

# In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale

Elena Granaglia

## 1. Introduzione

La difesa dell'offerta pubblica è caduta in disuso. Il Libro Bianco del ministro Sacconi costituisce un esempio paradigmatico di un siffatto atteggiamento, ma non è l'unico. L'ultimo *Biennial Report on Social Services of General Interest* della Commissione europea (2008) nega esplicitamente qualsiasi connessione esclusiva fra finalità pubbliche e titolarità pubblica della produzione, affermando che «i processi di modernizzazione hanno condotto a una situazione dove lo Stato è meno di prima un erogatore diretto di servizi e gioca, invece, un ruolo crescente come regolatore/certificatore, restando una fonte essenziale di finanziamento» (trad. mia, p. 8). Nel centro-sinistra, addirittura, il riformismo spesso si qualifica per gli obiettivi di riduzione della presenza pubblica in ambito di produzione.

Il che non implica l'illegittimità dell'offerta pubblica, quanto meno nell'erogazione dei servizi di interesse collettivo a stampo economico o della stessa amministrazione pubblica nell'erogazione dei servizi di interesse collettivo a stampo sociale (non economico)<sup>1</sup>. Non è dunque compromesso l'art. 43 della Costituzione, secondo cui «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire [...] allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti di determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali [...] e abbiano carattere di preminente interesse generale». Modernizzare significherebbe, però, procedere verso la privatizzazione dell'offerta: il pregiudizio nei confronti dell'of-

\* Elena Granaglia è docente di Scienza delle Finanze nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre.

<sup>1</sup> Per quanto concerne i servizi economici, ciò che conta è l'assenza di misure a favore delle imprese pubbliche: eventuali agevolazioni in deroga alle norme dell'art. 86 del Trattato in materia di concorrenza e mercato interno devono estendersi alle imprese private. Per quanto riguarda i servizi sociali, la riflessione resta invece più embrionale.

ferta pubblica è, pertanto, negativo. Si può utilizzare, ma sarebbe meglio comportarsi altrimenti<sup>2</sup>. Paradossalmente, le eccezioni sembrano venire da un paese, come gli Stati Uniti, tradizionalmente ostile alla produzione pubblica, dove le potenzialità di quest'ultima, perlomeno in ambito sanitario, sono state di recente riconosciute dal presidente Obama.

Le carenze dell'offerta pubblica sono innegabili. Da un lato, l'assenza del diritto all'appropriazione della differenza fra ricavi e costi, accoppiata alla sostanziale impossibilità di fallimento delle organizzazioni pubbliche, alla struttura tipicamente piatta delle remunerazioni e al complesso di tutele associate al rapporto di pubblico impiego, comportano l'assenza di schemi efficaci di incentivi allo sforzo, abbia esso a che fare con la minimizzazione dei costi, la soddisfazione degli utenti o la più complessiva realizzazione delle finalità ricercate. Dall'altro lato, non solo i controlli sono di difficile attuazione, data la presenza in ambito pubblico di obiettivi plurali e difficilmente misurabili, nonché di catene lunghe di delega<sup>3</sup>, ma gli stessi controllori, i rappresentanti politici, in qualità di agenti dei cittadini sono spesso indotti a utilizzare l'offerta pubblica per finalità clientelari. Il voto appare, davvero, uno strumento assai debole di controllo. Nel nostro paese, addirittura sono numerosi i segnali dell'influenza, nell'offerta pubblica, della malavita organizzata.

Altrettanto innegabili sono i risultati di molte analisi comparate che, pur non rilevando svantaggi dell'offerta pubblica, neppure rilevano vantaggi: al contrario, ciò che spiccherebbe è una sorprendente somiglianza di risultati pur in presenza di insiemi pubblico-privati assai diversi<sup>4</sup>. Ancora, c'è sicuramente del vero nelle affermazioni secondo cui le ragioni di principio spiegherebbero assai meno degli accidenti della storia o delle lotte politiche<sup>5</sup>.

Tale realtà non deve tuttavia oscurare potenzialità proprie dell'offerta pubblica, indisponibili per l'offerta privata. Potremmo anche concludere che la mancanza di determinate condizioni renda gli svantaggi della prima superiori a quelli della seconda. In tal caso, però, il costo sarebbe la rinuncia a po-

<sup>2</sup> Per un interessante *excursus* sull'evoluzione di tale atteggiamento in ambito giuridico, vedi Rossi, 1995.

<sup>3</sup> Su queste considerazioni, vedi Ben-Ner, 2004.

<sup>4</sup> Sull'irrelevanza della forma proprietaria, vedi Barbetta, Turati, Zago, 2004. Sulle diversità degli insiemi pubblico-privati, vedi Ben-Ner, 2004; Besley, Ghatak, 2001; Rose-Ackerman, 1996.

<sup>5</sup> Vedi Fuchs (a cura di), 1996; Acemoglu, 2006.

tenzialità proprie dell'offerta pubblica e indisponibili per l'offerta privata. Appare pertanto discutibile l'assunto secondo cui le organizzazioni private sarebbero perfettamente in grado di realizzare le diverse finalità pubbliche<sup>6</sup>. Al contrario, la scelta in favore delle organizzazioni private può essere sostenuta solo in quanto male minore. In questa prospettiva, la somiglianza di risultati riscontrata nelle analisi comparate sopra ricordate sarebbe il risultato di effetti di composizione, fra insiemi diversi di vantaggi e svantaggi presenti nelle differenti tipologie organizzative. Alla luce di ciò, dovremmo quanto meno esplorare tutte le possibili vie di miglioramento dell'offerta pubblica prima di decretarne l'inferiorità rispetto all'offerta privata o, addirittura, di difendere interventi che ne contribuiscano all'indebolimento.

Questo scritto intende portare l'attenzione sulle potenzialità dell'offerta pubblica rispetto a tre importanti finalità. Più in particolare, nella prima parte si descrivono tali potenzialità, mentre nella seconda si affrontano alcune possibili obiezioni e si offrono le principali contro-obiezioni e conclusioni.

L'argomentazione concerne l'ambito dei servizi sociali. L'offerta pubblica è considerata in termini generali, a prescindere da se si realizzi nella forma di impresa pubblica o di intervento della pubblica amministrazione. In realtà, le posizioni pro offerta privata si caratterizzano anche per l'introduzione della concorrenza da cui il lavoro prescinde. Le osservazioni rivolte all'offerta privata possono estendersi, quanto meno in parte, ai meccanismi competitivi, poiché basati sulla medesima struttura di incentivi.

## **2. Tre famiglie di ragioni a favore dell'offerta pubblica dei servizi sociali**

### ***2.1. Ragione 1. La promozione dell'efficienza allocativa<sup>7</sup>***

L'offerta pubblica non rientra nelle misure tipicamente invocate dagli economisti per contrastare le inefficienze allocative. Non solo l'offerta pubbli-

<sup>6</sup> Sulla non neutralità della scelta fra organizzazioni pubbliche e private, vedi Williams, 2005; Crouch, 2003.

<sup>7</sup> Benché l'efficienza allocativa includa l'efficienza nella produzione, il riferimento è qui essenzialmente alla dimensione specificamente allocativa, ossia al fatto che non si deve solo produrre in modo efficiente, ma occorre anche produrre beni/servizi che massimizzino il benessere dei consumatori.

ca si presta alle carenze sopra citate ma, per assicurare i beni pubblici (nel senso di beni non rivali, dal cui consumo nessuno può essere tecnicamente escluso), potrebbe essere sufficiente il finanziamento pubblico, così come per contrastare le esternalità, quali l'inquinamento, si potrebbe fare leva sulle imposte (si pensi alle imposte ambientali), sui sussidi (come i sussidi a favore delle tecnologie non inquinanti), sulla regolamentazione (come nel caso del divieto all'uso dell'asbesto o dell'introduzione di limiti massimi per l'emissione di sostanze tossiche quali l'anidride carbonica) o, ancora, sui diritti di proprietà (come nel caso del mercato dei diritti di inquinamento introdotto dal protocollo di Kyoto). Al contempo, la legislazione anti-trust potrebbe contrastare le inefficienze generate dalla concorrenza oligopolistica e dai monopoli: l'unica eccezione potrebbe essere quella dei monopoli naturali, quali le reti<sup>8</sup>. Se l'obiettivo è l'efficienza, sarebbe dunque sostanzialmente condivisibile la posizione di sostanziale disinteresse per l'offerta pubblica.

Una siffatta conclusione tralascia, però, le carenze informative (assenza vera e propria di informazione, nonché asimmetrie nella distribuzione dell'informazione esistente). Naturalmente, anche in presenza di tali carenze, l'intervento pubblico potrebbe limitarsi a interventi quali sussidi, imposte e regolamentazione. In presenza di asimmetrie informative con opportunismo (la parte che ha maggiore informazione tende a usarla a proprio vantaggio, a discapito dell'altra, come nei casi dell'azzardo morale e della selezione avversa), la struttura di incentivi a bassa potenzialità tipica dell'offerta pubblica ha, però, il vantaggio di diminuire il peso delle distorsioni dovute alla ricerca del profitto<sup>9</sup>.

L'argomentazione può essere così sintetizzata. Se gli acquirenti non sono in grado di controllare le prestazioni offerte, gli erogatori privati sono indotti ad avvantaggiarsi dall'asimmetria informativa, producendo il mix di prestazioni più favorevole alla massimizzazione dei profitti anziché quello che acquirenti dotati delle medesime informazioni disponibili ai produttori desidererebbero acquistare. L'assenza del movente del profitto, tipica dell'offerta pubblica, limita tale distorsione<sup>10</sup>. A ciò si aggiunge l'incentivo alla discrimi-

<sup>8</sup> Peralto, anche nel caso dei monopoli naturali, si potrebbe ricorrere alla regolamentazione di imprese private o a gare d'asta per entrare nel mercato.

<sup>9</sup> Vedi Acemoglu, Kremer, Mian, 2003; Besley, Ghatak, 2001; Tirole, 1988.

<sup>10</sup> Ovviamente, il vantaggio dell'offerta pubblica non si verificherebbe in concorrenza perfetta, dove gli acquirenti posseggono la medesima informazione dei produttori: in concor-

nazione degli utenti dei servizi, a favore di quelli meno costosi (con i connessi costi amministrativi associati ai processi di selezione).

Il contesto della sanità americana offre diversi esempi. Ricordo la maggiore mortalità, i maggiori costi e la minore attenzione alla cura dei malati terminali registrati negli ospedali privati per il profitto negli Stati Uniti<sup>11</sup>. Ricordo le pratiche diffuse di rescissione dei contratti assicurativi ancor prima dello scadere in presenza di tumori e di altre malattie costose da curare. Ricordo il raddoppio (in termini nominali) dei premi assicurativi dal 2000 al 2006 (il tasso di crescita di tali premi è stato cinque volte superiore a quello degli stipendi dei lavoratori), mentre la spesa per le franchigie è aumentata del 50 per cento. La difesa di un'opzione assicurativa pubblica trova giustificazione proprio in questa realtà, in quanto strumento non solo di equità, ma anche di efficienza<sup>12</sup>.

## 2.2 Ragione 2. La promozione dell'ethos pubblico

Una mole vasta e crescente di evidenza sperimentale sta sempre più dimostrando la dipendenza delle preferenze dal contesto istituzionale (così mettendo in discussione l'assunto di esogeneità, tipico in economia). Come scrive van Parijs (1995, p. 231) «è difficile aspettarsi che le disposizioni ricercate fioriscano come espressione spontanea di una natura umana universale. Devono essere nutrite, preservate, incoraggiate, portate a esistere attraverso condizioni sociali specifiche, modalità specifiche di organizzare la vita sociale» (trad. mia). Un dato contesto istituzionale, caratterizzato da una data distribuzione dei diritti e/o da date norme relazionali, porterà a esprimere alcune preferenze a discapito di altre. Nei termini di Bowles (1998), le istituzioni giocano un ruolo centrale in termini di *framing and construal mechanism*. Ad esempio, le preferenze anti-inquinamento tendono a essere meno accentuate laddove il diritto sia a inquinare anziché a non essere inquinati<sup>13</sup>. Similmente, le preferenze per una distribuzione egualitaria tendono a essere meno accentuate in un contesto di mercato, dove si ritiene legittimo lascia-

renza perfetta, infatti, la massimizzazione del profitto non può che coincidere con la massimizzazione del benessere dei consumatori.

<sup>11</sup> Vedi Devereux *et al.*, 2004; Pollock *et al.*, 2001. Per altri esempi nell'ambito dell'istruzione, vedi Acemoglu, Kremer, Mian, 2003.

<sup>12</sup> Su alcune questioni aperte relative al disegno di tale opzione pubblica, vedi Marmor, Oberlander, 2009.

<sup>13</sup> Sul ruolo dell'attribuzione dei diritti, vedi Sunstein, 1991; Sunstein (a cura di), 2000.

re alla disponibilità a pagare e alla capacità di contrattazione delle parti la distribuzione del surplus associato allo scambio rispetto a contesti del tipo «manna dal cielo», dove i soggetti devono ripartirsi una somma di cui vengono casualmente a godere<sup>14</sup>.

Se si ritiene l'*ethos* pubblico desiderabile, si pone allora la questione di un disegno istituzionale che ne sostenga lo sviluppo. Per *ethos* pubblico intendo essenzialmente la disponibilità alla pro-socialità, nel senso della disponibilità a tenere conto, nei nostri comportamenti, del complesso degli individui a noi estranei con i quali interagiamo o su cui le nostre azioni potrebbero avere effetto, a prescindere dallo schema vigente di incentivi. *Ethos* pubblico, in altri termini, è essenzialmente disponibilità a cooperare nell'osservanza delle regole esistenti (quanto meno poiché fondate su scelte democratiche e rispettose delle libertà individuali), nonché di altre norme condivise, seppure non sancite dalle leggi, a prescindere dalle sanzioni o dai premi in cui potremmo incorrere; o, ancora in altri termini, senso civico<sup>15</sup>. Ad esempio, si pagano le imposte, non si favoriscono i «propri» nei concorsi, non si corrompe per acquisire la concessione di appalti, non si deturpano il paesaggio e, più complessivamente, gli spazi pubblici, si effettua la raccolta differenziata dei rifiuti, anche quando la probabilità di essere scoperti, qualora ci si comportasse diversamente, sia molto bassa. Circa la desiderabilità di tale *ethos*, basti ricordare una frase del dr. Johnson secondo cui «un paese è in condizioni assai cattive se governato solo dalle leggi, in quanto vi sono migliaia di cose rispetto alle quali la legge è impotente» (Petitt, 1997, p. 241, trad. mia). L'*ethos* pubblico cerca esattamente di contribuire a riempire i buchi dove la legge non è in grado di punire la non cooperazione. L'apporto appare particolarmente utile nel nostro paese.

L'accesso universale ad asili e a scuole obbligatorie, qualsiasi ne sia la proprietà, rappresenta uno strumento cruciale di promozione dell'*ethos* pubblico<sup>16</sup>. L'offerta pubblica di asili e scuole avrebbe un vantaggio addi-

<sup>14</sup> Sul tema, vedi Bicchieri, 2006.

<sup>15</sup> La disponibilità a cooperare, a propria volta, potrebbe essere incondizionata o condizionata dalla presenza di reciprocità da parte degli altri: si è disposti a cooperare in quanto ci si attende che gli altri cooperino. Nel primo caso si sarebbe in presenza di norme morali, nel secondo di norme sociali. Sulla distinzione, vedi Bicchieri, 2006.

<sup>16</sup> Sul tema, vedi Dixit, 2009. Il punto va sottolineato in tempi come gli attuali, dove la difesa predominante dell'istruzione tende a essere formulata in termini soltanto di promozione del capitale umano.

zionale nei confronti di una forma particolare di *ethos* pubblico, l'*ethos* equitativo, secondo cui quando si interagisce con gli altri occorre prenderne in considerazione il punto di vista. Nella prospettiva equitativa non è, cioè, sufficiente cooperare, perché così facendo, date le particolari situazioni in cui ci troviamo, stiamo tutti meglio (in termini economici potremmo dire: perché è efficiente). Nell'assunto di una comune uguaglianza morale di considerazione e rispetto, occorre anche assumere una posizione di imparzialità o, in altri termini, tenere conto anche dell'individuo chiunque che potremmo essere.

Si ipotizzi l'approvazione di un tributo per il collocamento dei rifiuti nelle discariche. Ebbene, chi paga tale tributo, pur in presenza di probabilità sostanzialmente nulle di essere sanzionato qualora evadesse, è sicuramente mosso da *ethos* pubblico. Chi ritenesse l'entità del tributo insufficiente in quanto condizionata dagli interessi esistenti e cercasse di migliorare ulteriormente la raccolta dei rifiuti, ponendosi nella posizione di chi deve lavorare nelle discariche o di chi vi abita vicino o, ancora, di chi consuma i beni alimentari prodotti nelle vicinanze, sarebbe mosso anche da un *ethos* equitativo.

L'equità, in termini più generali, impone di vagliare o, seguendo Goodin (1986), di «lavare» le preferenze sulla base dei diversi soggetti che potremmo essere, così consegnandoci una concezione di finalità pubbliche ben diversa da quella come aggregazione di preferenze private nel caso dei beni pubblici o come esito di processi di scelta maggioritari o, addirittura, unanimistici, predominante in ambito economico. In quest'ultimo ambito sono centrali le preferenze che alla maggioranza o all'unanimità degli individui capita di avere, con la conseguenza di una concezione privata di società: l'interesse pubblico riflette semplicemente il sotto-insieme di interessi privati condiviso<sup>17</sup>. Nella prospettiva equitativa, invece, contano le preferenze argomentate sulla base di accettabilità per terzi. L'unanimità non è sufficiente, potendo derivare da processi di contrattazione o, addirittura, da ricatti a danno dei più deboli, *de facto* obbligati ad acconsentire a determinate scelte per acquisire vantaggi che, seppur minimi, altrimenti non conseguirebbero.

Asili e scuole obbligatorie pubbliche favorirebbero l'*ethos* equitativo, obbligando non solo a venire in contatto con i diversi, ma anche a riconoscere le altrui preferenze da una posizione di pari uguaglianza. Il merito sarebbe

<sup>17</sup> Sulla nozione di società privata, vedi Rawls, 1971.

dello spazio pubblico reso disponibile dall'offerta pubblica. Se lo spazio è di tutti, siamo tutti obbligati a scontrarci e a imparare a tenere conto del punto di vista dei diversi da noi, nel riconoscimento di un comune status egualitario (di considerazione e rispetto). Seguendo Titmuss (1958), tali argomentazioni potrebbero essere estese ad altri ambiti, quali il servizio sanitario nazionale: ritrovarsi tutti insieme, ricchi e poveri, in una stessa struttura faciliterebbe, pure in questo caso, lo sviluppo dell'*ethos* pubblico.

### 2.3 Ragione 3. La promozione delle opportunità

Si ipotizzi la presenza di individui mossi da preferenze pro-sociali ancora più forti di quelle che caratterizzano l'*ethos* pubblico: ad esempio, di individui altruisti disposti a offrire lavoro gratuito a favore degli altri, a prescindere da motivazioni di carriera, e/o di individui che, seppur non altruisti, desiderino lavorare in organizzazioni le cui finalità siano quelle intrinseche del valore d'uso delle prestazioni prodotte: ad esempio, individui interessati a lavorare in un contesto in cui istruire, formare, curare, assistere siano le finalità fondamentali, la cui realizzazione non sia mediata dalla ricerca del profitto<sup>18</sup>. Ebbene, l'offerta privata non sarebbe in grado di soddisfare tali preferenze.

La ragione è ovvia nei confronti delle preferenze a favore del valore d'uso. Un esempio potrebbe essere utile per quanto concerne le preferenze altruistiche. Seguendo Gregg *et al.* (2008), si consideri un piccolo ospedale privato dove un evento improvviso richieda disponibilità di personale oltre al turno di lavoro. Seppure presenti, individui disposti a offrire lavoro gratuito potrebbero, ciò nondimeno, rifiutarsi di cooperare, nel timore della trasformazione del loro lavoro in mero incremento dei profitti. Non sono, infatti, disponibili contratti completi, atti a impegnare *ex ante* eventuali datori di lavoro a non trarne vantaggio attraverso una diminuzione dell'occupazione<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Al riguardo, è interessante rilevare quanto indicano Akerlof e Kranton (2000), ossia come l'utilità derivante dal seguire le norme, anziché dal soddisfare i meri gusti, fosse già riconosciuta dallo stesso Pareto.

<sup>19</sup> Sulla difesa dell'offerta pubblica in quanto veicolo di soddisfazione di preferenze pro-sociali, vedi Benabou, Tirale, 2006; Besley, Ghatak, 2005; Francois, 2000; Prendergast, 2007. Più precisamente, l'opportunità sarebbe rivolta a individui con preferenze pro-sociali cosiddette pure, ossia con un interesse intrinseco nella soddisfazione degli utenti dei servizi. La superiorità dell'offerta pubblica verrebbe meno in presenza di individui mossi da preferenze pro-sociali cosiddette impure, ossia interessate all'azione (pro-sociale) a prescindere dagli effetti sugli altri. Sulla distinzione, vedi Francois, Vlassopoulos, 2007.



Un'altra opportunità assicurabile dall'offerta pubblica è costituita dalla partecipazione diretta e/o dall'esercizio di forme di democrazia deliberativa<sup>20</sup>, quali potrebbero realizzarsi nella stesura di bilanci sociali.

Un'ultima opportunità concerne i più svantaggiati. Il riferimento è qui a un contributo ulteriore, di nuovo prodotto dagli asili e dalle scuole pubbliche, il contributo all'uguaglianza di opportunità derivante dagli effetti fra pari a favore dei più svantaggiati. In sintesi, la qualità dell'istruzione è, in gran parte, funzione della qualità degli studenti: gli studenti sono, in altri termini, un input produttivo cruciale. Assicurando una maggiore eterogeneità socio-economica del corpo studentesco, asili e scuole pubblici permetterebbero ai più svantaggiati di godere degli effetti positivi derivanti dall'interazione con i più avvantaggiati<sup>21</sup>.

Nel primo caso, a essere vantaggiosa sarebbe, di nuovo, l'assenza della motivazione del profitto, negli altri due la presenza di uno spazio pubblico.

### 3. Possibili obiezioni, contro-obiezioni e conclusioni

Le argomentazioni appena svolte potrebbero essere accusate di manicheismo. Non esistono, forse, le imprese private regolate da codici etici, che uniscono alle motivazioni per il profitto le motivazioni pro-sociali? I codici etici potrebbero limitare i rischi di inefficienza allocativa; promuovere l'*ethos* pubblico addirittura nella prospettiva equitativa, richiedendo la valutazione degli effetti delle decisioni di impresa per il complesso dei soggetti (*stakeholder*) che ne sono influenzati; offrire opportunità sia di impiego per individui mossi da preferenze pro-sociali sia di esercizio di partecipazione/deliberazione. Le motivazioni pro-sociali, d'altro canto, potrebbero sussistere anche in assenza di codici.

Inoltre, come dimostra la presenza delle organizzazioni private non a scopo di lucro, non tutti i produttori privati sono mossi dal profitto. Le organizzazioni non a scopo di lucro avrebbero il vantaggio ulteriore di poter assolvere funzioni, quali l'*advocacy* dei più svantaggiati, attraendo lavoratori in-

<sup>20</sup> La partecipazione può prescindere dal vincolo di argomentazione equitativa che contraddistingue la prospettiva deliberativa.

<sup>21</sup> Sugli effetti fra pari prodotti dagli asili nido, vedi Neidell, Waldfogel, 2008; Esping Anderson, Mestres, 2003; su quelli prodotti dalla scuola, vedi Ding, Lehrer, 2006; Epple, Romano, 1998; Ladd, 2002.

teressati sia a specifici individui in carne e ossa, anziché a un generico individuo-chiunque, sia alla natura della relazione che si instaura fra le parti. Gli interessi all'identità delle parti e alla natura della relazione potrebbero, peraltro, essere presenti anche in organizzazioni per il profitto<sup>22</sup>.

In ogni caso, nulla vieta di sottoporre le organizzazioni private a regolamentazione e certificazione pubblica: anzi, come espresso nella citazione della Commissione europea presentata nell'introduzione, la prospettiva di privatizzazione qui considerata fa esattamente leva sul potenziamento di tali funzioni. Ad esempio, si potrebbe vietare la selezione degli utenti, siano essi i malati più gravi o gli studenti più svantaggiati; si potrebbero imporre standard di qualità e attuare schemi di monitoraggio e controllo. Rispetto alle scuole, si potrebbe richiedere a tutte di impartire la formazione civica necessaria alla promozione dell'*ethos* pubblico.

Potrebbero, infine, essere messe in discussione alcune delle finalità stesse rispetto a cui si è individuata la superiorità dell'offerta pubblica. Ad esempio, richiedere la valutazione imparziale delle proprie preferenze, come richiesto dall'*ethos* pubblico equitativo, non rappresenta forse una forma di paternalismo? E anche se fossimo d'accordo sul valore in generale di tale *ethos*, conflitti fra specificazioni alternative non sarebbero inevitabili? Alcuni potrebbero imparzialmente giustificare norme libertarie e altri norme egualitarie. Alcuni potrebbero imparzialmente giustificare una nozione di spazio pubblico, in cui è fatto divieto di esposizione delle proprie concezioni particolari di buona vita (come l'uso del *chador*) e altri una nozione in cui tale esposizione è perfettamente accettata. Ancora, alcuni potrebbero imparzialmente difendere accezioni più cosmopolite dei doveri verso gli individui che abitano in paesi diversi dai nostri e altri accezioni più localistiche.

Diverse sono le contro-obiezioni possibili. Rispetto alla coesistenza di motivazioni diverse, l'obiettivo caratterizzante delle organizzazioni private per il profitto rimane la massimizzazione di quest'ultimo e, comunque, nulla assicura della presenza di finalità pro-sociali. Similmente, rispetto alle organizzazioni non a scopo di lucro, il vincolo è alla non distribuzione

<sup>22</sup> Per una potente difesa di questa posizione, con una ricostruzione storica che va dal Medioevo a Genovesi, vedi Bruni, Zamagni, 2004; Bruni, Sudgen, 2008. Sul complesso delle possibili ragioni a favore delle organizzazioni non a scopo di lucro, vedi Ben-Ner, 2004; Hansmann, 1996; Rose-Ackerman, 1996.

dei profitti, non alla generazione di profitti. Dunque, il rischio di distorsioni permane. Diverso potrebbe essere il caso per le organizzazioni di volontariato e filantropiche. A quest'ultimo riguardo, occorre però distinguere fra organizzazioni cosiddette *bonding* e organizzazioni cosiddette *bridging*<sup>23</sup>. Le prime uniscono i simili, i sotto-insiemi di persone appartenenti alla comunità politica in cui si vive, con le quali ci si sente affini e/o che si vuole aiutare. Le seconde uniscono i diversi, gli estranei: appunto, gli individui-chiunque. Solo l'offerta pubblica ha le potenzialità di essere intrinsecamente *bridging*, rendendo disponibile uno spazio comune, in cui i diversi, appartenendo tutti alla medesima comunità, hanno pari diritto a entrare e a esprimere le proprie preferenze.

Idealmente, regolamentazioni e certificazione delle organizzazioni private potrebbero ovviare, quanto meno in parte, a questi problemi. Da un lato, però, la presenza di funzioni obiettivo plurali e difficilmente misurabili (che caratterizzerebbero anche l'offerta privata) e la limitata osservabilità dei comportamenti privati da parte dei regolatori pubblici rischiano di rendere tali misure inefficaci o fonte di effetti perversi. Basti ricordare i fenomeni di selezione degli utenti registrati negli ambiti sanitario e di istruzione, pur in presenza di vincoli alla non selezione<sup>24</sup> e gli effetti perversi, a danno degli elementi di qualità non osservabili, verificatisi in molte istanze a seguito dell'introduzione di standard di qualità<sup>25</sup>. Data tale realtà, come argomentano Besley e Ghatak (2001), sarebbe la stessa efficienza allocativa a richiedere di attribuire la proprietà alla parte che valuta di più le finalità ricercate che, nel nostro caso, è la collettività, esattamente come avviene nella prospettiva dell'offerta pubblica. Dall'altro lato, esistono limiti alle regolamentazioni che possono essere imposte alle organizzazioni private, pena la violazione delle libertà stesse di tali organizzazioni. Si consideri l'obiettivo della promozione dell'*ethos* equitativo. Richiedendo la capacità di prendere in considerazione l'altrui punto di vista, nel rifiuto di una superiorità aprioristica di concezioni particolari di buona vita, la regolamentazione dovrebbe prevedere il divieto all'educazione a concezioni particolari/confessionali del bene. Il che appare patentemente illegittimo.

<sup>23</sup> Sulla distinzione, vedi Putnam, 2001.

<sup>24</sup> Per la sanità, vedi Van de Ven *et al.*, 2007; per l'istruzione vedi Brooks (a cura di), 2007.

<sup>25</sup> Ad esempio, vedi, fra gli altri, il numero monografico dell'*Oxford Review of Economic Policy*, 2003; Rothstein, 2008; Tisdell, 2004.

Rispetto al supposto paternalismo associato alla promozione dell'*ethos* equitativo, se le istituzioni influenzano le preferenze, qualsiasi intervento, inclusa l'accettazione dello *status quo*, sarebbe paternalistico, promuovendo *de facto* determinate preferenze a discapito di altre. L'*ethos* pubblico equitativo, comunque, non impone l'imparzialità in tutti gli ambiti delle scelte umane. Al contrario, il compito dell'equità è esattamente quello di distinguere gli ambiti dove seguire l'imparzialità da quelli dove si è liberi di perseguire le proprie parziali preferenze, ad esempio, nei confronti dei propri familiari e dei propri amici. Inoltre, anche laddove si abbracci una prospettiva equitativa, le scelte possono essere diverse. La richiesta dell'equità è semplicemente quella di rapportarsi agli altri da una posizione di uguaglianza morale, prescindendo da difese delle proprie posizioni sulla base di argomentazioni del tipo «perché lo penso/dico io», anziché di argomentazioni formulate in modo da essere accettabili per terzi. Detto in altri termini, l'*ethos* pubblico equitativo è un mero atteggiamento verso gli altri, non un *corpus* di dettami specifici. Per queste ragioni, se volessimo qualificarne come paternalistica la promozione, si tratterebbe di quello che Sunstein e Thaler (2003) definiscono paternalismo liberale.

La descrizione delle potenzialità dell'offerta pubblica in ambito sociale non pecca, dunque, di manicheismo. Al contrario, la struttura di incentivi a bassa potenzialità, la disponibilità di uno spazio pubblico aperto ai diversi su posizioni di piena uguaglianza e la presenza di funzioni obiettivo indirizzate al valore d'uso delle diverse prestazioni che caratterizzano l'offerta pubblica permettono vantaggi indisponibili alle organizzazioni private in termini di promozione dell'efficienza allocativa, dell'*ethos* pubblico nonché delle opportunità.

Certamente, un conto sono le potenzialità e un altro è la realtà: come riconosciuto nell'introduzione, in dati contesti, la qualità effettiva delle organizzazioni pubbliche potrebbe essere così bassa da giustificare il ricorso alle organizzazioni private. Se così fosse, però, perderemmo alcune potenzialità proprie dell'offerta pubblica. Si tratterebbe, dunque, di una scelta sub-ottimale, non neutrale rispetto agli obiettivi raggiungibili, i due tipi di organizzazione essendo basati su logiche diverse di comportamento. Peraltro, le capacità stesse di regolamentazione rischierebbero di essere pregiudicate, essendo difficile ipotizzare un operatore pubblico inadeguato a erogare prestazioni, ma adeguato a controllare il privato. La stessa criminalità organizzata, più che dalla forma dell'offerta, è attratta dal fi-

nanziamento pubblico che continuerebbe a sussistere nella prospettiva della privatizzazione dell'offerta.

Alla luce di queste osservazioni, se si è interessati alla promozione dell'efficienza allocativa, dell'*ethos* pubblico e delle opportunità, appare urgente impegnarsi il più possibile nel miglioramento dell'offerta pubblica. A questo riguardo, solo un'ultima nota di cautela su alcune indicazioni di riforma oggi da più parti auspiccate, ancora una volta sia a destra sia nel centro-sinistra, quali l'introduzione, all'interno dell'offerta pubblica, di schemi di incentivazione che mimano quelli tipicamente utilizzati in ambito privato. Se incentivi a bassa potenzialità rappresentano un *atout* a favore dell'offerta pubblica in presenza di asimmetrie informative fra produttori e utenti, appare contraddittorio rivolgersi a schemi di incentivi ad alta potenzialità quale strumento di miglioramento dell'offerta pubblica. Incentivi monetari potenti, oltre a essere distorsivi, potrebbero demoralizzare/demotivare lavoratori mossi da preferenze pro-sociali nonché attrarre, nel servizio pubblico, individui interessati alle diverse tutele dell'impiego pubblico piuttosto che mossi da preferenze pro-sociali<sup>26</sup>. Gli incentivi alla selezione di individui auto-interessati potrebbero, dal canto loro, indebolire i vantaggi stessi in termini di efficienza allocativa<sup>27</sup>.

Il che non implica ripudiare gli incentivi. Significa, però, diffidenza nei confronti di schemi ad alta potenzialità. Gli incentivi dovrebbero essere utilizzati nella forma debole di incentivi legati alle progressioni di carriera oppure di remunerazioni addizionali limitate e relative a dimensioni delle prestazioni in grado di non ingenerare distorsioni (come nel caso del sostegno alla ricerca in ambito universitario). Al contempo, cruciale sarebbe rafforzare la trasparenza nella selezione dei dirigenti nonché nella presentazione pubblica dei risultati acquisiti (ovviamente, cercando il più possibile di ponderare l'*output* sulla base delle differenze sia fra gli utenti sia fra le condizioni di erogazione dei servizi): addirittura, si potrebbe sostenere che un'offerta pubblica non trasparente sia un ossimoro, il pubblico implicando visibi-

<sup>26</sup> Sulle istituzioni in quanto sistemi non solo di incentivi, ma anche di selezione (*screening*), vedi Brennan, 1996. Naturalmente, sulla demoralizzazione/demotivazione gioca un ruolo centrale il grado di condivisione degli indicatori di prestazione prescelti: se condivisi, i rischi di effetti negativi saranno minori di quanto potrebbero essere qualora non condivisi.

<sup>27</sup> Sui limiti complessivi di introdurre sistemi di mercato in presenza di fallimenti dei mercati, vedi anche Sinn, 1997.

lità agli occhi di tutti<sup>28</sup>. Andrebbe, altresì, rafforzata la cooperazione, assicurando i lavoratori dediti al proprio lavoro della punizione delle «mele marce», nonché migliorando le condizioni complessive di lavoro. Andrebbe, infine, rafforzata l'etica del servizio pubblico.

## Bibliografia

- Acemoglu D. (2006), *Modelling Inefficient Institutions*, Nber working paper 11940.
- Acemoglu D., Kremer M., Mian A. (2003), *Incentives in Markets, Firms and Governments*, Nber 9802.
- Akerlof G., Kranton R. (2000), *Identity and Economics*, in *Quarterly Journal of Economics*, 3, pp. 715-753.
- Barbetta G., Turati G., Zago A. (2004), *Behavioral Differences between Public and Private Not for Profit Hospitals*, working paper, Università di Verona.
- Benabou R., Tirole J. (2006), *Incentives and Prosocial Behaviour*, in *American Economic Review*, 96, 5, pp. 1652-1678.
- Besley T., Ghatak M. (2001), *Government versus Private Ownership of Public Goods*, in *Quarterly Journal of Economics*, 4, pp. 1343-1372.
- Besley T., Ghatak M. (2005), *Competition and Incentives with Motivated Agents*, in *American Economic Review*, 3, pp. 616-636.
- Ben-Ner A. (2004), *For-Profit, State, and Nonprofit: How to Cut the Pie among the Three Sectors*, mimeo.
- Bicchieri C. (2006), *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bowles S. (1998), *Endogenous Preferences: the Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions*, in *Journal of Economic Literature*, XXXVI, pp. 75-111.
- Brennan G. (1996), *Selection and the Currency of Reward*, in Goodin R. (a cura di), *The Theory of Institution Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brooks P. (a cura di) (2007), *Public Services at the Crossroads*, Londra, Ippr.
- Bruni L., Sudgen R. (2008), *Fraternity: Why the Market Need not be a Morally Free Zone*, in *Economics and Philosophy*, 24, pp. 35-64.

<sup>28</sup> Su questa nozione di pubblico, vedi ad esempio, Geuss, 2003, e la ricostruzione ivi offerta del pensiero di Diogene.

- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione Europea (2008), *Biennial Report on Social Services of General Interest*, Bruxelles, 2179/2.
- Crouch C. (2003), *Commercialisation or Citizenship*, Londra, Fabian Society.
- Devereux P. et al. (2004), *Payments for Care at Private for-Profit Hospitals and Private not-for-Profit Hospitals: a Systematic Review and Meta-Analysis*, in *Canadian Medical Association Journal*, giugno, 8, pp. 1817-1824.
- Ding W., Lehrer S. (2006), *Do Peers Affect Student Achievement in China's Secondary Schools*, Nber working paper 12305.
- Dixit A. (2009), *Social Formation of Pro-Social Preferences*, in Michel-Kerjan E., Slovic P. (a cura di), *The Irrational Economist: Future Directions in Behavioral Economics and Risk Management*, Jackson, Public Affairs Press.
- Epple D., Romano R. (1998), *Competition Between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer Group Effects*, in *American Economic Review*, 1, pp. 33-62.
- Esping Andersen G., Mestres J. (2003), *Uguaglianza di opportunità e eredità sociale*, in *Stato e Mercato*, 1, pp. 123-152.
- Francois P. (2000), «*Public Service Motivation*» as an Argument for Government Provision, in *Journal of Public Economics*, 3, pp. 275-299.
- Francois P., Vlassopoulos P. (2007), *Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services*, mimeo.
- Fuchs V. (a cura di) (1996), *Individual and Social Responsibility*, Chicago, University of Chicago Press.
- Geuss R. (2003), *Public Goods, Private Goods*, Princeton, Princeton University Press.
- Goodin R. (1986), *Laundering Preferences*, in Elster J., Hylland A. (a cura di), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gregg P. et al. (2008), *How Important is Pro-Social Behavior in the Delivery of Public Services?*, Cmpo, Working Paper 197, University of Bristol.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*, Cambridge (Mass.), Belknap Press.
- Ladd H. (2002), *School Vouchers: A Critical View*, in *Journal of Economic Perspective*, 4, pp. 3-24.
- Marmor T., Oberlander J. (2009), *Health Reform: The Fateful Moment*, in *New York Review of Books*, 13, agosto.
- Neidell M., Waldfogel J. (2008), *Cognitive and Non-Cognitive Peer Effects in Early Education*, Nber working paper 14277.
- Oxford Review of Economic Policy*, 19, 2, estate, numero monografico.
- Pettit C. (1997), *Republicanism*, Oxford, Oxford University Press.

- Pollock A. et al. (2001), *Public Services and the Private Sector. A response to IPPR*, Catalyst working paper, Londra.
- Prendergast C. (2007), *The Motivation and Bias of Bureaucrats*, in *American Economic Review*, 1, pp. 180-196.
- Putnam R. (2001), *Bowling Alone*, New York, Simon and Schuster.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press (trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982).
- Rossi G. (1995), *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, in Amoroso S. (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Rothstein R. (2008), *The Corruption of School Accountability*, in *The School Administration*, giugno, pp. 14-18.
- Rose-Ackerman S. (1996), *Altruism, Nonprofits and Economic Theory*, in *Journal of Economic Literature*, 2, pp. 713-728.
- Sinn H.W. (1997), *The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition*, in *Journal of Public Economics*, 66, pp. 247-274.
- Sunstein C. (1991), *Preferences and Politics*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1, pp. 3-34.
- Sunstein C. (a cura di) (2000), *Behavioral Law and Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sunstein C., Thaler R. (2003), *Libertarian Paternalism is not an Oxymoron*, in *University of Chicago Law Review*, 4, pp. 1159-1202.
- Tirole J. (1988), *The Theory of Industrial Organizations*, Cambridge (Mass.), MIT Press (trad. it., *La teoria delle organizzazioni industriali*, Milano, Hoepli, 1991).
- Tisdell C. (2004), *The Efficient Public Provision of Commodities*, in *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, 51, 2, pp. 177-191.
- Titmuss R. (1958), *Essays on the Welfare State*, Londra, Allen and Unwin.
- Van de Ven W. et al. (2007), *Risk Adjustment and Risk Selection in Europe: Six Years later*, in *Health Policy*, 83, pp. 162-179.
- Van Parijs P. (1995), *Real Freedom for All*, Oxford, Oxford University Press.
- Williams A. (2005), *The Pervasive Role of Ideology in the Optimisation of the Public-Private Mix in the Public Healthcare Systems*, in Maynard A. (a cura di), *The Public-Private Mix for Health*, The Nuffield Trust for Research and Policy Studies in Health Services, Oxford, Radcliffe Publishing.