

Le istituzioni contano e possono essere studiate e comprese usando la cassetta degli attrezzi offerta dall'economia: è questo il convincimento che ha portato all'affermazione della Nuova Economia Istituzionale. In questo ambito si colloca l'economia dei costi di transazione e l'opera di Oliver Williamson: a partire dagli anni '70 con *Mercati e Gerarchie* e successivamente con *Le istituzioni economiche del Capitalismo*, sino ad oggi con *I meccanismi del governo*, il contributo di Williamson è indiscusso e originale, non solo per quanti vogliono riflettere sulle ragioni e sulle forme delle organizzazioni economiche, ma anche per quanti agiscono al loro interno.

Il suo ultimo libro, secondo l'autore, porta notizie buone e cattive. La notizia cattiva è che la comprensione dei meccanismi di governo delle transazioni economiche è ancora parziale. Lo studio delle organizzazioni economiche rifugge le semplificazioni, rifiuta la monodisciplinarietà degli approcci, delude le attese di chi è alla ricerca di ricette già pronte per affrontare il continuo evolversi delle relazioni economiche e sociali. La notizia buona è che, alla sfida posta, hanno risposto studiosi non solo nel campo dell'economia, ma in quello del diritto, dello studio dell'organizzazione, della scienza politica: lo studio dei meccanismi di governo delle transazioni si è fatto così più interessante. **L'economia dei costi di transazione, fondendo i contributi di diverse discipline, offre una guida per la ricerca futura:** la raggiunta consapevolezza delle condizioni di opportunismo e di razionalità limitata nell'operare umano (Simon), della conseguente incertezza in cui si muovono le organizzazioni, dell'importanza dei dettagli contrattuali, induce ad un maggior realismo nel valutare gli assetti istituzionali ed organizzativi esistenti, dai mercati, alle gerarchie, alle forme ibride, e ad una maggior concretezza nel progettare nuove soluzioni.

ISBN 88-464-0807-1



Corso di Analisi delle politiche pubbliche e della protezione sociale a.a. 2009-2010
Corso di Laurea magistrale in Politiche e programmazione dei Servizi alla persona

Oliver E. Williamson

**I MECCANISMI
DEL GOVERNO
L'economia dei costi
di transazione: concetti,
strumenti, applicazioni**

Presentazione di
Margherita Turvani

FrancoAngeli

verno delle transazioni – relative ai prodotti intermedi, al lavoro, alla finanza, al prodotto finale ecc. – è al centro della Ect. Le transazioni differiscono per i loro attributi; le strutture di governo differiscono per costi e competenze. Lo scopo è di effettuare l'abbinamento che minimizza i costi.

In linea generale, le strutture di governo semplici (spesso regolamentate, come il ricorso al credito) soddisfano le necessità delle transazioni semplici, ma scricchiolano quando aumentano i rischi contrattuali. In questo caso, il passaggio a strutture di governo più complesse e più costose che sostituiscono le regole con la discrezione può essere, e spesso è, una fonte di valore aggiunto.

L'approccio Ect sostiene che alcuni progetti sono agevolmente finanziabili col ricorso al credito e *debbono essere finanziati col capitale di prestito*. Si tratta dei progetti nei quali la specificità delle risorse fisiche è scarsa o moderata. Al crescere della specificità dell'*asset*, tuttavia, i diritti di prelazione esercitati dai creditori sull'investimento offrono una garanzia limitata, perché gli *assets* in questione sono scarsamente riutilizzabili. Pertanto, non solo cresce il costo del ricorso al credito ma crescono anche i vantaggi d'una supervisione stretta. La conclusione è che il finanziamento con capitale proprio, che consente un controllo più diretto attraverso il consiglio d'amministrazione (e permette la concentrazione della proprietà azionaria), è lo strumento finanziario preferito per i progetti con forte specificità dell'*asset*.

In contrasto con l'apparato formale associato a gran parte della letteratura economica, l'approccio Ect al governo aziendale e alla finanza aziendale è di tipo relativamente preformale. Dato che una successiva formalizzazione è realizzabile, questa condizione non è necessariamente criticabile. In effetti, dato che è improbabile poter scorgere le forme rilevanti semplificate se prima non si spiegano gli aspetti microanalitici sottostanti, fare a meno di questo passo significa procedere incautamente. Alcuni problemi, fra i quali certamente la finanza aziendale, sono così complessi da richiedere di essere trattati per primi "nei termini loro propri". Naturalmente è necessaria una focalizzazione, e l'economia dei costi di transazione ne offre una.

8. La politica e l'economia della redistribuzione e dell'inefficienza

Abitualmente l'efficienza viene valutata mettendo a confronto una forma organizzativa reale con una ipotetica. Per quanto istruttivo, questo test può essere fuorviante o comunque insufficiente da tre punti di vista. Primo, siccome tutte le forme di organizzazione realizzabili sono imperfette, per essere operativo, il confronto deve avvenire tra forme realizzabili. Secondo, se una di tali forme ha il vantaggio di esistere già, allora è necessario tenerne conto. In altre parole, se a prima vista il modo A viene giudicato inefficiente rispetto al modo B, ma il modo A esiste già e il modo B deve essere realizzato (con i costi che ne conseguono), allora può essere preferibile il modo A. Terzo, e collegato al secondo, può essere impossibile realizzare il modo B per mancanza di sostegno politico.

Di conseguenza, il vero test dei "fallimenti", [ma anche "inefficienze", "imperfezioni"] di tutti i tipi – dei mercati, delle burocrazie, della redistribuzione – è quello della migliorabilità. *Un risultato per il quale non può essere descritta o realizzata con benefici netti un'alternativa migliore, deve essere considerato efficiente*. Questo è un test istituzionale comparativo e, salvo che per il "fallimento" del mercato, viene largamente trascurato.

Comincio, perciò, con un rapido esame della letteratura sul fallimento del mercato. Sebbene queste lezioni possano essere valide, con qualche adattamento, anche per valutare la redistribuzione, la redistribuzione continua ad essere valutata soprattutto attraverso un confronto con un ideale ipotetico. Un'aggravante è il fatto che la redistribuzione è intrisa di politica.

Nel par. 1, metto a confronto l'approccio ortodosso (apolitico) alla redistribuzione con la più permissiva "prova del tempo" di George Stigler (1992). Nel par. 3 esamino il paradosso della "inefficienza in-

tenzionale", in cui le inefficienze hanno lo scopo e l'effetto di rafforzare i diritti di proprietà deboli. Nel par. 4 sviluppo le ragioni per confutare l'idea che la redistribuzione sia efficiente, in generale o a proposito del programma saccarifero degli Stati Uniti. Seguono le osservazioni conclusive.

1. Il "fallimento" del mercato

Una volta si valutava il fallimento (l'imperfezione) del mercato confrontando un mercato reale con uno ipotetico. Dato che i mercati reali non possono mai fare meglio (e di solito fanno peggio) della situazione ideale, il fallimento del mercato era considerato una situazione largamente diffusa. Ronald Coase contestò questo parere e propose di applicare al fallimento del mercato un approccio comparativo istituzionale:

L'ipotesi d'un sistema ideale può offrire tecniche d'analisi altrimenti impensabili e in certi casi può avvicinarci alla soluzione del problema, ma in generale la sua influenza è stata nefasta. Ha distolto l'attenzione degli economisti dalla questione principale che è di stabilire *come funzionino in pratica le soluzioni alternative*. Ha indotto gli economisti a trarre conclusioni di politica economica dallo studio d'una situazione di mercato astratta. Non è un caso che nella letteratura... troviamo la categoria "fallimento del mercato" ma non quella del "fallimento dello Stato". Finché non capiremo che dobbiamo scegliere fra assetti sociali che sono tutti più o meno imperfetti non faremo molta strada (Coase, 1964, p. 195, corsivo aggiunto).

Oggi l'approccio ai programmi politici analogo a quello del fallimento del mercato gode del consenso generale (Stiglitz, 1989, pp. 38-39), ma si è dovuto attendere a lungo. La propensione a considerare «lo Stato come un custode bene intenzionato, ostacolato soltanto dal fatto d'ignorare la politica economica più adatta a massimizzare disinteressatamente una funzione benthamiana del benessere sociale» (Krueger, 1990, p. 172) è stata un fattore deterrente.

L'attribuzione allo Stato del disinteresse e delle buone intenzioni si spiega col fatto che è conveniente ai fini analitici e con l'illusione che «i problemi più ostici cederanno all'assalto deciso di persone razionali e impegnate» (Morris, 1980, p. 23). La convenienza analitica, però, è una magra scusa per una cattiva politica pubblica, e altrettanto lo è la supposizione della razionalità e dell'impegno. È ovvio che le

persone razionali debbono venire a patti coi loro limiti cognitivi e che le persone impegnate raramente sono disinteressate (in altre parole, i più hanno progetti personali). Se tutte le forme di organizzazione realizzabili sono difetose, allora parlare di governo ben intenzionato, di regolamentazione non onerosa, di tribunali onniscienti e simili è operativamente assurdo. L'economia istituzionale comparata è sempre e comunque operata di *trade-off*.

Per evitare di cadere in ragionamenti ideali ma operativamente inconsistenti è necessario (1) riconoscere che è impossibile far meglio del proprio meglio, (2) sottoporre al test di realizzabilità le possibili forme organizzative, (3) mettere a confronto tutti i pregi e tutti i difetti delle forme realizzabili considerate, (4) descrivere e stimare i costi dei meccanismi di ciascuna riorganizzazione proposta. A questo elenco dobbiamo aggiungere un'altra condizione: far posto anche alla politica e rispettarla. Quest'ultima condizione è stata la più difficile da fare ingoiare agli analisti.

2. La redistribuzione: le concezioni rivali

Alcuni programmi di redistribuzione sono il prodotto d'un largo consenso politico, ma sono molto più numerosi quelli finalizzati strettamente, e quindi problematici. Ciò perché la redistribuzione è spesso un mezzo con cui i politici vincitori esentano dagli obblighi e concedono favori (Moe, 1990b; Moe e Caldwell, 1994). La redistribuzione è particolarmente preoccupante quando assume forme contorte che vengono giudicate inefficienti. La frustrazione è particolarmente forte quando non è possibile vietare l'adozione di programmi chiaramente inefficienti. Joseph Stiglitz accenna a tutt'e tre questi fatti:

Le redistribuzioni... sono il frutto di speciali gruppi d'interesse che usano i poteri dello Stato per assicurarsi vantaggi privati a spese del pubblico bene. Queste redistribuzioni non solo sono ingiuste, ma sono anche inefficienti. E non sono inefficienti soltanto a causa delle spese sostenute per realizzare questi fini privati: sono inefficienti anche perché le ingiustizie si traducono in programmi di governo inadatti a qualunque obiettivo "razionale".

Purtroppo in una società democratica non esiste alcun modo d'impedire queste attività. Non esiste un modo ovvio di distinguere queste attività da quelle "legittime" (1989, p. 61).

Un esempio citato spesso è il programma saccarifero degli Stati Uniti, così descritto da George Stigler:

Gli Stati Uniti sprecano (nel significato comune) circa 3 miliardi di dollari l'anno per produrre zucchero e surrogati dello zucchero ad un prezzo due o tre volte superiore al costo dello zucchero d'importazione. Eppure è dimostrato che in questo modo i produttori nazionali di barbabietola, canna e mais ad alto contenuto di fruttosio possono intasare circa un quarto di quei 3 miliardi. Gli altri tre quarti sono una "perdita inerte". La perdita inerte è il margine a cui i costi interni dello zucchero superano i prezzi d'importazione (1992, p. 459).

L'interpretazione usuale è che tali perdite rappresentino un'inefficienza: «la teoria di Posner direbbe che il programma saccarifero è clamorosamente inefficiente perché non massimizza il reddito nazionale» (p. 459). Un fattore aggiuntivo, in termini d'efficienza così come la vedono i giuristi, è che il programma saccarifero si basa su leggi invece che sul *common law*.

Stigler contesta la concezione di efficienza propria dei giuristi, e anche la conclusione che il programma saccarifero è inefficiente. Sul primo punto, il problema è che si basa su una logica monca (pp. 460-61). Sul secondo punto, è che non rispetta il processo politico: «la massimizzazione del reddito nazionale... non è l'unico obiettivo perseguito dalle politiche governative; e gli obiettivi governativi, così come appaiono dalle pratiche effettive, sono più importanti di quelli definiti dai professori di diritto o di economia» (p. 459).

In opposizione alla teoria di Posner, Stigler afferma che «il programma saccarifero è efficiente. Ormai opera da più di 50 anni e quindi ha superato la "prova del tempo"» (p. 459). Contrariamente a coloro che considerano la redistribuzione come problematica o addirittura illegittima, Stigler interpreta la redistribuzione come una manifestazione dei fini legittimi del governo.

Un modo un poco ambiguo di attribuire legittimità alla redistribuzione è di considerarla come un costo inevitabile della democrazia. Ci piaccia o no, fa parte del pacco. Così, sebbene sia preferibile meno redistribuzione rispetto a ciò che vediamo, è necessario accettare le realtà politiche. Questa, così come la vedo io, è la posizione di Stiglitz.

Un'interpretazione più favorevole considera la redistribuzione come l'architettura della politica democratica. Certo, questo può essere contestato: gli elettori, dopo tutto, sono male informati, e molti non partecipano. Ciò tuttavia ha scarsa importanza se gli attori determinanti sono i politici e i gruppi d'interesse (Moe, 1990b, p. 121). Dato che entrambi questi gruppi sono bene informati e profondamente strategici, dobbiamo attenderci che la redistribuzione sia il prodotto d'un calcolo politico strategico, e ciò è largamente confermato da molti fatti.

Ma che dire, allora, della redistribuzione attuata in modi contorti, rispetto alle alternative meno costose realizzabili? Siamo sicuri che sono inefficienti e che debbono essere riformate?

Ancora una volta la risposta è: dipende. Si pongono due problemi. Primo, è molto più facile postulare alternative efficienti — un esempio sono i compensi integrativi a saldo (v. più avanti) — che descrivere i meccanismi necessari per realizzarle. Secondo, quelle che sembrano inefficienze talvolta hanno fini deliberati, e ciò significa che dobbiamo descriverle come inefficienze intenzionali.

3. L'inefficienza intenzionale

Si considerino due regimi del settore privato: uno con diritti di proprietà ben definiti e facili da far rispettare per legge; l'altro con diritti di proprietà mal definiti e costosi da far rispettare. Le parti che organizzano le attività economiche nel primo regime esaminano le proprietà adattive e i relativi costi di ciascuna modalità realizzabile, e scelgono quella meno costosa (Williamson, 1991a). Pertanto, i componenti che possono essere prodotti a minor costo dai fornitori esterni vengono acquistati e non prodotti in proprio.

Le cose si complicano quando i diritti di proprietà nel settore privato sono mal definiti e costosi da far rispettare. In questo caso le aziende possono decidere di produrre invece di acquistare perché l'approvvigionamento esterno mette a repentaglio prezioso *know-how* (Teece, 1986). Non basta: i rappresentanti dei produttori talvolta incorrono in spese aggiuntive e superiori a quelle necessarie per sviluppare il mercato, perché queste maggiori spese rafforzano i rapporti col cliente in maniera più efficiente in termini di costi, impedendo così ai produttori di entrare nello stadio distributivo e quindi di espropriarli dei loro investimenti nello sviluppo del mercato (Heide e John, 1988). Analogamente, talvolta i concedenti impongono ai concessionari costose garanzie per impedire loro di violare le norme della qualità (Klein e Leffler, 1981).

Il filo rosso che lega tutti questi esempi è che i diritti di proprietà non sicuri ma legittimi vengono rafforzati da maggiori spese nella misura in cui tali spese vengono giudicate il modo più efficace in termini di costi per proteggersi contro le perdite di valore. Se queste maggiori spese siano efficienti o inefficienti non può essere stabilito in riferimento a un ideale ipotetico.

Certo, se fosse sempre e dovunque possibile contare su «un sistema legale [non oneroso] per definire i diritti di proprietà e dirimere le

controversie», allora chiunque «desiderasse usare una risorsa dovrebbe pagare per farlo» (Coase, 1959, p. 14). Se, tuttavia, è oneroso definire e fare rispettare in tribunale i diritti di proprietà, l'ordinamento giudiziario deve essere valutato rispetto a forme di ordinamento privato realizzabili. Se il modo più efficace (in termini di costi) per proteggere i diritti di proprietà è di sostenere le spese dell'ordinamento privato del tipo appena descritto, allora – in attesa d'una migliore tecnica di misurazione o di altri strumenti capaci di proteggere i diritti di proprietà – la risultante «inefficienza intenzionale» non è inefficiente dal punto di vista della migliorabilità¹.

Terry Moe (1990b) ha osservato che i diritti di proprietà politici sono particolarmente insicuri nei regimi democratici, in cui i programmi organizzati da una generazione di politici possono essere abbandonati quando cade il governo. Se i programmi e le burocrazie organizzati efficientemente sono più utili ma anche più facili da abbandonare, allora i politici si trovano di fronte a un trade-off: l'inefficienza (scarsa reattività, inerzie) incorporata nell'organizzazione delle burocrazie è il prezzo da pagare per impedire un facile abbandono dei fini originali. Certo, quei politici preferirebbero programmi che siano nello stesso tempo efficienti, reattivi e difficili da modificare dai successivi intenzionati ad usarli per altri scopi. Non avendo questa scelta, tuttavia, l'inefficienza (sia al presente che in futuro) viene deliberatamente introdotta allo scopo di salvaguardare la durata del programma.

La politica, inoltre, è responsabile di un'altra complicazione del progetto. Siccome la politica è l'arte del compromesso, coloro che hanno perduto vengono talvolta chiamati a partecipare alla progettazione. L'organizzazione della Osha (Occupational Safety and Health Administration) è un esempio d'inefficienza dovuta a compromesso:

Se le aziende vengono chiamate a partecipare all'organizzazione dell'Osha, la organizzano in modo da non farla funzionare. Non è una caso ipotetico. I gruppi d'interesse che rappresentavano le imprese hanno veramente partecipato all'organizzazione dell'Osha... e la Osha è un incubo amministrativo, in larga misura perché alcuni dei suoi influenti organizzatori hanno voluto darle strutture che non funzionano (Moe, 1990b, p. 126).

Come si vede, nel settore pubblico le inefficienze vengono create intenzionalmente per proteggere i diritti politici deboli di proprietà

e/o per ottenere l'approvazione di programmi che altrimenti sarebbero bocciati (meglio poco che niente). Ciò è simile (ma più grave) alle inefficienze intenzionali già scoperte nel settore privato. Queste inefficienze, considerate «perdite inerti», sono regolarmente condannate, ma ciò dimostra scarsa attenzione alla realtà politica o miopia analitica. A parte i grossi difetti dei tipi discussi nel par. 4, le inefficienze intenzionali non sono inefficienze affatto.

Per esaminare il problema più a fondo e con maggiore attenzione, assumiamo che il processo democratico in questione venga giudicato in complesso positivo. (Fra le altre cose, ha il merito di concedere il diritto di voto a chiunque «dovrebbe» beneficiare di questo diritto.) Assumiamo inoltre che i gruppi d'interesse e i politici siano lungimiranti, in quanto guardano avanti e percepiscono in che modo le differenti configurazioni dell'attività influiscono sui loro interessi.

Il governo, pertanto, non si limiterà a fornire i vari servizi – come ad esempio giustizia e forze dell'ordine, difesa e affari esteri – ma cercherà anche di ridistribuire i redditi. Alcune di queste ridistribuzioni possono ricevere un largo consenso ed assumere la forma di semplici trasferimenti di reddito, ma altre saranno molto più complesse e contorte. Che dire delle seconde?

Per essere specifici, supponiamo che un particolare gruppo d'interesse sostenga la maggioranza politica e chiedi ai politici di ridistribuire i redditi in loro favore. Supponiamo che ciò sia possibile con tre programmi differenti: A, B e C. Il programma A prevede il pagamento diretto, ed è il meno costoso da realizzare, ma è anche il più facile da annullare, e perciò non lo appoggeranno né i gruppi d'interesse né il governo. I programmi B e C garantiscono ai gruppi d'interesse i medesimi benefici, ma i politici percepiscono che il programma C (che va incontro a maggiori perdite inerti) lega più fortemente i gruppi d'interesse ai politici al potere e quindi garantirà meglio la loro rielezione. Chiaramente, il programma C sarà quello con maggiori probabilità di essere approvato.

Valutando in termini convenzionali di perdite inerti, il programma A è preferibile al programma B, che è preferibile al programma C. Il giudizio apolitico è che il programma C deve cedere il passo al più efficiente programma B, che deve cedere il passo al programma A che è ancora più efficiente. È largamente riconosciuto, ad esempio, che i fini redistributivi del programma saccarifero (che oggi prevede contingentamenti all'importazione e subisce cospicue perdite inerti) potrebbero essere realizzati più efficientemente con compensi integrativi ai coltivatori. Esaminiamo i possibili meccanismi.

1. Non si tiene conto delle seconde migliori alternative.

Una possibilità è di pagare mensilmente o annualmente questi compensi correnti e futuri. Ciò richiede una valutazione dei compensi spettanti a ciascuno, e questa valutazione, che deve essere certa, è onerosa e suscettibile di controversie. Più complicata è la questione dei compensi futuri. Con quale formula calcolare le variazioni? E il meccanismo sarà rispettato? Che fare in caso di controversie? I compensi sono trasferibili alle generazioni successive? Vanno al titolare indipendentemente dall'uso che ne fa? Che fare se le caratteristiche dei titolari successivi sono differenti da quelle dei titolari correnti? Siccome, inoltre, i pagamenti periodici possono essere facilmente ridotti o sospesi se i governanti in carica non vengono rieletti, sia i gruppi d'interesse che la maggioranza in carica considereranno a rischio questi mezzi di redistribuzione.

Si consideri, pertanto, un'altra forma di pagamento in denaro che presumibilmente è esente da rischi politici ed è più facile da gestire: il pagamento a saldo ai titolari correnti. Si calcola il flusso dei benefici futuri e si paga subito il totale. È tutto risolto?

Proprio no. Tanto per cominciare, i beneficiari possono accettare il pagamento a saldo solo per tornare a chiedere. Se avevano peso politico prima, perché non continuare a sfruttarlo? La questione si riduce a un problema di impegni credibili. Se ci rifacciamo alla definizione di politico onesto, la domanda è se i beneficiari pagati una volta si considereranno pagati per sempre. (Qualunque risposta affermativa deve essere accompagnata dalla descrizione del meccanismo con cui realizzare questa credibilità.) Non basta: i politici rifiuteranno i pagamenti a saldo, perché liberano da ogni impegno i gruppi d'interesse con cui hanno stretto l'accordo e sui quali contano per il sostegno e i voti futuri. Con questo non si vuol dire che i beneficiari sono ingrati e che la riscossione dei benefici non ha effetti ritardati. I pagamenti periodici, tuttavia, debbono essere considerati come una base più affidabile per il proseguimento del sostegno politico².

È interessante osservare che esistono numerosi parallelismi fra questa discussione e quella che ebbe luogo 30 anni fa in materia di antitrust. Proprio come l'uso di un'ipotesica forma ideale di contrattazione indusse le autorità della commissione antitrust (v. Williamson, 1985b, pp. 183-189) a dichiarare inefficienti e illegittime le pratiche di contrattazione atipiche e insolite³, così l'uso di un'ipotesica forma ideale di

ridistribuzione permette a professori di diritto e d'economia di dichiarare inefficienti e assurde le forme di redistribuzione atipiche e contorte. Ma l'analogia finisce qui: sebbene la politica antimonopolistica sia stata riformata, le critiche alla redistribuzione restano.

Mentre l'antitrust ammette oggi che le pratiche atipiche e insolite possono servire, e qualche volta sono servite, a proteggere i diritti di proprietà deboli ma legittimi⁴ (oltre che o invece che ai fini monopolistici), i critici ortodossi della redistribuzione non lo ammettono. E mentre la migliorabilità è, di fatto, diventata il test operativo del "fallimento" del mercato, le insufficienze politiche vengono ancora esaminate in relazione a un ideale ipotetico.

Probabilmente è la scarsa familiarità con la politica che spiega queste differenze. O forse gli economisti, in quanto custodi della razionalità (Arrow, 1974, p. 16), hanno la responsabilità e il diritto d'insegnare agli altri che cosa è efficiente. Se i pesi impliciti della politica e dell'economia differiscono, allora l'economia prevale sulla politica e non viceversa.

Stigler non è d'accordo e dichiara che i programmi redistributivi che hanno superato la prova del tempo sono efficienti. Per quanto utile concessione alla *Real Politik*, la prova del tempo è anche tautologica. La mia proposta per risolvere i rebus della redistribuzione è di riconoscere che l'azione risiede nei dettagli. Pertanto i meccanismi della redistribuzione debbono essere esaminati al fine di accertare (1) se un modo alternativo di attuare la redistribuzione è o non è realizzabile; (2) se quelle che appaiono come inefficienze celano lo scopo e l'effetto di rafforzare (e anche forse di legittimare) i diritti politici deboli di proprietà; (3) se è corretto definire inaccettabili le insufficienti organizzazioni o politiche, e quindi, rimediabili o no, bocciarle. Tutt'e tre i punti impongono un esame degli aspetti microanalitici.

4. Possibili eccezioni

Supponiamo che sia generalmente accettato che (1) i confronti rilevanti sono quelli tra forme alternative realizzabili (nel qual caso gli ideali ipotetici vengono considerati soltanto per agevolare il confronto tra differenti forme realizzabili); (2) le forme già esistenti sono avanzate perché le forme rivali incorrono in costi di organizzazione

2. Ciò presuppone che gli eletti in carica siano avvantaggiati sui membri dell'opposizione ai fini della concessione di benefici futuri.

3. La Corte Suprema concordò. *United States contro Arnold, Schwinn & Co.*, 388 U.S. 365 (1967).

4. La Corte Suprema cambiò parere nella causa *Continental T.V. Inc. et al. contro GTE Sylvania Inc.* 433 U.S. 36 (1977).

e (3) i diritti di proprietà deboli vengono talvolta rafforzati con inefficienze intenzionali. Tutt'e tre le proposizioni sono applicabili alle attività del settore pubblico e di quello privato, ma la politica differisce nella misura in cui è un impegno che mira ad ottenere il favore dell'elettorato. Sebbene la tradizione del governo ben intenzionato sostenga che i politici tengono conto dei vari interessi e garantiscono benefici «a tutto il popolo e sempre», la *Real Politik* insegna che i vincitori esercitano il potere a spese degli altri (Moe e Caldwell, 1944, p. 173).

Come si è visto, l'inefficienza viene introdotta nella progettazione delle burocrazie pubbliche e dei programmi pubblici perché i diritti di proprietà non sono sicuri e/o perché s'impone un compromesso. Sebbene queste inefficienze si riducano (al limite, scompaiano), se diminuiscono l'incertezza dei diritti e la necessità di compromessi, l'incertezza politica e il compromesso sono essi stessi il prodotto d'un più ampio progetto: quello d'un sistema democratico funzionale.

Ai fini di questa discussione assumo che la democrazia in questione soddisfa gli standard minimi di validità (non è necessaria una riforma)⁵ e che i politici e i gruppi d'interesse operano scelte strutturali competenti e lungimiranti. Date per scontate queste condizioni, che presuppongono l'efficienza, il problema che affronto in questo paragrafo è: se consideriamo l'efficienza come un presupposto confutabile, su quali basi possiamo confutarlo? Prima esaminiamo il problema in generale e poi con riferimento al programma saccarifero.

4.1. Il problema in generale

Le basi possibili su cui confutare l'efficienza d'un programma di redistribuzione includono la dimostrazione che (1) le perdite inerti sono

5. Questa è un'assunzione importante. Se un sistema politico supera la soglia della validità, allora non esistono motivi per contestare un particolare risultato (o addirittura un'intera categoria di risultati, ad es. tutti i programmi basati su intrighi politici). Se mai, tutte le contestazioni dell'efficienza d'un programma politico, al suo rinnovo, debbono essere fatte in termini specifici del programma. Su questo punto tornerò. Si noti che dichiarare che un sistema politico supera la soglia della validità non significa che ogni sistema politico debba essere considerato sul piede di parità. Qualcuno potrebbe sostenere che il sistema politico francese è migliore di quello inglese (o viceversa) o che una qualche combinazione di entrambi i sistemi sia superiore ad entrambi. Se dovessimo organizzare *ex novo* un sistema politico, queste caratteristiche strutturali migliori potrebbero essere illustrate e (si spera) adottate. Tuttavia, siccome non stiamo partendo da zero, e siccome si ritiene che entrambi i sistemi superino la soglia di validità (per cui non è possibile proporre una riforma generale che abbia qualche probabilità di essere realizzata) noi dobbiamo lavorare con ciò che abbiamo.

largamente superiori a quanto ritenuto in precedenza; (2) il programma ha una vita sua (un esempio particolarmente preoccupante è la "cattura"; v. par. 4.1.2); (3) i programmi rivali sono ingiustamente svantaggiati da altri punti di vista organizzativi; (4) il processo politico era (o è) localmente difettoso. Consideriamo uno per uno questi 4 punti.

4.1.1. Le perdite inerti

I programmi (come quello saccarifero) noti per le cospicue perdite inerti sono sospetti di per sé. Come minimo, la periodica rivelazione di queste perdite obbliga i loro fautori a difenderli in qualche modo. Questi riesami periodici sono particolarmente importanti per i programmi gravati da addebiti anticipati, cosa che di fatto avviene a molti programmi, a causa delle incertezze politiche (Moe, 1990b, p. 136). Per evitare che il saldo dei benefici politici diventi negativo e tuttavia resti nascosto, a causa delle inerzie del processo politico, una revisione periodica da parte degli economisti o di altri scienziati sociali che riveli le perdite inerti importanti può avere effetti salutari.

Una valutazione della perdita inerte può essere opportuna anche perché i costi di alcuni programmi vengono acriticamente presupposti come trascurabili, probabilmente perché non è mai stata cercata la prova in contrario. Il presupposto dell'efficienza va troppo in là se i programmi che hanno superato la prova del tempo non sono mai stati esaminati. Un esempio istruttivo è la politica antimonopolistica nei confronti delle acquisizioni di controllo degli anni '60⁶.

La situazione dell'epoca è illustrata dal parere della Federal Trade Commission (Ftc) nella causa *Foremost Dairies*, in cui la commissione affermò che la violazione della legge antimonopolistica era provata da documenti che «dimostrano che l'azienda acquisitrice ha un potere significativo in alcuni mercati o che la sua estesa organizzazione le offre un vantaggio decisivo in termini d'efficienza sulle sue rivali»⁷. Sebbene Donald Turner, fra gli altri, si affrettasse a etichettare questo verdetto come cattiva amministrazione della giustizia e cattiva economia (1965, p. 1324), per il fatto che protegge i concorrenti invece di promuovere i vantaggi della competizione ai fini del benessere, nella causa contro la *Procter & Gamble* la commissione sviluppò ulteriormente questo ragionamento, legandolo alle barriere all'entrata in questo modo:

6. Il resto di questo paragrafo si basa su Williamson, 1985b, cap. 11, par. 3).
7. *Foremost Dairies, Inc.*, 60 F.T.C., 944, 1084 (1962).

Nel sottolineare, come facciamo, l'importanza dei vantaggi di scala come fattore d'innalzamento delle barriere ai nuovi entranti nel settore delle candeggine, noi respingiamo come speciosa in diritto e infondata nei fatti la tesi che la Commissione non dovrebbe, nel suo tentativo di proteggere le piccole imprese "inefficienti" del settore, vietare una fusione tanto ricca di "efficienze". A questa tesi si può rispondere brevemente che, ai sensi della legge antimonopolistica, l'efficienza economica ed ogni altro beneficio sociale risultante da un'acquisizione sono pertinenti soltanto in quanto tendono a favorire o a ritardare la competizione (Bork, 1978, p. 254).

La maggiore importanza attribuita alle barriere all'entrata e lo scarso interesse per le economie traspare anche dal parere della Corte suprema. In effetti la Corte osservò che l'acquisizione della Clorox da parte della Procter & Gamble può

tendere ad alzare le barriere a nuovi entranti. Il più importante strumento competitivo sul mercato delle candeggine è la pubblicità. La Clorox è limitata in questo settore dal budget relativamente modesto e dal fatto di non potere ottenere sconti sostanziali. Al contrario, il budget della Procter è molto più grande, e anche se non lo utilizzasse interamente per reclamizzare il Clorox, potrebbe utilizzarne una buona parte per scoraggiare la minaccia a breve termine d'un nuovo entrante. La Procter può sfruttare i suoi sconti per quantità per reclamizzare il Clorox. Pertanto, un nuovo entrante sarebbe più riluttante a competere col gigante Procter piuttosto che con la più piccola Clorox. Le possibili economie non possono essere utilizzate per difendere l'illegalità⁸.

La scarsa considerazione delle economie (anzi, il fatto di giudicarle strumento anticoncorrenziale) arrivò al punto che gli imputati negarono di avere migliorato la loro efficienza economica. Così la Procter & Gamble affermò che la sua acquisizione della Clorox non era condannabile perché lo Stato non poteva provare la possibilità di efficienze:

[Il governo non può dimostrare] l'esistenza di vantaggi nell'approvvigionamento o nel prezzo delle materie prime o nell'acquisizione o uso degli impianti necessari o nell'acquisto di contenitori o nei costi di trasporto... Non c'è prova di risparmi in qualunque aspetto della fabbricazione. Non c'è prova che qualche nuovo impianto possa essere utilizzato per la produzione del Clorox. Non c'è prova che qualche combinazione di attrezzature possa essere utilizzata per la produzione del Clorox.

8. *Federal Trade Commission contro Procter & Gamble Co.*, 386 U.S. 568, 574 (1967).

Non c'è prova che una qualche combinazione di attrezzature possa realizzare economie, anche se tale combinazione fosse realizzabile⁹.

Il fatto che negli anni '60 i benefici dell'efficienza fossero così poco considerati si spiega in parte con l'opinione diffusa che fra due alternative strutturali – una delle quali presenta maggior potere di mercato e maggiore efficienza dell'altra – viene immancabilmente preferita la struttura più concorrenziale (la seconda). Questo punto di vista era sostenuto dal presupposto implicito che anche i più piccoli effetti anticoncorrenziali annullano sicuramente l'efficienza al momento della valutazione netta. Il parere della Ftc che «l'efficienza economica od ogni altro beneficio sociale [è] pertinente soltanto nella misura in cui possa tendere a rafforzare o ritardare la competizione» (dove "competizione" è definita in termini strutturali) è una chiara dimostrazione di questa filosofia.

Un'applicazione del modello dell'equilibrio parziale (tipico dell'economia del benessere) ad una valutazione del potere di mercato rispetto all'economia rivelò che l'ostilità nei confronti delle economie era pagata a caro prezzo (Williamson, 1968b). Di fronte al montare delle critiche¹⁰ e con la crescita della competizione internazionale (da parte di aziende estere non frenate dalle tendenze antimonopolistiche americane), la politica antimonopolistica nei confronti delle economie è stata alla fine riformata. La dimostrazione dell'esistenza delle perdite inerti ha avuto in questo caso un effetto salutare.

4.1.2. Trasformazioni intertemporali/cattura

Le organizzazioni, come il diritto, hanno una vita propria. Talvolta le trasformazioni sono note e prevedibili e quindi dovrebbero essere incorporate fin dall'inizio nella progettazione, ma alcune trasformazioni sono del tutto impreviste: la complessità dei sistemi supera le possibilità di comprensione.

Questi limiti, tuttavia, non sono immutabili. La Legge ferrea dell'oligarchia di Robert Michels è un esempio di trasformazione che, sebbene un tempo ignota, è stata finalmente spiegata: «è l'organizzazione che crea il dominio degli eletti sugli elettori, dei mandati sui mandanti, dei delegati sui deleganti. Chi dice organizzazione dice oligarchia» (1962,

9. Il rifiuto dell'esistenza di efficienze è contenuto nella memoria difensiva della Procter & Gamble, chiamata in causa dalla Clorox. Si veda Alan Fisher e Robert Lande, 1983, p. 1582, n. 5.

p. 365). Nonostante le buone intenzioni, alla fine prevalgono le tendenze umane, col risultato che la leadership iniziale (o i suoi successori) "si attacca alla poltrona". Situata in posizione strategica, la leadership si arrocca controllando le informazioni, manipolando premi e punizioni e mobilitando le risorse per sconfiggere i rivali. Ancora peggio, la leadership usa l'organizzazione per favorire i propri interessi a spese degli altri.

Una soluzione sarebbe di rifiutare tutte le proposte di organizzare, e scegliere l'anarchia, ma sarebbe eccessivo. La lezione migliore e più profonda è di tenere conto di tutte le uniformità prevedibili al momento della progettazione, quando è possibile rimediare agli eccessi oligarchici prevedibili. Così, sebbene le tendenze oligarchiche dell'organizzazione siano state mal comprese prima che Michels chiarisse la questione, ora che la Legge ferrea dell'oligarchia è di dominio comune, gli esiti oligarchici non dovrebbero più sorprendere i professionisti e gli studiosi dell'organizzazione. Oggi i progettisti dell'organizzazione dovrebbero tenerne conto.

Dato, però, che la nostra conoscenza delle trasformazioni intertemporali cui sono soggette le organizzazioni è ancora elementare, alcuni esiti saranno tuttavia una sorpresa. Quali proprietà di efficienza dovremmo attribuire a questi esiti?

Una risposta è di accettare tutto come inevitabile, nonostante il nostro migliore impegno. Può essere una buona soluzione, ma una soluzione migliore è mettere in discussione i risultati eccezionalmente inefficienti. Questo è anche il mio consiglio, con la seguente precisazione: siccome una qualche misura d'inefficienza *ex post* è inevitabile, e siccome le accuse d'inefficienza possono essere fatte strategicamente, è necessario fissare molto in alto la soglia dell'inefficienza eccezionale. La "cattura" è un esempio significativo.

Marver Bernstein (1953) ha descritto l'evoluzione della commissione di controllo creata durante il *New Deal*. All'inizio questa commissione sembrava dotata di buone intenzioni, e molte volte si è dimostrata utile¹¹.

10. Sebbene i meriti di questo quadro di riferimento siano stati contestati (Posner, 1975b, p. 821), l'approccio generale, se non il quadro teorico stesso, è stato in seguito utilizzato da altri. Joe Bain è stato fra i primi a riconoscere i meriti d'una difesa economica delle acquisizioni di controllo (1968, p. 658). Wesley Liebeler (1978), Robert Bork (1978) e Timothy Muris (1979) hanno fatto largo uso del modello di trade-off dell'equilibrio parziale quando hanno affermato che le sentenze dell'antitrust che ignorano i trade-off sono male informate e contrarie all'interesse sociale. Oggi le *Merger Guidelines* considerano favorevolmente le economie.

11. Questo è un problema empirico e quindi deve essere risolto dopo un esame della

I risultati, però, spesso differiscono dalle intenzioni¹². Un fattore che sistematicamente contribuisce a questa discordanza è che i continui contatti fra le industrie da regolamentare e gli enti preposti alla regolamentazione sono così stretti, lo scambio di personale così comune e la capacità d'influenzamento dei consumatori così ridotta (al confronto), che è accaduto l'inevitabile: in varia misura, le commissioni sono state "catturate".

Può darsi che negli anni '30 questa "cattura" non fosse prevedibile¹³, ma questo errore non doveva essere ripetuto 20 e 40 anni dopo. Ciò che un tempo era imprevedibile oggi è scontato. In effetti, Stigler (1971) ha fatto un passo avanti in questa argomentazione: le industrie che mirano a "catturare" il processo e ad assicurarsene i benefici chiederanno di essere regolamentate (col pretesto del pubblico interesse). Assumendo, inoltre, che alla fine tutti i gruppi d'interesse capiscono a che gioco si gioca, il risultato finale sarà non migliorabile (e quindi efficiente) (Becker, 1983)¹⁴. Di conseguenza, coloro che

documentazione esistente. Si consideri l'interessante valutazione di Stigler a proposito degli effetti della Securities and Exchange Commission (Sec). Stigler descrive il testo base come «la semplicità in persona... Prendiamo tutte le nuove emissioni di azioni industriali di valore superiore ai 2,5 milioni di dollari nel periodo 1923-28, e quelle superiori ai 5 milioni di dollari nel 1945-49, e misuriamo il valore di queste emissioni... nei 5 anni successivi... rispetto alla media del mercato» (1964a, p. 120). La performance rispetto al mercato delle nuove emissioni pre-Sec confrontata con quella post-Sec all'intervallo di un anno è la seguente (la prima cifra è la media pre-Sec e la seconda quella post-Sec): dopo un anno, 81,9 contro 81,6; dopo 2 anni, 65,1 contro 73,3; dopo 3 anni, 56,2 contro 72,6; dopo 4 anni, 52,8 contro 71,9; e dopo 5 anni, 58,5 contro 69,6. Stigler afferma che siccome queste differenze sono statisticamente significative soltanto al terzo e quarto anno, la Sec non ha avuto effetto. Poiché, tuttavia, i test di significatività statistica non sono necessari quando, come nel caso di Stigler, si misurano gli attributi dell'intero universo e non d'un suo campione, questi dati debbono essere interpretati in maniera molto differente. Salvo il primo anno, la Sec ha avuto effetti positivi in tutti gli anni.

12. Un esempio di buona intenzione fallita è la "Pioneer Policy" adottata dalla Federal Communications Commission (Fcc) con l'approvazione del suo presidente, Henry Geller. Questa "politica sperimentale" ha avuto l'effetto di concedere gratuitamente a nuove aziende *hi-tech* licenze per un valore stimato di 250 milioni di dollari. Com'era da attendersi, ciò è sfociato in «lobbyismo incessante», ed oggi Geller riconosce che «è stato un errore». Si veda Peter Passell, "F.C.C. 'Pioneer Policy' Under Attack", *New York Times*, 31 gen. 1944, p. C1.

13. Ma può essere un'ingenuità. Le industrie regolamentate, che certamente sono lungimiranti, hanno sempre avuto un peso sulla progettazione degli enti preposti alla regolamentazione. (La riforma sanitaria di Clinton ha sollevato problemi del genere).

14. Assumendo che un gruppo d'interesse di produttori abbia la convenienza e l'abilità di organizzare collettivamente, il problema non se organizzerà, ma come. Un modo d'organizzare sarebbe di creare un'associazione o cartello. Un secondo modo sarebbe

protestano contro la cattura sono semplicemente degli sconfitti. Avendo perduto la competizione politica *ex ante*, cercano un rimedio *ex post*, dichiarando che un risultato che invece è scontato (la cattura) non poteva essere ragionevolmente previsto, come dimostra la retorica delle "buone intenzioni" di cui trasuda il *Congressional Record* (Atti del Congresso).

Sebbene la logica della razionalità su cui si basano Stigler e Becker sia molto forte, la proposizione che la politica viene condotta in maniera consapevole da attori strategici ha parecchio da dire su questo punto. Ma anche dando per scontata la cattura, alcuni casi possono essere così ripugnanti — più di qualunque scenario immaginabile — da non potersi accettare. Può venir fuori, ad esempio, che un'attività informale che opera ai margini d'un settore regolamentato, è gestita da criminali. Possono esistere anche altre situazioni destinate a diventare conseguenze inaccettabili dell'evoluzione d'una struttura arroccata: un esempio è la corruzione nella pubblica amministrazione. Dato però che la burocrazia è quello che è, un po' di arroccamento e di corruzione (presto o tardi) dobbiamo aspettarcelo. La corruzione che non può essere corretta con benefici netti non è, per definizione, migliorabile¹⁵.

4.1.3. I costi di organizzazione

Sebbene si possa presumere che la ridistribuzione cessa appena cade la maggioranza che l'ha voluta, ciò presuppone che la vecchia minoranza e i programmi consolidati siano sul piede di parità. Chiaramente, però, i programmi consolidati sono avvantaggiati da un'infrastrut-

tura attraverso un ufficio di regolamentazione. A parte la cattura, gli interessi dei consumatori (oltre che del gruppo d'interesse dei produttori) potrebbero convergere sulla soluzione regolamentazione. In ogni caso, la scelta è fra soluzioni realizzabili, fra le quali non sono incluse le alternative perfettamente oneste. Si sceglieranno tutte quelle giudicate efficaci in termini di costi.

15. A questo proposito si noti che le alternative realizzabili migliori bloccate dal processo politico — e che quindi non possono essere realizzate — sono di fatto irrealizzabili. In tal caso, soltanto una riforma politica può realizzare il cambiamento strutturale. L'esperienza insegna che la riforma genuina è un caso raro. In attesa della riforma politica, le richieste di eliminare la corruzione possono spesso essere messe a tacere creando "commissioni d'inchiesta" che indagano a modo loro. I politici scaltri e i loro benefattori attribuiscono fini degni a questi tentativi, e il fatto che questa strategia funziona dimostra che le generazioni di elettori e di giornalisti imparano molto poco dalle generazioni precedenti. Dopo pochi anni e qualche processo clamoroso, la struttura sopravvive e il business prosegue come al solito (corruzione). Si veda l'esame che fa James Lardner della ricorrente corruzione nel City Police Department di New York, in "The Whistle-Blower - Part II", *The New Yorker*, 12 lug. 1993, pp. 39-58.

tura già in posto e funzionante, e i burocrati incaricati di gestire i programmi raramente sono indifferenti all'abolizione dei loro incarichi. I programmi rivali incorrono nei costi di organizzazione: i rivali debbono organizzare, e quindi debbono trovare i loro sostenitori e i possibili leader; debbono raccogliere le risorse e studiare le routine; e debbono convincere gli "investitori" politici che il progetto non è soltanto "buono", ma che c'è anche da guadagnare.

Si tratta, insomma, della controparte nel settore pubblico dei "vantaggi della prima mossa" nel settore privato. Alcuni di questi vantaggi spettano naturalmente e non sono contestabili, ma altri sono dovuti a comportamento strategico (opportunistic). I tentativi di alzare barriere politiche all'entrata molto più alte di quelle prevedibili a cose normali sono particolarmente condannabili.

La domanda allora è: si possono escogitare criteri significativi per riconoscere quando i beneficiari della ridistribuzione si sono arroccati grazie a grosse manipolazioni del processo politico e a spese delle generazioni successive? Si tratta d'una domanda difficile e, almeno per ora, senza risposta. A parte i difetti politici ricordati sopra, ho poche speranze.

4.1.4. Le condizioni iniziali

In questo paragrafo mi occupo degli svantaggi intertemporali impuntabili non al caso (ad es., uno che ha avuto la fortuna di essere lì per primo e quindi è partito bene) ma a condizioni iniziali inaccettabili. Per essere specifici, che cosa si deve fare se coloro che oggi sono chiamati a pagare erano esclusi da una partecipazione paritaria alla progettazione del programma? Visti i vantaggi "della prima mossa" questi programmi resistono ai tentativi di annullamento, anche se coloro che inizialmente erano stati esclusi (e svantaggiati) adesso hanno voce in capitolo.

L'esclusione dal diritto di voto (*de jure* o *de facto*) delle donne o delle minoranze etniche è un caso ovvio di necessità di riforma. Ma anche in questo caso il diritto di riformare deve essere condizionato. Il diritto è molto più giustificato se coloro ai quali era negata la partecipazione alla vita politica sopportavano una quota sproporzionata dei pesi.

Un caso particolarmente preoccupante è quello delle generazioni future (Brennan e Buchanan, 1985). Ai minori è negato il diritto di voto, eppure, nei sistemi in cui sono obbligatori i contributi previdenziali (a differenza dell'assicurazione privata), i minori pagheranno ai

padri le pensioni decise dai padri. Quand'è che un "patto" fra generazioni è irragionevole e diventa un abuso?

4.2. Il programma saccarifero

Si ricorderà che Stigler ha usato il programma saccarifero che ha superato la "prova del tempo" per criticare la conclusione ortodossa che le "perdite inerti" della ridistribuzione significano inefficienza. La sua criptica descrizione di tale programma ignorava tuttavia seri difetti. È opportuno ricorrere, perciò, a uno studio più dettagliato dell'economia politica dei controlli sullo zucchero: quello di Anne Krueger (1990).

Un tema ricorrente dello studio della Krueger è che i programmi complessi progettati per favorire gli interessi economici mediante controlli dei prezzi e dei volumi assumono «una vita propria» (1990, p. 212). Si evolvono in modi inimmaginabili, nei quali le parti sbagliano, apprendono e creano strategie, e gli esiti sono in parte il prodotto casuale d'una politica casuale. Fra le osservazioni più importanti della Krueger cito le seguenti:

1. «Una volta creato, uno strumento politico (a) cadrà in mano a gruppi che percepiscono di poterne beneficiare (indipendentemente dal fatto che abbiano o non abbiano partecipato alla creazione di tale programma); (b) provocherà reazioni del mercato che minizzeranno i costi (per il mercato) del programma; (c) provocherà reazioni politiche al punto (b) da parte di gruppi formati sotto il punto (a), intese a controbilanciare queste reazioni del mercato, e ciò a sua volta provocherà (d) strumenti politici sempre più complessi intesi a trattare con i gruppi d'interesse concorrenti che si formano attorno allo strumento politico, e anche a sventare le risposte del mercato giudicate dannose» (pp. 209-10);
2. la complessità del programma saccarifero è grande e conferisce benefici a coloro che «ne hanno appreso le tortuosità» e il cui «capitale umano verrebbe fortemente svalutato se il programma venisse molto semplificato o soppresso» (p. 208);
3. gli estranei sono svantaggiati sia dalla mancanza di conoscenza specifica sia dall'«elemento tecnocratico» per il quale «gli esperti vanno avanti e indietro fra la gestione e il "lobbying" del programma» (p. 190);
4. il programma saccarifero è istituzionalmente «insolito» da parecchi punti di vista. In primo luogo «esiste l'anomalia (rispetto alla nor-

ma del Congresso americano) che la legislazione sullo zucchero sia gestita dalla Commissione finanze del Senato (perché è un'importazione) e dalla Commissione agricoltura della Camera (casualità storica). Inoltre, dato che è un'importazione e quindi ha conseguenze sul reddito, soltanto alla Commissione agricoltura della Camera spetta il primo passo per legiferare. Ciò conferisce alla Commissione agricoltura della Camera un potere sullo zucchero molto superiore a quello che avrebbe avuto se la controparte fosse stata la Commissione agricoltura del Senato; e inoltre la Commissione agricoltura della Camera è notevolmente più attenta alla questione dello zucchero di quanto non sarebbe la Commissione trasporti della Camera» (p. 208). Il fatto, infine, che lo zucchero è uno strumento di politica estera (specialmente nei confronti di Cuba) crea un'ulteriore complicazione (p. 209);

5. i compensi integrativi avrebbero realizzato la ridistribuzione a costi di gran lunga inferiori, ma i coltivatori si opposero, probabilmente perché temevano che «si ponesse un tetto alla somma da pagare a ciascun coltivatore» (Krueger, 1990, p. 204).

Stando così le cose, si deve concludere che il programma saccarifero era così difettoso da poter giudicare non corretto il verdetto d'efficienza emesso da Stigler? Io sarei contrario a pronunciarmi in questo senso, ma altri la pensano diversamente. Dopo tutto, le perdite inerti (come percentuale del totale) sono particolarmente forti; il programma si è sviluppato in maniera insolitamente tortuosa; e la supervisione del Congresso è stata insolita e chiaramente difettosa.

Quest'ultimo punto è particolarmente preoccupante ma, a mio giudizio, non decisivo. Salvo aggravanti, io definirei il programma saccarifero uno scampato pericolo. Per quanto troppo cauto e/o permissivo, il giudizio di scampato pericolo ha uno scopo. In primo luogo, d'ora in poi i programmi che vengono giudicati scampati pericoli saranno gestiti in maniera più cauta. Inoltre, se molti programmi sono del tipo scampato pericolo, allora s'impone una riforma generale.

A parte il secondo punto, ai fini della riforma particolare la lezione è che l'azione risiede nei dettagli. Nonostante le perdite inerti, se un programma di ridistribuzione viene regolarmente rinnovato, allora gli avversari debbono sostanzialmente le loro accuse d'inefficienza dimostrando l'esistenza di carenze organizzative o politiche. Per un sistema che funziona ragionevolmente bene — un sistema che giustifica una riforma particolare ma non generale — quello che serve è una microanalisi.

5. Conclusioni

Il concetto di migliorabilità ha una lunga storia. Sia E.A.G. Robinson (1934) che Harold Demsetz (1969) hanno fatto intelligente riferimento alla fragilità analitica dell'«economia del nirvana», che comporta il confronto tra forme di organizzazione reali e ideali. Come si è già visto, gli ideali ipotetici sono operativamente irrilevanti. All'inter-no d'un sottoinsieme realizzabile, il test rilevante è stabilire se (1) è possibile descrivere un'alternativa che (2) può essere realizzata con (3) previsione di benefici netti. Questo è il criterio della migliorabilità.

Robinson usò il concetto di migliorabilità per criticare quello di azienda ideale proposto da Nicholas Kaldor (1934). Coase e Demsetz hanno usato la migliorabilità per criticare le valutazioni non comparate del «fallimento» del mercato. Esempi più recenti di accuse d'inefficienza senza riferimento al test di migliorabilità sono i pretesi vantaggi delle aziende gestite dai lavoratori¹⁶ e le pretese inefficienze imputabili alla dipendenza dal percorso¹⁷. In questo capitolo esaminiamo an-

16. John Bonin e Louis Putterman attribuiscono dei vantaggi alle aziende gestite dai lavoratori assumendo che queste aziende possono replicare l'impresa privata in tutti gli aspetti rilevanti senza svantaggi di costo del capitale (1987, p. 2). Per una critica, si veda Williamson, 1993e, pp. 144-46. D.M. Nuti (1989) ha descritto le riforme economiche nel socialismo di mercato facendo appello al governo bene intenzionato. Per una critica, si veda Williamson, 1991b.

17. Brian Arthur (1989) ha illustrato la dipendenza dal percorso con un esempio in cui i payoff a singole aziende che adottino una o l'altra di due tecnologie (A o B) dipendono dal numero delle precedenti adozioni di ciascuna. Se sono poche, è più alto il payoff della tecnologia A; se sono molte il vantaggio passa alla B. Il «problema» è che se ciascuna azienda candidata ad usare la tecnologia si basa soltanto sul suo guadagno immediato, allora sceglierà A, e quindi si resta «bloccati» alla prima tecnologia. Si presenta così la «tirannia» delle micromotivazioni (Schelling, 1978). A questo proposito, tuttavia, S.J. Liebowitz e Stephen Margolis osservano che l'efficienza o l'inefficienza della scelta della tecnologia A dipende dalle assunzioni sullo stato della conoscenza (1992, p. 15). Inoltre, anche assumendo che le singole parti sappiano che la tecnologia B diventerà la scelta più efficiente dopo 30 o 50 adozioni, si debbono mettere in conto i maggiori costi dell'azione collettiva intesa a sconsigliare la scelta della tecnologia A. Se è irrealistico assumere che gli individui sappiano che dopo 30 o 50 adozioni si avrà una commutazione (da A a B) o se, ammessa questa conoscenza, i costi dell'orchestrazione collettiva sono proibitivi, allora l'inefficienza in questione è effettivamente non migliorabile attraverso l'ordinamento privato. Considerazioni analoghe valgono per la politica. Pertanto, anche se alla fine diventa «ovvio» che il programma di redistribuzione B è stato migliore del programma A, ciò è tutt'altro che ovvio *ex ante*. L'unica assunzione possibile è che i politici facciano del loro meglio per compiere la scelta giusta. Le accuse d'inefficienza che possono essere provate soltanto a cose fatte e/o che non sono corredate da una soluzione realizzabile con benefici netti, non hanno rilevanza operativa.

che un'altra fonte d'inefficienza, e cioè le inefficienze attribuite ai politici, dimostrate dalle perdite inerti della redistribuzione.

Sebbene l'applicazione dell'analisi marginale e, più in generale, del calcolo sia talvolta eccessiva (Simon, 1978; Williamson, 1993a), le applicazioni dell'approccio economico – una combinazione di «spirito razionale» con «analisi sistemica» – offrono utili informazioni per un'ampia gamma di fenomeni non economici. Contrariamente all'opinione diffusa, inoltre, il risultato non è sempre quello dell'imperialismo economico: non necessariamente l'economia domina su tutto.

Un esempio viene da Stigler con la sua applicazione del ragionamento economico alla politica. Secondo Stigler, i progetti politici che comportano grosse perdite inerti dovrebbero essere considerati incontestabili se hanno superato la «prova del tempo». Questo criterio elementare può essere confutato sia in generale che in casi specifici.

L'obiezione generale a questo criterio è che l'economia prevale sulla politica: l'economia è scientifica e oggettiva; la politica è casuale e miope. Se, tuttavia, la partita politica viene giocata, come solitamente avviene, da giocatori ben informati e profondamente strategici (interessi speciali, politici e loro consiglieri), che prevedono e vogliono la maggior parte degli effetti, allora la politica è intenzionale. Se, inoltre, l'economia è ancilla della politica, allora quando le due sono chiaramente in conflitto, la politica prevale sull'economia.

Se non esiste una necessità generale di riformare il sistema politico (in quanto non presenta difetti eccezionali)¹⁸, l'attenzione passa ai difetti associati ad esiti particolari. Si possono fare obiezioni di natura organizzativa o politica, ma è difficile dimostrare l'esistenza di difetti organizzativi o politici in un programma. Se, tuttavia, non è possibile attribuire grosse carenze organizzative o politiche a un programma politico, allora i programmi che hanno superato la prova del tempo dovrebbero essere considerati il prodotto d'un sistema che funziona nel modo voluto. Il risultato è che in attesa d'una dimostrazione che i difetti sono più numerosi e più gravi di quanto non mi sia riuscito di dimostrare, la prova del tempo è un test robusto, più robusto di quanto avessi immaginato agli inizi.

Un esempio è la Proposition 13, ritenuta responsabile di gran parte dei guai dello stato e del governo della California. Dato che impo-

18. Le cose cambiano quando dalle economie sviluppate passiamo a quelle in via di sviluppo. La Banca mondiale, l'Ente per lo sviluppo internazionale ed altre agenzie di sviluppo possono essere capaci di stringere accordi in cui la riforma politica è la condizione per ricevere assistenza. Assumendo che la riforma sia ben concepita, ciò è certamente auspicabile. Questo capitolo guarda unicamente alle economie sviluppate, nelle quali questi accordi normalmente non esistono.

ste enormemente differenti gravano su proprietà contigue e sostanzialmente identiche, la Proposition 13 è stata accusata d'incostituzionalità. Non solo le ingiustizie sono evidenti, ma i vecchi proprietari (quelli favoriti dalla Proposition) sono incentivati a compiere massicce ma inefficienti ristrutturazioni piuttosto che acquistare nuove case. La Corte suprema degli Stati Uniti ha rigettato l'accusa d'incostituzionalità, e il giudice Harry Blackmun ha dichiarato che la legge risponde ai fini per cui è nata¹⁹. Si tratta d'una decisione infelice per coloro che hanno comprato recentemente una casa in California. Ma è una decisione politica meditata.

Gli argomenti più importanti di questo capitolo sono i seguenti:

1. la dimostrazione che un programma di redistribuzione comporta perdite inerti rispetto a un ideale ipotetico è, salvo aggravanti, irrillevante dal punto di vista operativo;
2. anche la dimostrazione che un programma di redistribuzione in atto comporta perdite economiche rispetto ad un'alternativa realizzabile, non è decisiva. È necessario tenere conto della possibilità che il programma corrente serva fini politici utili, ma non considerati dal calcolo economico;
3. più in generale, l'economia deve tenere espressamente conto sia dell'organizzazione che della politica. Il fallimento del mercato e la letteratura sulla politica antimonopolistica debbono accettare la proposizione che l'organizzazione conta. La redistribuzione deve scendere a patti con la politica. Lo studio della redistribuzione, come quello dell'organizzazione economica in generale, è un esercizio di analisi istituzionale comparativa in cui l'azione risiede nella microanalisi²⁰.

Poscritto

Come si è visto, l'economia dei costi di transazione tratta in maniera sostanzialmente analoga la contrattazione nel settore privato e in quello pubblico. In primo luogo, le prassi di entrambi i tipi vengono valutate non in riferimento a un ideale ipotetico ma in termini di alternative realizzabili. Inoltre, a causa dei rischi contrattuali intertemporali, in entrambi i settori possono presentarsi le "inefficienze intenzionali". Infine, la presenza di cospicue perdite inerti mette in discussione la

politica pubblica in quanto vale sia per l'antitrust (settore privato) che per la redistribuzione (settore pubblico). A parte questi parallelismi, il lettore avrà comunque osservato che la mia analisi dei programmi politici differisce da quella dei programmi privati per il fatto che le alternative realizzabili dei programmi di redistribuzione sono state esaminate meno a fondo.

Un modo per rimediare è di considerare grosso modo corrispondenti ai meccanismi rispettivamente del mercato, dell'ibrido e della gerarchia del settore privato, i tre schemi di meccanismo della redistribuzione descritti brevemente nel par. 3: modo A (ridistribuzione diretta), modo B (ridistribuzione indiretta con pochi legami) e modo C (ridistribuzione indiretta con legami stretti). Inoltre, proprio come il passaggio dal più semplice governo del settore privato a governi più complessi comporta maggiori costi e deve essere giustificato da maggiori benefici (economici), così anche il passaggio da semplici programmi di redistribuzione a programmi più complessi si accompagna a maggiori costi, per cui deve ottenere maggiori benefici (politici). Di conseguenza, il modo di redistribuzione C è quello "ultima risorsa". Ciò richiama l'argomentazione del settore privato esposta nel cap. 4: prova i mercati, prova gli ibridi e usa la gerarchia soltanto come ultima risorsa. Certo, queste corrispondenze sono imperfette. Tuttavia suggeriscono un ulteriore programma di ricerca mirato a identificare e spiegare le caratteristiche che distinguono i modi di redistribuzione alternativi. Questa ricerca deve essere analoga alla determinazione delle dimensioni (le variabili) del governo del settore privato esposta nel cap. 4.

Si noti, inoltre, che i meccanismi di redistribuzione indiretta con legami stretti (modo C) segnalano forme di redistribuzione fortemente politicizzate. Può darsi che restino nella norma politica, ma coloro seguono e riferiscono sul processo politico debbono considerare la possibilità che si tratti di programmi di redistribuzione problematici (sospetti).

19. *Nordlinger contro Hahn*, 112, S. Ct. 2326 (1992) 2333-36.

20. Per un esame della politica dal punto di vista dell'economia dei costi di transazione che arriva a conclusioni analoghe si veda Arinash Dixit (1995).