

tivi che determinano il comportamento dei manager pubblici. Nelle imprese private l'ottimizzazione dei fattori produttivi è assicurata dall'obiettivo del massimo profitto; nel pubblico tale obiettivo non sussiste (ogni volta in cui si tratta della produzione di servizi non vendibili) o non può essere stabilito come fine ultimo. In assenza di tale riscontro, la minimizzazione dei costi (comunque desiderabile al fine del buon uso delle risorse) diventa un vincolo poco stringente e difficilmente controllabile da parte dell'autorità superiore. Il manager pubblico ha ad esempio l'incentivo a dilatare le dimensioni dell'ente alla cui gestione è preposto, al fine di incrementare il proprio prestigio: il potere si sostituisce come obiettivo al profitto, e non ha certo la virtù della parsimonia. Se le forme di mercato imperfette hanno il difetto di indurre livelli di produzione inferiori all'ottimo, il settore pubblico ha congenito il vizio del gigantismo, altrettanto inefficiente. Le distorsioni possono essere ridotte incrementando le informazioni disponibili all'autorità riguardo all'operato dei burocrati; ciò però richiede controlli, che non possono avvenire a costo zero, e pone il problema dell'eventuale corrottibilità dei controllori. È curioso notare come la letteratura economica abbia identificato le radici del malfunzionamento delle agenzie pubbliche solo negli anni '70, in seguito ai contributi di Niskanen e Williamson (i *fallimenti del mercato*, per contro, sono noti fin dai tempi di Pigou).

L'ultima controindicazione all'allargamento delle dimensioni del settore pubblico è relativa alle distorsioni causate dall'incremento della pressione tributaria. Sebbene la letteratura in materia di finanza pubblica abbia identificato con precisione le regole per la definizione di un sistema tributario ottimale, tali regole sono difficilmente applicabili in pratica, e comunque non in grado di azzerare le distorsioni (ciò che in precedenza abbiamo chiamato *eccesso di pressione*). Non è inutile ricordare che le distorsioni (in termini di partecipazione al mercato del lavoro, struttura dei consumi ed utilizzo dei fattori produttivi) crescono in modo progressivamente più che proporzionale rispetto alla pressione fiscale.

Mercati, incentivi e istituzioni

Dal secondo dopoguerra in poi l'intervento pubblico si è dilatato in molti comparti del mondo economico, specie in Europa ove il rapporto fra spesa pubblica e reddito nazionale si attesta su valori superiori al 50%. Le origini di questa dinamica, più ed oltre che alle teorie keynesiane (fra gli anni '40 e '70), sono riconducibili all'applicazione dei principi del *welfare state*, promossi da W. Beveridge a cavallo della guerra e fatti propri, pur dopo notevoli resistenze, fin dall'Amministrazione Churchill. Pensioni, tutela del salario, sanità ed istruzione diventano progressivamente diritti garantiti dallo Stato. Nel caso di istruzione e sanità, la ragione dell'intervento pubblico è in parte riconducibile alla natura di beni pubblici ed agli evidenti effetti esterni positivi associati ad incrementi nella qualità e nella quantità di capitale umano. Accanto a ciò è comunque evidente l'intento perequativo, ossia il tentativo di modificare in senso maggiormente egualitario la distribuzione del benessere. Il fatto che il sistema di sicurezza sociale iniziò il suo decollo sotto l'Amministrazione del Partito Conservatore può stupire; in realtà le scelte politiche sono sempre indirizzate dall'ambiente e dalla storia. L'Inghilterra era ancora in pieno conflitto, reduce da anni di stato di assedio: in una tale condizione lo Stato è visto come fonte di sicurezza, non come ostacolo, ed i cittadini sono naturalmente più inclini alla cooperazione ed alla solidarietà.

È utile ricordare che Beveridge non amava affatto associare le sue idee al termine *welfare state* in quanto sinonimo di assistenzialismo. Sia nei lavori di Keynes che nelle opere di Beveridge, è chiaro il tentativo di identificare quegli interventi pubblici minimi necessari al buon funzionamento del mercato. Non v'è dubbio che Beveridge avesse meno fiducia nel mercato rispetto a quanto ne avesse Keynes, semplicemente perché la stabilizzazione della domanda aggregata era per Beveridge solo uno fra i compiti dello Stato; il punto comune è comunque la minimizzazione dell'intervento pubblico. Si tratta di identificare le caratteristiche ottimali di un recipiente dedicato ad un liqui-

Incentivi della burocrazia, effetti distorsivi della tassazione.