

CARLO CASAROSA

COMMENTO ALLA RELAZIONE
DEL PROF. MAZZOCCHI

1. In questo commento alla stimolante relazione del prof. Mazzocchi mi soffermerò soltanto su alcuni aspetti, sottraendomi alla tentazione — pericolosa — di commentare sistematicamente punto per punto.

Il primo tema che intendo trattare ha a che fare con il significato che Mazzocchi ha implicitamente attribuito al termine « regulation ».

Tradizionalmente — com'è noto — con il termine *regulation* si è fatto riferimento ad un certo tipo di strumenti di intervento dello Stato nei mercati: determinazione di prezzi e tariffe, specialmente delle *public utilities*, regolamentazione dell'ingresso in certi settori e dell'accesso a certe professioni, fissazione di standards ecc.

Mazzocchi ha in pratica esteso il significato del termine in due direzioni. Innanzitutto ha incluso nelle attività di *regolamentazione* tutti gli interventi pubblici volti a rimediare ai « fallimenti del mercato ».

In secondo luogo ha incluso nei fallimenti del mercato anche le disfunzioni di carattere macroeconomico, quali la sottoutilizzazione delle risorse, l'instabilità economica e l'inflazione, anche se poi, nel prosieguo della relazione, non ha esaminato gli interventi pubblici di tipo macroeconomico.

In definitiva Mazzocchi fa coincidere la regolamentazione con l'intervento pubblico in economia.

Ora, è evidente che non vi è nulla di sacro nell'uso tradizionale del termine regolamentazione, come di qualsiasi altro, ed ognuno di noi può adottare la terminologia che ritiene più opportuna.

Tuttavia mi permetto di mettere in dubbio l'opportunità di identificare la regolamentazione con l'intervento pubblico in

economia. È vero che vi sono dei problemi che riguardano l'intervento pubblico in generale, e su questo Mazzocchi ci ha detto cose molto interessanti. Ma è altrettanto vero che vi sono dei problemi che riguardano specificamente alcuni e non altri strumenti di intervento pubblico. Tanto per fare degli esempi, a me sembra che i problemi che emergono dalla attività dello Stato nella produzione di certi beni pubblici quali, ad esempio, la giustizia e la difesa, siano almeno in parte diversi da quelli che si pongono allorché lo Stato interviene nella determinazione di prezzi, nella fissazione di regole per l'accesso a certi mercati od a certe professioni, per garantire la qualità di determinati prodotti ecc.

Ritengo pertanto che sarebbe opportuno riservare il termine regolamentazione ad un sottoinsieme ben specificato dell'intervento pubblico e non usare il termine stesso come sinonimo di intervento pubblico.

2. Nella prima parte della relazione Mazzocchi si occupa della teoria dei « fallimenti » del mercato e, dopo aver messo in evidenza che la lista di questi fallimenti è andata progressivamente allungandosi, trasformando in regola quella che inizialmente era considerata un'eccezione, indica le ragioni che a suo parere stanno alla base di questa evoluzione.

Sono sostanzialmente d'accordo con il prof. Mazzocchi che la lista dei « fallimenti » si è allungata principalmente a causa degli sviluppi reali del sistema economico e dei problemi che da ciò sono emersi. Tuttavia aggiungerei un secondo, anche se meno importante, motivo dell'allungamento della lista.

Mi riferisco alla estensione della teoria economica in nuove direzioni, estensione che ha consentito di prendere coscienza della rilevanza di determinate imperfezioni che in precedenza non era stata percepita anche a causa della inadeguatezza della teoria esistente. L'esempio più eclatante di questo fenomeno è rappresentato dalle imperfezioni di carattere informativo, fra le quali includo, seguendo l'impostazione di Arrow, quelle relative all'attività di ricerca. Ebbene, finché la teoria economica ha proceduto sulla base dell'assunzione che i soggetti godessero di una informazione perfetta e gratuita, certi problemi non sono stati avvertiti. Con lo sviluppo della teoria economica dell'informazione, che ha avuto in Stigler ed Arrow i due padri fon-

datori, le imperfezioni del mercato nel settore dell'informazione sono entrate a vele spiegate a far parte della lista dei fallimenti del mercato ed attualmente sono uno dei temi sui quali è maggiormente impegnata sia la ricerca teorica che la ricerca applicata.

Naturalmente qualcuno potrebbe osservare che la stessa nascita della teoria economica dell'informazione è stata sollecitata dallo sviluppo economico e tecnologico nel corso del quale la produzione, la elaborazione e la diffusione dell'informazione sono andate assumendo un'importanza crescente, tanto che da alcuni anni si parla addirittura di una rivoluzione informatica. Sicché, in definitiva, anche in questo caso l'ampliamento delle ipotesi di fallimento del mercato sarebbe da attribuire alla dinamica del mondo reale ed ai problemi che da essa emergono.

Questo punto di vista ha senz'altro una sua validità. Tuttavia ritengo che anche le estensioni ed i raffinamenti della teoria economica abbiano contribuito, per così dire autonomamente, ad una più piena comprensione delle difficoltà che incontra un sistema di mercato dal punto di vista della realizzazione dell'efficiente allocazione delle risorse. E del resto i contributi iniziali di Arrow e Stigler sono stati formulati prima dell'inizio della c.d. « rivoluzione informatica ».

3. Passo ora ad esaminare la tesi centrale sostenuta da Mazzocchi. Come è noto, ogni volta che si sono trovati di fronte ad un fallimento del mercato, i teorici del benessere hanno senz'altro suggerito una qualche forma di intervento pubblico al fine di correggere i risultati dei meccanismi spontanei del mercato.

Secondo Mazzocchi questo atteggiamento è stato un errore, in quanto non vi è « a priori » alcuna ragione per aspettarsi che l'intervento pubblico porti senz'altro alla realizzazione dell'obiettivo dell'efficienza allocativa. In altri termini anche il non mercato può fallire ed è pertanto necessario sviluppare una teoria dei fallimenti del non mercato ad integrazione della teoria dei fallimenti del mercato.

Fatta questa premessa Mazzocchi passa ad illustrare le ragioni per le quali, a suo parere, il fallimento dell'intervento pubblico — del non mercato — è altrettanto generalizzato quanto il fallimento del mercato.

Per quanto mi riguarda condivido senz'altro la critica di Mazzocchi all'impostazione degli economisti del benessere e molte delle considerazioni che Mazzocchi fa in merito alle possibili cause di fallimento dell'intervento pubblico.

Tuttavia vorrei riformulare, molto brevemente, questa critica e sottolineare quello che mi sembra l'aspetto di gran lunga più interessante di questa problematica e, cioè, la teoria del comportamento degli organismi pubblici chiamati a legiferare in materia di regolamentazione e/o ad amministrare la regolamentazione stessa, che è il cavallo di battaglia della teoria *positiva* della regolamentazione.

Il limite fondamentale dell'impostazione dei teorici del benessere è stato quello di ritenere che la *teoria normativa della regolamentazione* potesse essere utilizzata anche come *teoria positiva* della regolamentazione: nel senso che essi hanno assunto, implicitamente, che l'intervento pubblico di regolamentazione: a) fosse motivato unicamente dalla constatazione del fallimento del mercato; b) si proponesse *esclusivamente* l'obiettivo di massimizzare il benessere. Ebbene, una letteratura ormai molto estesa ha dimostrato che in generale ambedue le assunzioni sono infondate.

Per quanto riguarda la prima è stato dimostrato che molto spesso la *domanda* di regolamentazione è motivata da considerazioni ben diverse da quelle relative al fallimento del mercato. Tanto per richiamare un esempio molto noto, nel settore del trasporto aereo e stradale l'intervento pubblico di regolamentazione è stato fortemente sollecitato (e naturalmente ottenuto) dalle imprese del settore allo scopo, abbastanza trasparente, di ridurre il grado di concorrenza e, quindi, di ottenere maggiori profitti.

Il caso del trasporto non è affatto speciale ed, anzi, sia la teoria positiva della regolamentazione che la ricerca applicata in materia di regolamentazione suggeriscono che quasi sempre la *domanda* di regolamentazione proveniente da vari gruppi di interesse è motivata almeno in parte dall'obiettivo di promuovere una redistribuzione del reddito a favore dei gruppi stessi.

È vero che coloro che richiedono l'intervento pubblico di regolamentazione non esplicitano quasi mai motivazioni di questo tipo e fanno invece riferimento alla necessità di rimediare

ai « fallimenti » del mercato. Ma non credo vi sia qualcuno tanto ingenuo dal pensare che potesse essere altrimenti.

Da questo punto di vista non posso essere del tutto d'accordo con Mazzocchi laddove afferma che l'espansione dell'intervento pubblico di regolamentazione è stato determinato dall'allungamento della lista dei fallimenti del mercato.

Questo allungamento può essere stato uno degli elementi che ha contribuito all'espansione della regolamentazione, ma è certo che accanto ad esso hanno agito altre e probabilmente più importanti forze reali.

Per quanto riguarda la seconda assunzione degli economisti del benessere, è stato osservato che gli organismi pubblici sono sostanzialmente agenti economici che, come tutti gli agenti economici, perseguono obiettivi propri collegati in qualche modo al tornaconto individuale.

Conseguentemente non è affatto certo che il comportamento e le scelte degli organismi pubblici si muovano nella direzione della massimizzazione del benessere complessivo o anche, più semplicemente, di un aumento del benessere.

La lezione da trarre da ciò è che è necessario costruire una teoria del comportamento degli organismi pubblici per comprendere se ed a quali condizioni il ricorso a tali organismi è in grado di correggere i risultati del mercato nel senso della realizzazione di un maggiore benessere.

Questa teoria non è stata ancora costruita, anche se esistono diversi interessanti contributi richiamati dallo stesso Mazzocchi. Tuttavia, sulla base delle conoscenze in nostro possesso sembra possibile concludere che, anche quando disponessimo di una completa e soddisfacente teoria del non mercato e si potesse, quindi, tener conto, nella formulazione delle politiche di intervento, della logica di comportamento degli organismi pubblici, la regolamentazione non sarebbe in generale in grado di realizzare una posizione di ottimo paretiano, ma condurrebbe a posizioni sub ottimali.

In altri termini sono d'accordo con la tesi generale sostenuta dal prof. Mazzocchi che anche il non mercato è destinato, normalmente, a « fallire ».

4. Ma se accettiamo la validità della tesi generale sostenuta da Mazzocchi allora dobbiamo trarne delle conclusioni mol-

to importanti per quanto riguarda l'intervento pubblico in campo economico.

Infatti, se la regola generale è che « falliscono » sia il mercato che il non mercato (e, cioè, l'intervento pubblico) non basta più constatare una situazione di fallimento del mercato per suggerire l'opportunità dell'intervento pubblico, ma è necessario porre a confronto il risultato subottimale realizzato spontaneamente dal mercato con il risultato, anch'esso subottimale, realizzato nell'ipotesi di intervento pubblico. Soltanto dopo questo confronto sarà possibile decidere se, dal punto di vista dell'efficienza allocativa e del benessere collettivo, è più opportuno affidarsi ai meccanismi spontanei del mercato, oppure integrare (o sostituire) i meccanismi stessi con qualche forma di intervento pubblico.

Naturalmente è valida anche la proposizione inversa e, cioè, non basta constatare una situazione di fallimento dell'intervento pubblico per suggerire l'opportunità di un ritorno al mercato.

Anche qui soltanto un confronto fra i risultati, subottimali, prodotti dai due meccanismi potrà consentire una scelta.

È mia impressione che nell'attuale clima di opinione siano molto numerosi gli economisti disposti ad accogliere, anche con entusiasmo, la prima proposizione ed, invece, ridotto il numero di coloro che sono disposti ad accettare la proposizione inversa.

È bene pertanto ribadire che, se è vero che in generale « falliscono » sia il mercato che il non mercato, non vi è, a priori, nessuna presunzione a favore dell'uno o dell'altro. La scelta a favore dell'uno o dell'altro può essere effettuata soltanto attraverso un esame caso per caso.