcuni segmenti della popolazione; e questo può essere rilevante se, come sembra debba essere, una qualsivoglia idea di giustizia sociale rientra nei criteri in base ai quali effettuare le valutazioni e le comparazioni. Dunque, è in generale parziale una raccomandazione basata soltanto sul risparmio dei costi aziendali o privatistici.

Infine, l'ultimo errore che si può commettere è quello che chiamerei della trasferibilità; che consiste nel ritenere di poter prendere pezzi di soluzione, anche ben sperimentati altrove, e trasferirli in contesti diversi senza valutare il peso del condizionamento sistemico. Qui si possono considerare i potenziali rischi della filosofia della '*best practice*' cioè l'invito a seguire quello che è stato fatto con apparente successo in altri paesi o in altre istituzioni. Benché non priva di meriti, questa filosofia, se applicata senza troppo scrupolo critico, rischia di trascurare che spesso ciò che non è visibile può essere molto più importante di quanto risulta visibile, ed è anche non facilmente trasferibile. Un esempio importante, e che credo debba costituire oggetto di approfondimenti da parte della nostra Fondazione, è quello degli incentivi nell'amministrazione pubblica e del loro trapianto sulla base dell'assunto che essi funzionano bene nel privato. Il problema è serio e reale, ma è anche inappropriato, per svariate ragioni riconducibili in generale alle differenze di contesto, assumere una aproblematica trasferibilità. Occorrono, come si è detto, accurati approfondimenti.

7. Mi avvio a concludere. I fallimenti dello Stato e del mercato – benché siano fondati su analisi di diverso spessore analitico e benché in alcuni casi essi siano riconducibili ai medesimi problemi – forniscono, una volta acquisita la consapevolezza della loro concreta rilevanza, occasione per far avanzare la cultura del governo, delle buone istituzioni e – direi – del benessere sociale raggiungibile.

Questa occasione non è stata, però, colta nel modo che sarebbe stato auspicabile. Nel dibattito politico – ma anche nella sfera della ricerca – ha prevalso la tendenza a utilizzare i reciproci fallimenti – e, soprattutto, quelli dello Stato – per proporre, spesso in modo acritico, la soluzione pregiudizialmente considerata preferibile. Sotto questo profilo, il rischio è l'arretramento, non l' avanzamento, della qualità delle istituzioni. In particolare il rischio è che la soluzione che viene data ad alcuni fallimenti dello Stato sia ben lontana dalla migliore possibile; soprattutto non sia quella che, eventualmente agendo su meccanismi di funzionamento del pubblico anziché sul suo superamento, assicura il più grande tra i miglioramenti possibili.

È probabile, molto probabile, che, nella situazione attuale, molti dei mali dei quali ci lamentiamo, quando parliamo di 'fallimenti dello Stato', siano eliminabili o riducibili. È anche probabile che le risposte migliori non sempre richiedano interventi radicali o, ancora e sempre, riforme di cui è piena la storia, non proprio ricca di successi, del nostro paese. Potrebbero essere sufficienti interventi marginali ma efficaci, nascosti nell'intorno del punto nel quale ci troviamo e non tali da portarci chissà quanto lontani da esso. L'individuazione di questi interventi è ostacolata dalla scarsa diffusione di una cultura 'laica' della comparazione e della valutazione. L'uso ideologico dei fallimenti dello Stato può essere il peggior nemico del superamento dei più reali e seri tra tali fallimenti.