

6. *La scelta pubblica*

**dal volume di Gloria Regonini
'*Capire le politiche pubbliche*', Il Mulino, Bologna, 2001**

febbraio 2021

Dove siamo

FINALITA'

Prescrittive

Come trovare una risposta ai problemi pubblici

Descrittive

Come e perché le istituzioni prendono le decisioni di policy

Induttivi

Logica dell'attore sociale.

policy inquiry

**politiche pubbliche
(public policy)**

METODI

Deduttivi

Logica dell'homo oeconomicus

rational policy analysis

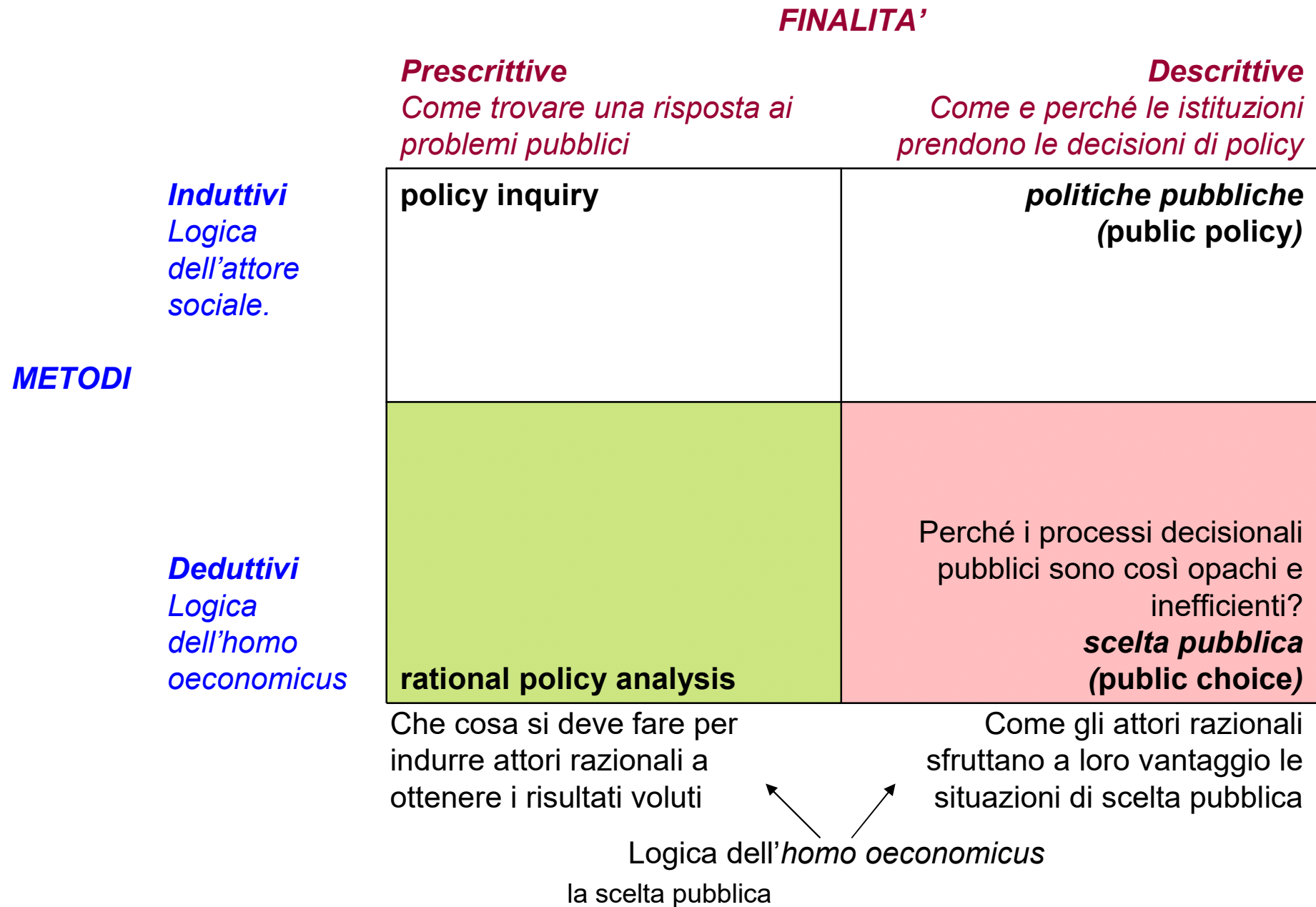
Perché i processi decisionali pubblici sono così opachi e inefficienti?

**scelta pubblica
(public choice)**



**microeconomia
scienza politica**

Dove siamo



**Dove siamo → V. 3° cap Analisi razionale delle politiche pubbliche →
riferimenti teorici e metodologici → il ruolo dell'economia**

**dalla microeconomia:
l'ottimo paretiano e l'efficienza del mercato
ma anche
i fallimenti del mercato**

Due strade

La funzione del benessere sociale

"Una funzione del benessere sociale rappresenta il benessere dell'intera società come funzione delle utilità degli individui, così come la funzione di utilità rappresenta il benessere di un individuo come funzione delle quantità di beni che consuma" (D. Friedman, 1999, p. 6)

L'analisi razionale delle politiche

può contribuire a individuare la funzione del benessere sociale

deduttiva-prescrittiva

La scelta pubblica

La pretesa di pervenire a una definizione oggettiva del benessere sociale è infondata, quando non c'è unanimità. Le politiche pubbliche 'buone' sono quelle adottate entro un processo politico con poche distorsioni

Teorie della scelta pubblica
spiega le distorsioni delle scelte pubbliche

deduttiva-descrittiva

Dove siamo → V. 3° cap Analisi razionale delle politiche pubbliche → 5. Questioni aperte

Due tipi di razionalità: collettiva e individuale

Logica della massimizzazione dell'interesse collettivo e logica della massimizzazione dell'interesse del singolo politico non coincidono

Esempio: il caso della scelta di un programma di derattizzazione
budget disponibile: 10.000 euro

	<i>costo per trattamento</i>	<i>% di successo</i>	<i>trattamenti finanziabili</i>	<i>n. casi risolti</i>
<i>metodo A</i>	100	90%	100	90
<i>metodo B</i>	40	50%	250	125
<i>metodo C</i>	20	10%	500	50

rielaborato da Stokey e Zeckhauser, 1978, pp. 154-5

analisi razionale delle politiche pubbliche

(rational policy analysis)

Quali dati devono essere raccolti e quali procedure devono essere seguite per avere buoni risultati?

scelta pubblica (public choice)

Perché nella vita reale i processi decisionali pubblici sono così opachi e inefficienti?

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni

Le teorie della scelta pubblica estendono gli strumenti analitici dell'**economia** alle decisioni **non di mercato** (Mueller, 1989).

L'obiettivo è studiare l'interazione tra **attori razionali** in contesti quali i parlamenti, le elezioni, le amministrazioni.



zona di intersezione tra **scienze economiche** e **scienze politiche**.

Concetto di **scelta**: - nessun pasto è gratis
- gli individui hanno la capacità di valutare le alternative che hanno davanti e di stabilire delle priorità

Concetto di **pubblico**: gli effetti delle decisioni pubbliche ricadono anche su quanti non le condividono o non partecipano alla scelta, perché esclusi o autoesclusi

Teorie **deduttive** (o **economiche**, o **razionali**, o **assiomatiche**, o **formali**, o **positive**) della **scelta** (o **decisione**) **pubblica** (o **sociale**, o **collettiva**)

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni

Non tutti sono d'accordo nell'includere la *Public Choice* tra i *policy studies*

Costi dell'inclusione: ridurre le **politiche** pubbliche a **scelte** pubbliche richiede il sacrificio di molti aspetti importanti del *policy making*:

- le conseguenze inattese
- il ruolo del caso
- la logica dell'appropriatezza

Benefici dell'inclusione: sfruttare la forza dei modelli formali esplicativi

- **parsimonia**: nei modelli entrano solo poche variabili
- **generalizzabilità**: le dinamiche messe in luce sono trasversali ai diversi contesti culturali e istituzionali
- spiegazioni causali, con potenzialità predittive, date certe condizioni (cioè *ceteris paribus*)

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni

Quale razionalità in una scelta razionale?

1. L'individualismo metodologico

“Quando adotto l'individualismo metodologico, presuppongo che gli individui siano le unità analitiche di base per fare teoria politica. Si inizia considerando alcune caratteristiche essenziali degli esseri umani. Sono gli individui che percepiscono, pensano, valutano, scelgono e agiscono. **Le organizzazioni non sono altro che aggregazioni di individui** per realizzare qualche vantaggio congiunto o qualche bene pubblico” (V. Ostrom, 1977)

L'attribuzione della facoltà di scelta a organismi collettivi, quali il parlamento, o il governo, o l'elettorato, è una metafora approssimativa e fuorviante, perché occulta la **radicale differenza** che esiste tra il decidere da soli e il decidere in tanti.

Attenzione: questa impostazione **non** comporta l'idea che le persone agiscano ignorando l'esistenza degli altri.

–**Individualismo psicologico**: la singola persona ignora gli altri e le loro preferenze

–**individualismo metodologico**: la singola persona **non** può non tener conto degli altri e delle loro preferenze. Ma valuta le loro posizioni alla luce delle sue proprie preferenze.

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni → Quale razionalità in una scelta razionale?

2. Il concetto di preferenza

L'individualismo metodologico identifica gli attori in base alle preferenze che manifestano. Perché un attore sia considerato razionale, occorre che le sue preferenze rispettino due elementari criteri.

-Le preferenze devono esistere.

Davanti a due alternative, x e y , un individuo deve essere in grado di riconoscersi in una di questi tre condizioni:

preferire x a y ($x > y$)

preferire y a x ($x < y$)

essere indifferente tra x e y ($x = y$)

In altre parole, l'individuo razionale deve essere capace di dare un ordine alle sue preferenze circa tutte le situazioni che gli si possono presentare davanti

- L'ordine delle preferenze deve rispettare la proprietà transitiva.

Se $x > y$

e $y > z$

allora $x > z$

	3 cap: analisi razionale	6 cap: Public Choice
Due idee di razionalità	è razionale la scelta con il miglior rapporto costi/benefici	è razionale la scelta che rispetta la proprietà transitiva

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni → Quale razionalità in una scelta razionale?

3. La funzione di utilità

“Se le preferenze di una persona rispettano certi assiomi di coerenza e continuità, allora queste preferenze possono essere rappresentate da una ben definita (e continua) funzione di utilità. Pertanto, per quella persona, il comportamento razionale - così come definito dal modello basato su ^preferenze e opportunità - equivale alla massimizzazione della sua utilità” (Harsanyi, 1977)

La funzione di utilità non è altro che la rappresentazione formale delle preferenze di un individuo circa le diverse combinazioni di beni legate alle varie alternative possibili. Dire che una persona sta massimizzando la sua funzione di utilità equivale a dire che sta cercando di ottenere quel che più le sta a cuore.

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni → Quale razionalità in una scelta razionale?

Possibili equivoci

1. Autointeresse non è egoismo.

Il comandamento 'ama il prossimo tuo come te stesso' di per sé non entra direttamente in rotta di collisione con il postulato dell'autointeresse.

L'individualismo metodologico non ci dice **nulla circa i contenuti** delle preferenze; non ci suggerisce che cosa sia razionale scegliere.

E' assolutamente compatibile con la teoria dell'attore razionale che una persona preferisca

- l'adozione a distanza di un bambino povero al nuovo cellulare per il proprio figlio
- il nuovo cellulare per il proprio figlio al nuovo cellulare per se stessa

purché quella persona davvero rispetti la proprietà transitiva delle preferenze, e quindi preferisca

- l'adozione a distanza di un bambino povero al nuovo cellulare per se stessa

2. Questo concetto di razionalità non presuppone un'informazione perfetta.

Anzi, per la *Public Choice* acquisire le informazioni ha dei costi, che non sempre vale la pena pagare. Talvolta, l'ignoranza è razionale. Se devo comperare una penna biro, non è razionale che stia due ore su internet per cercare quella con il migliore *value for money*.

(Se invece sono un'impresa o un ente pubblico che ne deve acquistarne 10.000, allora la ricerca è razionale)

Il problema della eccessiva semplificazione

Nonostante queste precisazioni, quando si passa dalla gente in coda al supermercato, ai politici in coda per un posto in parlamento, i presupposti della *Public Choice* appaiono a molti come devastanti.

Accusa: una semplificazione

- troppo brusca
- troppo irrealistica

Difesa: tutti i modelli sono brutali semplificazioni: le metafore del bidone della spazzatura o dei triangoli di ferro, ma anche i programmi che simulano le reazioni degli organismi viventi per valutare l'impatto dei farmaci

Il giudizio sul loro maggiore o minore realismo ha senso solo con riferimento a ciò che i modelli riescono a spiegare, predire o, almeno, monitorare.

es.: manichini dei crash test: sarebbe inutile mettergli il rossetto o la barba per farli sembrare più realistici

Quando invece i modelli non funzionano, possono avere comunque una loro utilità, perché l'analisi dei loro fallimenti consente la scoperta di nuovi elementi capaci di migliorare il loro potere predittivo.

Il contributo della *Public Choice* diventa prezioso nella fase di formulazione delle ipotesi di ricerca.

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni

Due diverse teorie economiche del governo

	3 cap: analisi razionale	6 cap: <i>Public Choice</i>
idea di governo	Compito delle istituzioni pubbliche è correggere i fallimenti del mercato: monopoli, esternalità, beni pubblici, o allocazioni chiaramente inique. Attraverso le politiche regolative e distributive, una collettività può perseguire equilibri più efficienti di quelli a cui pervengono gli attori economici in base alle sole logiche di massimizzazione dell'utilità individuale.	Lo stato, il governo, le istituzioni pubbliche non sono meccanismi automatici capaci di emettere, come per magia, il livello ottimale di beni pubblici o di regolazione. Perché ci siano degli <i>outcomes</i>, occorre che gruppi di cittadini, elettori, politici, funzionari pubblici, magistrati, agiscano in modo coordinato per raggiungere questo obiettivo. Quali garanzie esistono che quegli stessi individui, che nel mercato si comportano da <i>free riders</i>, e scelgono all'insegna dell'autointeresse, nell'arena politica diventino devoti e disinteressati promotori del bene pubblico? Critica all'AR: concepisce il governo come un attore esogeno, unitario e benevolo. Invece, "le persone vanno trattate come massimizzatrici razionali delle loro utilità in tutti i ruoli che svolgono" (Buchanan, 1978)

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni

Due diverse teorie economiche del governo

Buchanan (1966): “**non** esiste una 'funzione del benessere sociale', né un 'interesse pubblico' in una società di individui liberi di scegliere, e non si vede la ragione di inventare tali concetti per convenienza analitica (...). **L'efficienza non può essere definita indipendentemente dal calcolo di scelta del singolo cittadino come partecipante al processo politico**”



non ci sono scorciatoie tecnocratiche per risolvere i conflitti d'interesse che contrappongono gli individui

Scegliere con altri e per altri è radicalmente diverso dallo scegliere ciascuno per sé

Quando si decide insieme può venire meno la coerenza delle scelte, perché il 'corpo' elettorale non è un insieme con molte membra, ma con un'unica testa: le teste continuano ad essere milioni, e in democrazia è giusto che sia così.

1. Mentre un individuo, per capire le sue preferenze, deve solo mettersi d'accordo con se stesso, per una collettività è molto diverso. Salvo il caso di scelte unanimi, non c'è verso di capire che cosa vuole una moltitudine di persone se non passando attraverso l'uso di procedure di scelta.

2. Ma le procedure di scelta sono filtri opachi e talvolta possono generare paradossi che complicano grandemente l'interpretazione di quello che un gruppo davvero vuole: quella che – con l'applicazione di certe regole – sembra la 'volontà popolare' può essere smentita con l'applicazione di regole anche solo un po' diverse:

- in Svizzera, se il 30% degli elettori vota a un referendum, e il 50%+1 di loro chiede l'abrogazione di una norma, l'abrogazione è considerata la volontà popolare.

- in Italia, se il 49% degli elettori vota a un referendum, e il 100% di loro chiede l'abrogazione di una norma, è considerata volontà popolare la conferma della norma.

La scelta pubblica → 1. Prime definizioni

3. A differenza di quanto avviene nei mercati, nell'arena politica non c'è una mano invisibile che fa coincidere la massimizzazione dell'interesse individuale con equilibri paretianamente ottimi: dunque, politiche lungimiranti possono essere penalizzate elettoralmente e politiche miopi possono essere premiate.
4. Il riferimento alla costruzione 'scientifica' di una presunta funzione del benessere sociale, come quella proposta dall'economia del benessere, spesso sta solo a rispecchiare le preferenze dell'esperto di turno.

Un altro programma di ricerca

Dunque, compito del ricercatore è cercare di capire che fine fanno le preferenze individuali quando entrano nel frullatore delle scelte pubbliche. Quali riescono a prevalere, quali sono sacrificate, quali si combinano in coalizioni, quali pagano il conto, quali risentono enormemente di piccoli dettagli procedurali?

L'obiettivo è capire il funzionamento del frullatore, non intervenire sul gusto del frullato:

”La scelta di un gruppo sicuramente non è indipendente dal processo con il quale è fatta la scelta. Dunque, non c'è proprio alcuna «vera» preferenza di un gruppo. Gli esiti che le diverse procedure possono consentire a un gruppo di raggiungere sono i più vari. Tutti questi esiti sono in un certo senso accettabili e corretti. Ma alcuni sono più accettabili per una persona, altri lo sono per altre persone (Riker 1986, p. 19)

La scelta pubblica → 2. L'affermazione del paradigma

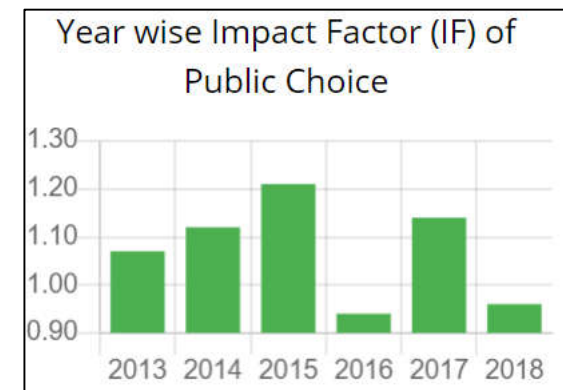
Stati Uniti: radici lontane

Madison, "Se gli uomini fossero **angeli**, non ci sarebbe bisogno dei governi. Se fossero gli angeli a governare gli uomini, non ci sarebbe bisogno di controlli esterni o interni sui governi"

Tocqueville, La democrazia in America, 1835: "L'individualismo è una parola recente, nata da un'idea nuova. I nostri padri conoscevano solo l'egoismo: l'amore sfrenato di sé, che porta l'uomo a ricondurre ogni cosa a se medesimo e a preferirsi a tutti. L'individualismo è un sentimento consapevole e pacifico, che dispone ogni cittadino a isolarsi dalla massa dei suoi simili e a tenersene a distanza con la propria famiglia e i propri amici. L'egoismo è un vizio antico quanto il mondo, ma **l'individualismo è d'origine democratica** e si sviluppa a misura che le condizioni si eguagliano"

La fortuna scientifica della *Public Choice*

Premi Nobel: 1972 Kenneth Arrow
 1982 George Stigler
 1986 James Buchanan
 2002 Vernon Smith
 2009 Elinor Ostrom



ma i dati più recenti mostrano un declino dell'impatto della rivista di riferimento

<https://www.resurchify.com/>

La fortuna politica

Il neoliberismo degli anni '80 di Ronald Reagan (e di Margaret Thatcher in GB): deregulation, privatizzazioni..

2016 Trump Agenda: *Deconstruction of the Administrative State*

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici

1. La ricerca di rendite

Autori: George Stigler (1971) e la scuola di Chicago
Gordon Tullock (1967) e una parte della scuola di Virginia
Mancur Olson (1965) e l'università del Maryland.

Assunti comuni:

1. L'arena politica è popolata da attori che hanno come principale obiettivo la massimizzazione del loro **interesse personale**, esattamente come avviene nel mercato.
2. Le politiche pubbliche sono **la merce di scambio** con cui i governanti acquisiscono il consenso dei governati e dispongono di una parte del loro reddito, attraverso il prelievo fiscale.
3. Gli elettori-contribuenti stanno al gioco, votando e pagando le tasse, perché sono interessati al prodotto dei governi in termini di **outcomes**
4. Ma, a differenza di quanto avviene nel mercato, nell'arena politica il punto di equilibrio tra domanda di politiche pubbliche, da parte dei cittadini comuni, e offerta, da parte dei governanti, rischia di essere **sistematicamente inefficiente** in senso paretiano
5. Le decisioni pubbliche aprono **enormi opportunità per trasferimenti** di risorse dalla vasta platea della popolazione a ristrette categorie di beneficiari, siano questi i politici, i burocrati, o i gruppi d'interesse, tutti pronti ad approfittare di queste ghiotte occasioni per massimizzare le loro personali utilità
6. I cittadini, che vedono nell'arena politica la via per rimediare ai fallimenti del mercato, rischiano di cadere dalla padella alla brace, perché incorrono nei **fallimenti della politica**, in molti casi ancora più inefficienti e iniqui dei primi
7. Nell'arena politica gli **interessi intensi e concentrati** godono di un sistematico vantaggio rispetto a quelli diffusi. Le democrazie, instaurate per garantire l'affermazione delle preferenze dei molti rispetto a quelle dei pochi, devono continuamente fare i conti con l'ineliminabile tendenza a produrre l'effetto opposto.

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici

2. Le teorie della scelta sociale

Il passaggio dalle scelte individuali a quelle sociali non è ovvio e scontato.

Risalire a che cosa davvero vuole una collettività, quando non si esprime all'unanimità, è molto complicato.

Il fatto di poter vedere solo il risultato dell'aggregazione, sulla base delle regole in vigore in quel dato momento per quella data decisione, è il problema fondamentale della scelta sociale. Vediamo il frullato e il frullatore, ma non c'è verso di risalire agli ingredienti originari

"Molta gente pensa che votare ci dica 'la preferenza del gruppo' (..). Ma **i gruppi non preferiscono nulla**. Non sono esseri umani. Il fatto che parliamo di 'volontà popolare' non vuol dire che la 'volontà popolare' esista. La scelta di un gruppo sicuramente non è indipendente dal processo con il quale è fatta la scelta. Dunque, non c'è proprio alcuna 'vera' preferenza di un gruppo" (Riker, 1986)

Dunque, gli elementi della scelta sociale **non sono due**:

1. le alternative in gioco

2. le preferenze dei singoli

com'è per le scelte individuali,

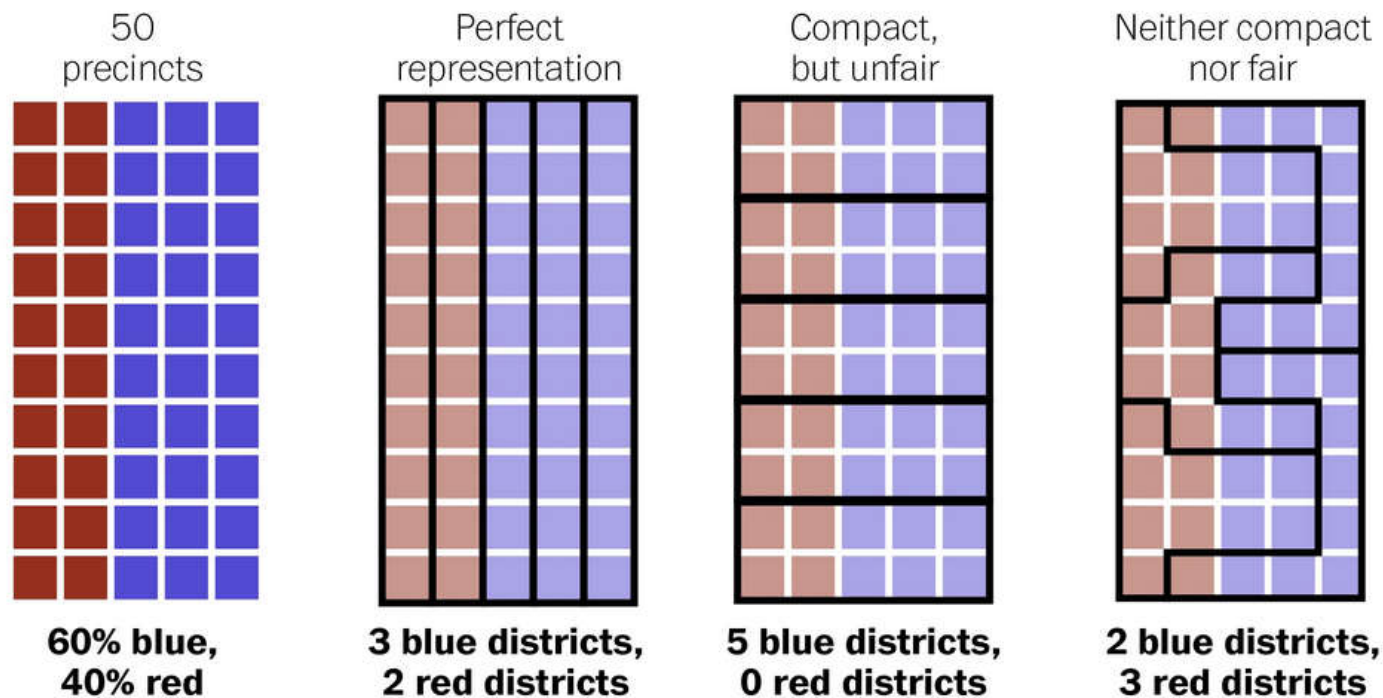
ma **sono tre**, per l'inevitabile presenza di un altro scomodo fattore: **le regole di aggregazione delle preferenze individuali**.

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → Le teorie della scelta sociale

Esempio: da come si ritagliano i collegi elettorali, dipende chi vincerà le elezioni. Quando il metodo è 'truccato' (*gerrymandering*) i risultati possono essere molto lontani dalla rappresentazione equa delle preferenze. Chi ha il potere di disegnare i collegi e conosce le preferenze degli elettori, ha il potere di decidere chi vince.

Gerrymandering, explained

Three different ways to divide 50 precincts into five districts



La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → Le teorie della scelta sociale

1. Il teorema dell'impossibilità

Le regole sono un fattore scomodo perché non sempre riescono a garantire l'approdo a scelte sociali coerenti, cioè rispettose della proprietà transitiva

cfr. le maggioranze cicliche, il più noto tra i paradossi del voto, chiamato 'paradosso di Condorcet'.

tre individui, A,B,C,

tre alternative, x, y, z.

un metodo per esprimere le preferenze: ordinarle dalla più preferita alla meno preferita

Il paradosso del voto di Condorcet

	x	y	z
A	1°	2°	3°
B	3°	1°	2°
C	2°	3°	1°

x è preferito a y da una maggioranza (A e C)

y è preferito a z da una maggioranza (A e B)

~~*aspettativa sulla base della
proprietà transitiva: la
maggioranza preferisce x a z.*~~

*invece, la maggioranza (B e
C) preferisce z a x*

In questo caso, il processo decisionale non ha un unico punto di equilibrio, perché non esiste una e una sola mozione che, messa ai voti, sia sempre in grado di battere tutte le altre, indipendentemente dall'ordine delle votazioni.

Individui razionali, rispettosi della proprietà transitiva nell'ordinamento delle loro preferenze, possono generare **società 'irrazionali'**, perché incapaci di approdare a scelte pubbliche altrettanto coerenti.

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → Le teorie della scelta sociale

Il teorema dell'impossibilità (Arrow, 1951 e 1963)

Il punto di partenza sono i requisiti minimi di una 'buona' regola decisionale:

- 1.deve produrre esiti che rispettino la proprietà transitiva, esorcizzando il rischio di maggioranze cicliche
- 2.deve permettere una relazione positiva tra spostamenti nei valori individuali e spostamenti nei valori sociali: se un membro della collettività cambia idea, e preferisce x a y, mentre prima preferiva y a x, questo suo cambiamento a favore di x non deve trasformarsi in un peggioramento della posizione di x in quella che potremmo chiamare 'la classifica generale'
- 3.deve garantire l'indipendenza dalle alternative irrilevanti: se una opzione prima disponibile viene a cadere, per questo solo fatto la posizione relativa delle opzioni superstiti non deve subire modifiche nella 'classifica generale'
- 4.deve assicurare la sovranità dei cittadini: gli individui sono liberi di scegliere senza vincoli, e nessuno può imporre restrizioni, perché tutte le graduatorie logicamente possibili sono ammissibili
- 5.deve impedire l'affermazione di un dittatore: è esclusa la possibilità che uno o più individui siano in grado di imporre le loro personali preferenze come preferenze della collettività.

La dimostrazione matematica di Arrow prova che, quando due o più individui hanno a che fare con tre o più alternative, non esiste nessuna procedura decisionale in grado di assicurare il rispetto di tutte e cinque queste condizioni



non c'è verso di garantire sia la stabilità sia la coerenza agli esiti delle scelte collettive, se non accettando qualche compromesso circa l'uguaglianza dei cittadini e l'uguale valore delle loro preferenze

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → Le teorie della scelta sociale



Pieter Van der Borcht, Allegory Animal Heads Body 1578, da Dædalus (Journal of the American Academy of Arts & Sciences) Summer 2017, *The Prospects & Limits of Deliberative Democracy* https://www.amacad.org/sites/default/files/daedalus/downloads/Su2017_Prospects-Limits-of-Deliberative-Democracy.pdf
la scelta pubblica

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → Le teorie della scelta sociale

Il teorema dell'impossibilità

Implicazioni normative: dal teorema escono demolite tutte quelle teorie che fondano la legittimità delle istituzioni democratiche su una loro presunta capacità di rispecchiare fedelmente quella cosa in realtà sempre sfuggente che è l'orientamento generale dei cittadini.

William Riker (1982) contrappone a questa idea, da lui definita **populista**, perché basata su una concezione comunitaria e romantica di 'We, the people', l'idea **liberale**, basata su un prudente realismo circa le basi e le virtù della democrazia. Infatti il teorema dell'impossibilità aiuta a capire quali promesse le democrazie possono davvero mantenere. I limiti valgono per tutte le procedure che legittimano scostamenti dall'unanimità, compreso il voto a maggioranza. Il punto di forza della democrazia non risiede nel fedele rispecchiamento della 'volontà popolare', ma sta invece nei limiti di tempo e di competenze che vincolano chi esercita il potere, impedendogli di 'andare troppo in là', e costringendolo a fermarsi, a cedere ad altri la carica, a sottostare ad altre giurisdizioni.

Implicazioni analitiche: in questo contesto, per noi sono centrali non tanto le implicazioni normative, quanto gli spunti per un nuovo approccio allo studio delle **regole** che condizionano il *policy making*.

Del resto, la storia dei *policy studies* dimostra la straordinaria lungimiranza di Harold Lasswell nel cogliere l'importanza di questa impostazione. Nello stesso anno in cui Kenneth Arrow pubblica il libro con il suo teorema (1951, *Social Choice and Individual Values* New York: Wiley), Daniel Lerner and Harold Lasswell gli chiedono di scrivere il capitolo *Mathematical Models in the Social Sciences* per il loro manuale *The Policy Sciences* (Stanford: Stanford University Press, 1951), poi divenuto famoso.

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici

3. La teoria dei giochi

La teoria dei giochi si propone di descrivere, spiegare e prevedere le situazioni in cui due o più persone interagiscono tra loro in modo tale che le scelte delle une influenzano le conseguenze delle scelte delle altre (Schelling, 1984)

Regole, carte in mano, mosse: basta conoscere due di questi elementi per predire il terzo

Giochi e politiche pubbliche:

entrambe queste attività presuppongono attori

- determinati a trarre dalle situazioni i massimi vantaggi possibili, ma anche
- obbligati a tenere conto delle scelte degli altri e a rispettare le regole in vigore

Figure eminenti:

John von Neumann (1928).

John von Neuman e Oskar Morgenstern (1944): *Theory of Games and Economic Behavior*.

John Nash (1950). Nel 1994, ottiene il premio Nobel per l'economia con John Harsanyi e Reinhard Selten

Elementi del modello

I giocatori

le loro scelte non sono espressione diretta e immediata delle loro preferenze, ma sono il risultato di un ragionamento circa le scelte degli altri giocatori con cui interagiscono.

→ le scelte non sono ingenue, o spontanee, ma sofisticate, strategiche

Le vincite

‘ciò che conviene’ non è espresso da una funzione di utilità, ma dai payoff, cioè dai rispettivi guadagni corrispondenti alle diverse combinazioni di mosse

Le strategie

Una strategia è un piano di azione completo che considera tutte le evenienze possibili. *Una* calcola, ma anche *Altra* è capace di calcolare e di tenere in conto il fatto che *Una* calcola; ma anche *Una* tiene conto del fatto che *Altra* tiene conto del fatto che *Una* calcola...

Le soluzioni

la situazione in cui nessun giocatore ha più incentivi a cambiare la sua strategia perché, ferma restando quella degli altri, meglio di così comunque non potrebbe fare.

Il concetto di soluzione ha

valenze **prescrittive**: ci dice che cosa devono fare i giocatori per comportarsi da attori razionali

valenze **descrittive**: ci dice dove, prima o poi, 'vanno a parare' le situazioni caratterizzate dall'intreccio tra le strategie degli attori.

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → La teoria dei giochi → Il dilemma del prigioniero

Dunque, il punto di incrocio tra le strategie di giocatori che fanno le mosse più razionali corrisponde sempre a decisioni che 'più di così non potevano portare a casa'? **NO**

Una soluzione può essere l'equilibrio di un gioco, cioè un punto di approdo razionale e stabile, ma nel contempo può cristallizzare una situazione inefficiente in senso paretiano per tutti i giocatori in essa coinvolti. Il **dilemma del prigioniero** è il celeberrimo schema di gioco utilizzato per dimostrare questa spiacevole possibilità.

		Colonna		NB: le grandezze indicate sono gli anni di carcere, cioè sono costi: meno è meglio
		non confessa	confessa	
Riga	non confessa	1/1	10/0	
	confessa	0/10	5/5	

Riga deve ragionare in questo modo: "Se Colonna non confessa, a me conviene confessare perché, se non confesso, prendo 1 anno invece di 0 (una semplice multa). Se Colonna confessa, anche in questo caso mi conviene confessare, perché prendo 5 anni invece di 10. Dunque, mi conviene confessare".

Colonna fa lo stesso ragionamento.

Riga e Colonna confessano entrambi e prendono 5 anni di prigione ciascuno. Se nessuno dei due avesse confessato, avrebbero preso solo 1 anno ciascuno

I due attori hanno fatto scelte razionali e il gioco, non cooperativo e a somma diversa da zero, ha un unico 'punto di approdo' (in termini tecnici, ha un equilibrio di Nash).

E però questo esito **non** è il meglio che quella piccola società di due persone poteva ottenere.

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → La teoria dei giochi → Il dilemma del prigioniero

Perché il **dilemma del prigioniero** è tanto importante:

1. dimostra l'esistenza di situazioni in cui attori razionali, pienamente informati delle conseguenze delle loro scelte, approdano a esiti inefficienti, cioè subottimi in senso paretiano
2. è considerato come una denuncia dei limiti di un concetto di razionalità che ha nel calcolo del proprio interesse il suo tratto distintivo. Se i due prigionieri avessero nutrito fiducia nella disponibilità dell'altro a rischiare un danno personale, pur di dare una *chance* al bene collettivo (rappresentato dal risultato "1 anno di prigione a testa"), si sarebbero guardati entrambi dal confessare; avrebbero seguito una strategia di collaborazione, e non di defezione, con reciproca soddisfazione finale. Per questo la storia è stata utilizzata come un altro modo di dimostrare la miopia del *free rider*
3. questo gioco **non cooperativo a somma diversa da zero** è diventato un potente strumento per esplorare la zona intermedia tra i giochi a somma zero, che sono sempre rigorosamente competitivi, e i giochi a somma diversa da zero, che possono essere esplicitamente cooperativi, perché le ragioni a favore della collaborazione possono mescolarsi ad altre che spingono alla defezione. In questi casi, la presenza di istituzioni che vincolino gli attori ad assumere impegni credibili potrebbe fare la differenza, rendendo razionale la collaborazione, con generale soddisfazione

La scelta pubblica → 3. Riferimenti teorici e metodologici → La teoria dei giochi

Coalizioni e potere di voto

Questa parte della teoria dei giochi coglie il carattere *dispositional* del potere, cioè la sua natura non assoluta, ma dipendente dalla configurazione dell'insieme delle risorse che i diversi attori hanno in mano: “Che un partecipante abbia un ruolo decisivo o meno, dipende non solo dal suo peso in termini di voti, ma anche dal peso di tutti gli altri partecipanti nel gioco del voto” (Holler, 1982). In altre parole, il potere di voto di un gruppo – in un parlamento, o nelle cordate di azionisti, o tra le delegazioni dei governi nelle negoziazioni internazionali... - **non** è proporzionale al numero di voti di cui dispongono i vari gruppi, ma al **bisogno che gli altri hanno del suo sostegno**

	Parlamento X	Parlamento Y
Partito 1	30 (potere 0)	25 (potere 1)
Partito 2	55 (potere max)	35 (potere 1)
Partito 3	15 (potere 0)	40 (potere 1)

In una situazione Y, Partito 1 ha performato peggio alle elezioni rispetto alla situazione X. Eppure ha più potere di voto, data la distribuzione dei seggi tra gli altri partiti

Questa idea di potere presuppone la capacità di sfruttare a proprio vantaggio gli stratagemmi consentiti dalle regole democratiche, senza troppi scrupoli di coerenza ideologica: “(la teoria dei giochi) definisce l'indice di potere per ogni giocatore come il numero relativo di volte che il giocatore, **aggiungendo il suo peso a una coalizione perdente, può farla diventare una coalizione vincente**; in altre parole, è il numero relativo delle conversioni (swings) per quel giocatore” (Leech, 1992) Insomma, il potere di un gruppo dipende da quanto è prezioso per gli altri un suo cambiamento di fronte.

Per quanto queste pratiche possano apparire ciniche, è impossibile eliminare le tre condizioni che le alimentano - procedure prestabilite, libertà di voto e attori razionali - senza eliminare anche la democrazia.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca

I modelli presentati negli altri capitoli non si soffermano ad analizzare le specifiche situazioni in cui alcuni individui (i membri di un parlamento, i ministri di un governo...) devono fare delle scelte con altri e per gli altri, ma danno in qualche modo per scontato che le competenti sedi istituzionali siano capaci di emettere dei verdeti che rappresentano le preferenze di chi ne fa parte.

Analisi razionale delle politiche pubbliche → 4. linee di ricerca → le fasi considerate

Nel manuale si segue questo schema

<i>Fase</i>	<i>Interrogativi</i>	<i>Risorse analitiche</i>
Comprensione del problema	<i>Qual è il problema? Come si manifesta il disagio? Chi lo manifesta?</i>	<i>Sociologia Psicologia Economia Problem solving</i>
Raccolta delle informazioni e analisi delle cause	<i>Quali sono le cause? Che cosa succede se non si fa nulla? Quali variabili possono influire sugli esiti? Quanto tempo occorre aspettare per vedere i risultati?</i>	<i>Statistica Analisi dei sistemi</i>
Individuazione delle finalità, degli obiettivi e delle alternative	<i>Quali sono le finalità generali dell'intervento? Quali sono gli obiettivi specifici? Quali sono le realistiche alternative di policy?</i>	<i>Economia Analisi delle decisioni Scienze del management</i>
Valutazione ex ante	<i>Quali vantaggi e quali svantaggi presentano le varie alternative?</i> decisione politica	<i>Economia Sociologia Scienze del management</i>
Monitoraggio e valutazione in itinere	<i>Le cose vanno realmente secondo le linee approvate?</i>	<i>Management sciences Sociologia</i>
Valutazione ex post	<i>Col 'senno di poi' che cosa si può dire?</i>	<i>Economia Sociologia Analisi dei sistemi Scienze del management</i>
Chiusura del ciclo	<i>E adesso che si fa?</i>	



La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca

I risultati che emergono da questo capitolo mettono invece in evidenza i rischi, le fragilità e gli esiti talvolta controintuitivi di queste decisioni:

1. le ricerche intorno alla teoria delle rendite ci hanno spiegato che nell'arena politica l'interazione può portare a equilibri iniqui e inefficienti, molto lontani dalla frontiera dell'ottimo paretiano
2. il teorema dell'impossibilità di Arrow dimostra che non esiste la regola perfetta per aggregare le preferenze individuali in una scelta pubblica
3. la teoria dei giochi ci ha spiegato che attori razionali possono adottare strategie che hanno come effetto finale scelte autolesioniste...

Eppure, ogni giorno, nelle istituzioni pubbliche si adottano migliaia di scelte di rilevanza collettiva. Alcune riguardano decisioni di *politics*: alleanze di governo, programmi elettorali.. Ma molte riguardano l'adozione e l'implementazione delle politiche pubbliche.

L'importanza della *Public Choice* risiede proprio nella capacità di analisi degli specifici meccanismi di aggregazione delle preferenze che permettono l'avanzata dei processi di *policy*.

Per facilitare l'orientamento, aggriheremo i principali contributi della *Public Choice* nelle stesse cinque categorie utilizzate nel 5 capitolo:

- A. **Chi**: quali sono le caratteristiche degli **attori** più influenti e più ricorrenti?
- B. **Quando**: attraverso quali **dinamiche** e quali processi evolve il ciclo di vita di una policy?
- C. **Come**: quali elementi 'soft' permettono di individuare lo **stile decisionale** seguito nel *policy making*?
- D. **Dove**: qual è il contesto istituzionale, le **regole**, il campo di gioco, e quali sono le sue regole?
- E. **Che cosa**: in che cosa consiste **il contenuto** di una politica? per quali problemi è pensata? quali effetti produce? con quali tecnologie sociali?

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini

A. Gli attori

Le due domande di fondo che ricorrono a proposito degli attori sono:

- quali preferenze hanno le categorie che con le loro decisioni possono condizionare le politiche pubbliche? Che cosa possiamo dire della loro funzione di utilità?
- con quale intelaiatura di regole devono fare i conti per riuscire a farle prevalere?

A.1. Politici e cittadini

- I politici: le politiche pubbliche dal lato dell'offerta

Per le teorie razionali, le competizioni elettorali sono il luogo dell'incontro tra domanda e offerta di politiche pubbliche, così come il mercato è il luogo dell'incontro tra domanda e offerta di prodotti e servizi.

Le offerte sono avanzate dai politici che entrano nell'arena elettorale. Ma quali preferenze possono essere attribuite a chi si candida, indipendentemente dal partito in cui milita e dal contesto istituzionale in cui opera? Qual è l'equivalente del denaro in questo tipo di scambi? Riprendendo l'impostazione di Schumpeter (1947), Anthony Downs nel 1957, con il volume *An economic theory of democracy*, sostiene che la priorità del politico è acquisire i voti necessari per ricoprire una carica elettiva. Le proposte di policy messe nei manifesti elettorali sono solo un mezzo per raggiungere questo obiettivo:

"From the self-interest axiom springs our view of what motivates the political actions of party members. We assume that they act solely in order to attain the income, prestige and power which come from being in office. Thus politicians in our model never seek office as a means of carrying out particular policies, their only goal is to reap the rewards of holding office per se. They treat policies purely as a means to the attainment of their private ends, which they can reach only by being elected. Upon this reasoning rests the fundamental hypothesis of our model: parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies" (Downs, 1957: 28)

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini

Dunque, i politici tendono ad accantonare le loro spontanee preferenze circa le varie opzioni di *policy*, per promuovere invece le scelte che garantiscono il massimo rendimento in termini di voti, più o meno come un produttore di scarpe o di serie televisive guarda ai gusti dei consumatori e all'*audience*, e non ai suoi gusti personali, quando deve decidere quali modelli di sandali o quali storie finanziare.

CORRIERE DELLA SERA

Nei corridoi di Montecitorio Dopo la cerimonia dei 150 anni

Nucleare, Prestigiacomo a Tremonti: «Basta cazz..., usciamone »

«È finita, mica possiamo rischiare le elezioni per questo?»

MILANO - «È finita, non possiamo mica rischiare le elezioni per il nucleare. Non facciamo cazzate». Nell'aula di Montecitorio è finita da poco la cerimonia di celebrazione del 150esimo anniversario, e nel corridoio di fronte alla sala del governo il ministro dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo, si sfoga, lontana da occhi indiscreti, con Paolo Bonaiuti e Giulio Tremonti.

IL COLLOQUIO - Il dibattito sul progetto nucleare del governo si è infiammato dopo il terremoto in Giappone, ma il ministro ha già le idee chiare. A sentire lei, il nucleare italiano non ha futuro:

«È finita, non possiamo mica rischiare le elezioni per il nucleare. Non facciamo cazzate.

Bisogna uscirne - dice rivolta a Bonaiuti e soprattutto a Tremonti - ma in maniera soft. Ora non dobbiamo fare nulla, si decide tra un mese». Al colloquio, che è durato una decina di minuti, s'aggiunge poi anche il ministro dello Sviluppo economico Paolo Romani.

17 marzo 2011

http://www.corriere.it/politica/11_marzo_17/prestigiacomo-nucleare_2fb3219a-50ca-11e0-9bca-0ee66c45c808.shtml

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini

- I cittadini elettori contribuenti: le politiche dal lato della domanda

Come i consumatori nel mercato, così i cittadini-elettori-contribuenti hanno una funzione di utilità opposta e complementare rispetto a quella dei politici, e vedono nell'espressione del loro voto il mezzo per cercare di ottenere politiche pubbliche che aumentino il loro benessere.

L'incontro tra domanda e offerta, e cioè la convergenza tra le preferenze dei comuni cittadini e l'operato dei loro rappresentanti nelle istituzioni, si riproduce nel tempo sulla base di due fattori:

1. l'ambizione del politico, che lo induce a cercare sempre più voti per raggiungere posizioni sempre più vantaggiose
2. il sistema del mandato a termine, che impone agli eletti di ripresentarsi periodicamente davanti al giudizio degli elettori.

Nonostante queste premesse, lo scambio voti/politiche tra eletti ed elettori ha molte zone d'ombra.

L'ignoranza razionale

Scegliere razionalmente il candidato cui dare il voto in teoria richiede di sopportare notevoli costi di informazione per la raccolta e l'elaborazione dei dati sui programmi dei candidati. Ma per la stragrande maggioranza dei cittadini, l'investimento richiesto non vale il beneficio delle conseguenze derivabili dal risultato elettorale preferibile. Dunque, la stupefacente ignoranza di cui danno prova gli elettori comuni quando sono intervistati sui programmi elettorali, è razionale.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini

Il paradosso del votante (da non confondere con il paradosso del voto di Condorcet)

Un calcolo analogo vale anche per decidere razionalmente se vale la pena andare a votare o no. Come ci ha insegnato la teoria delle decisioni, per calcolare il valore atteso del suo voto, un cittadino razionale dovrebbe quantificare la differenza d'impatto sul suo benessere dei vari programmi elettorali (v. punto precedente), e poi moltiplicare questo valore per **la probabilità che il suo voto decida l'esito delle elezioni**. Dato che questa eventualità è estremamente remota, solo chi si aspetta enormi guadagni dall'affermazione di un partito ha interesse a recarsi alle urne. Per la stragrande maggioranza degli elettori, dunque, **il non voto dovrebbe essere la scelta più razionale**.

Per certi versi, questa teoria trova alcune conferme:

- quando la competizione elettorale è molto stretta e l'esito incerto, la partecipazione elettorale è più alta
- quando le procedure per iscriversi al voto sono più complicate o le condizioni atmosferiche sono cattive, la partecipazione diminuisce.

Ma, in generale, la teoria predice livelli di astensionismo molto più elevati di quanto in realtà non accada. Perché c'è più partecipazione elettorale del previsto?

2 spiegazioni:

1. I partiti abbattano i costi dell'informazione. Il **marchio conosciuto** esonera l'elettore-consumatore dall'analizzare le specifiche caratteristiche del prodotto, come lo esonera dal leggere le specifiche caratteristiche nutrizionali del pacco di pasta al supermercato
2. Votare potrebbe essere considerato non un investimento, ma **un consumo**, come andare allo stadio a tifare per la squadra del cuore. Una persona trarrebbe la sua soddisfazione dal fatto di esserci, di stare insieme ad altri con cui condivide una visione del mondo, o, nei casi più nobili, dal fatto di contribuire al rafforzamento della democrazia, dimostrando di tenere ai suoi diritti politici.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini

Un aggiornamento: gli effetti della *computational propaganda*

L'ignoranza razionale dei cittadini, l'esatta profilazione delle loro preferenze politiche e una propaganda mirata sui singoli elettori, resa possibile dall'analisi delle tracce che questi lasciano online, creano opacità dalle conseguenze devastanti nello scambio voti/politiche tra aspiranti eletti e elettori.

“The past few years have heralded the age of ubiquitous mis- and disinformation - often referred to as fake news - which poses serious questions over the role of social media and the internet in modern democratic societies. Topics and examples abound, ranging from the UK “Brexit” referendum and the 2016 US presidential election to medical misinformation (e.g. miraculous cancer cures). While the strong presence of state-backed disinformation campaigns during the recent US, French, and **Italian** elections has now been established (Faris et al, 2017; Storyful, 2017; Allcott & Gentzkow, 2017), a complete understanding of their true reach and impact on voter behaviour and election outcomes is still lacking. This has led the EU High Level Expert Group (HLEG) on fake news and disinformation (Bunning, 2018) to conclude that: “**Special attention should be paid to the threat represented by disinformation aimed at undermining the integrity of elections** (local, national or EU elections).” European Parliament (2019), *Automated tackling of disinformation. Major challenges ahead*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624278/EPRS_STU\(2019\)624278_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624278/EPRS_STU(2019)624278_EN.pdf)

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini

Il secondo contributo della *Public Choice* allo studio degli attori riguarda l'analisi dei fattori che possono influire sui risultati delle transazioni voti/politiche, rendendoli più o meno stabili e affidabili.

Ricordiamo qual è il problema: il teorema dell'impossibilità di Arrow ha dimostrato che, quando due o più individui hanno a che fare con tre o più alternative, non esiste nessuna procedura decisionale in grado di assicurare, insieme, il principio democratico 'uno vale uno' e la stabilità delle scelte.

Eppure, nelle democrazie si vota e i governi prendono decisioni relativamente stabili. Allora, dov'è il 'trucco'?

Queste ricerche si basano sulle **teorie spaziali del voto**, cioè su modelli che utilizzano due risorse:

- un modo di rappresentare le situazioni di scelta capace di sfruttare le analogie con la geometria e i suoi teoremi: dalla collocazione delle alternative in gioco in uno spazio a una o più dimensioni, nasce il nome di teorie spaziali.
- l'applicazione delle deduzioni a due situazioni di voto concrete, facilmente quantificabili e verificabili: le elezioni e le deliberazioni parlamentari.

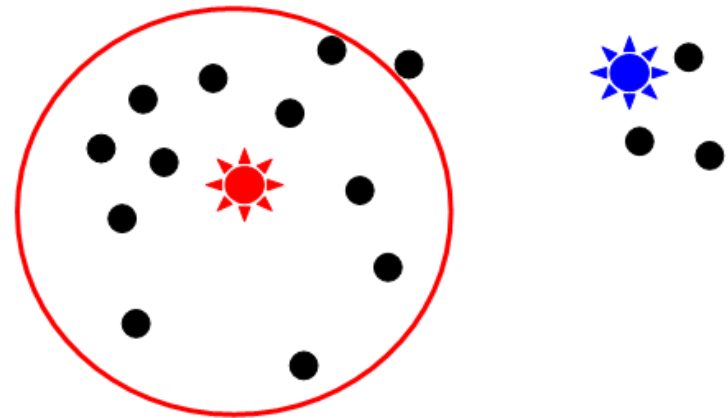
La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini → Le teorie spaziali del voto

Le teorie spaziali del voto considerano le proposte sul tappeto e le posizioni dei diversi attori come **insiemi di punti nello spazio**. La distanza tra una proposta x e i punti che identificano la posizione dei diversi votanti A, B, C, D.... fornisce la rappresentazione grafica di quanto vicina o lontana è la proposta x rispetto alle preferenze di ciascun decisore: più vicina ad A significa dunque preferibile per A.

- preferenze dei diversi votanti A,B,C,D..
- ★ status quo
- ★ nuova proposta, preferita allo status quo dalla maggioranza dei votanti

rielaborazione da

http://www.luigicurini.com/uploads/6/7/9/8/67985527/2297303_4_orig.gif



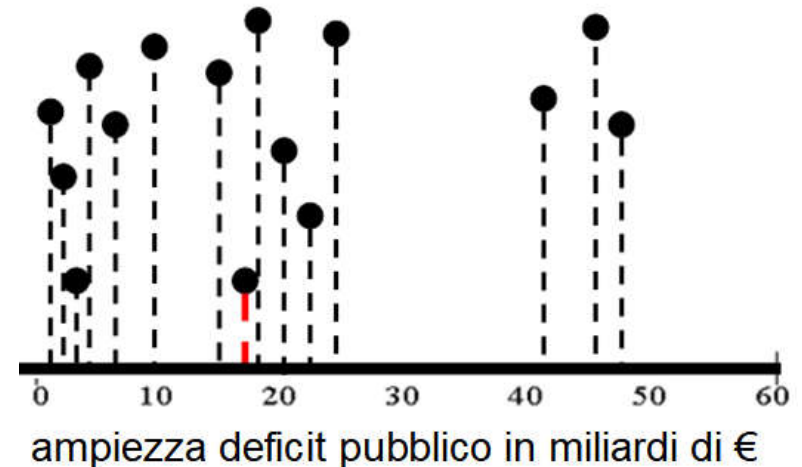
Questo modo di presentare le preferenze e le alternative ha permesso di formulare importanti teorie, dimostrabili come teoremi.

**La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini
→ Le teorie spaziali del voto**

Il teorema del votante mediano di Black (1948 e 1958) e Downs (1957) dimostra quali proprietà devono avere le preferenze dei votanti perché la regola del voto a maggioranza funzioni bene, cioè dia risultati stabili e univoci.

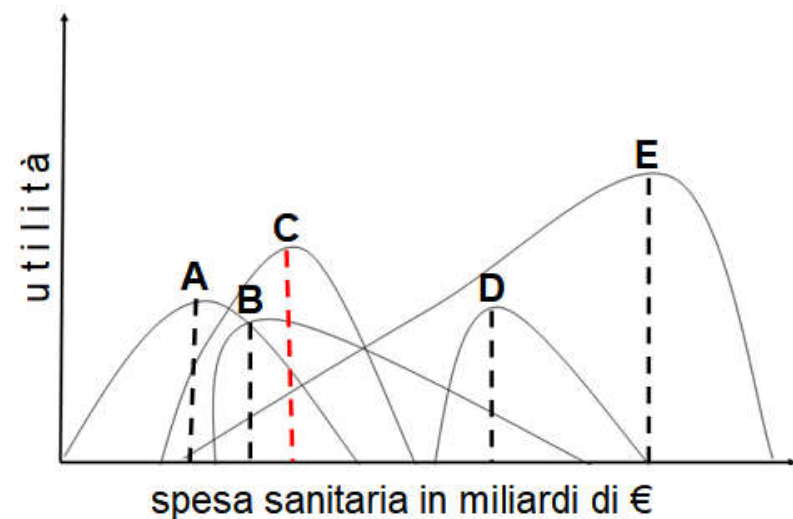
Prima condizione: l'unidimensionalità

Le alternative in gioco devono trovare tutte posto lungo un'unica dimensione



Seconda condizione: la curva delle preferenze di ogni votante deve avere un solo picco, un solo punto di massimo.

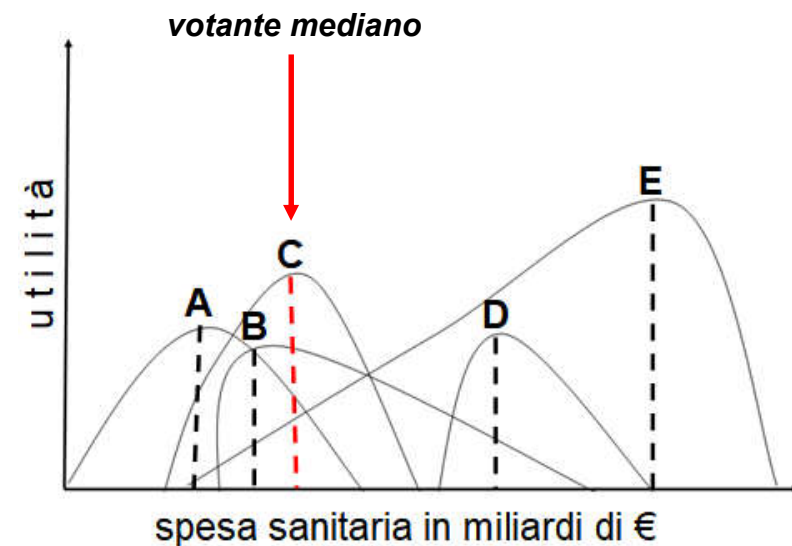
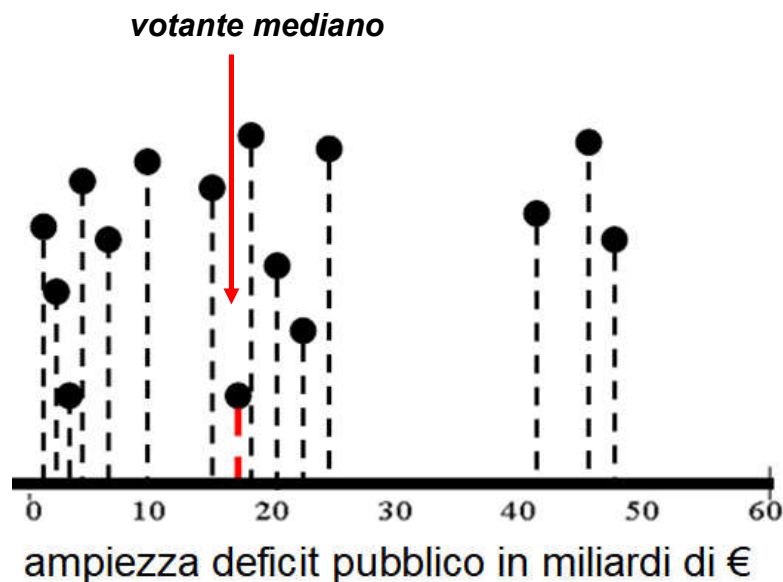
l'interesse per le diverse proposte deve diminuire (in modo più o meno brusco) man mano che queste si allontanano dal punto maggiormente preferito. In altre parole, deve esistere una coerenza interna alle opinioni dei singoli votanti, che non possono avere preferenze a u o comunque a due picchi.



La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini → Le teorie spaziali del voto

Il teorema di Black e Downs permette di predire che, quando sono soddisfatte queste due condizioni, i processi di voto hanno un punto di equilibrio; cioè, esiste sempre una mozione in grado di battere tutte le altre; dunque, esiste un modo per sfuggire alle maggioranze cicliche.

Non solo: conoscendo le preferenze dei votanti, è possibile identificare qual è la mozione vincente. A risultare imbattibile è la posizione preferita dal votante mediano, cioè dal votante che spacca l'elettorato in due gruppi di ugual numero: da una parte tutti i votanti con il loro punto di massimo alla sua sinistra, dall'altra quelli con il loro punto di massimo alla sua destra. Se lui scende in campo, o se qualcuno fa sua quella posizione, nessun altro può contare su un consenso altrettanto grande.



La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini → Le teorie spaziali del voto

Questa conclusione ha due importanti conseguenze per le politiche pubbliche.

La prima riguarda soprattutto i sistemi bipartitici, quali gli Stati Uniti. Dato che entrambi i partiti intuiscono che, per vincere le elezioni, occorre conquistare il voto del votante mediano, i loro **programmi elettorali tendono a convergere**:

1. devono capire chi è e che cosa vuole l'elettore che con le sue preferenze spacca i votanti in due classi equivalenti: quelli che vorrebbero qualcosa più a sinistra, e quelli che vorrebbero qualcosa più a destra.

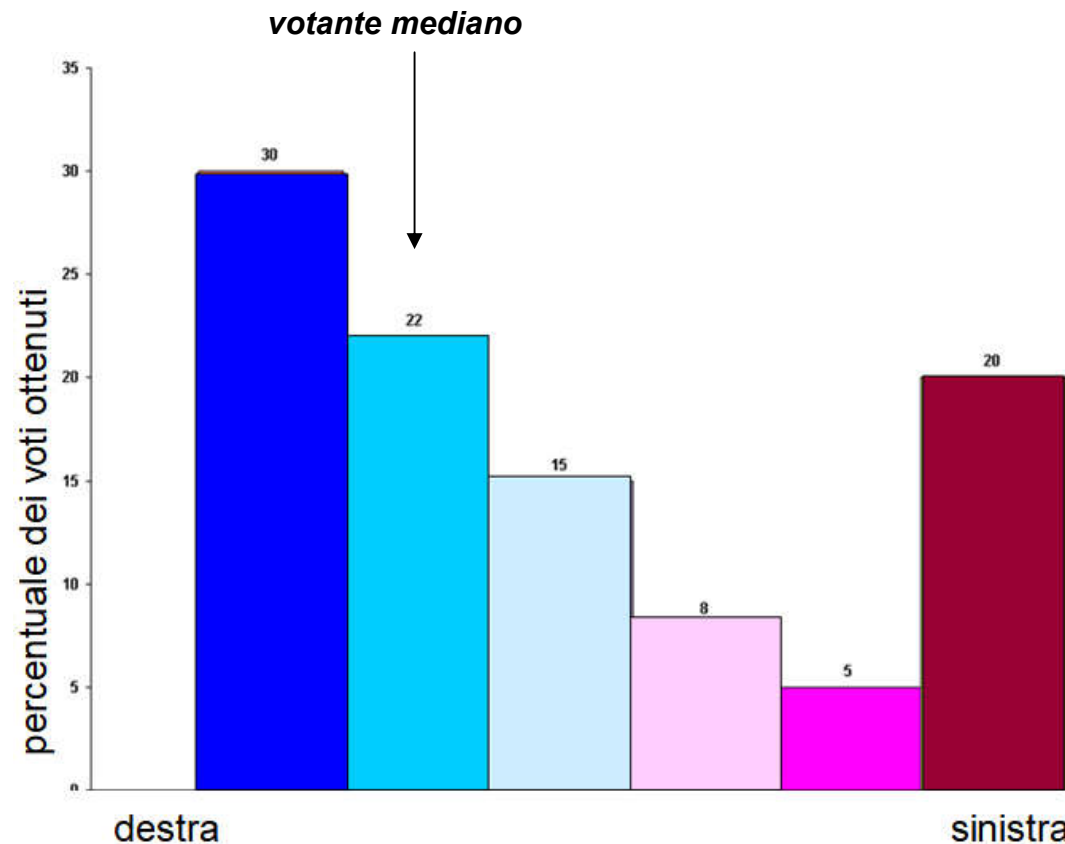
2. devono confezionare un programma capace di conquistare almeno il suo voto, oltre a quello del 50% di destra (se il partito è di destra) o di sinistra (se il partito è di sinistra).

Questa logica porta necessariamente i due partiti ad avvicinare le loro proposte di *policy*, fino a renderle quasi indistinguibili.

Alla fine del secolo scorso, questa previsione sembrava confermata dall'indebolimento del voto su basi ideologiche e dal successo dei partiti 'pigliatutto'. La crescente polarizzazione dell'ultimo decennio smentisce invece questa tendenza.

**La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini
→ Le teorie spaziali del voto**

La seconda conseguenza riguarda invece i sistemi multipartito. Finché esiste una qualche generale convergenza nell'individuare un'unica dimensione in grado di contenere tutte le diverse posizioni politiche, anche questi sistemi possono godere della stabilità prevista dalla teoria del votante mediano. Per decenni, l'asse destra/sinistra ha svolto questa funzione stabilizzatrice di 'unificare la diversificazione'.



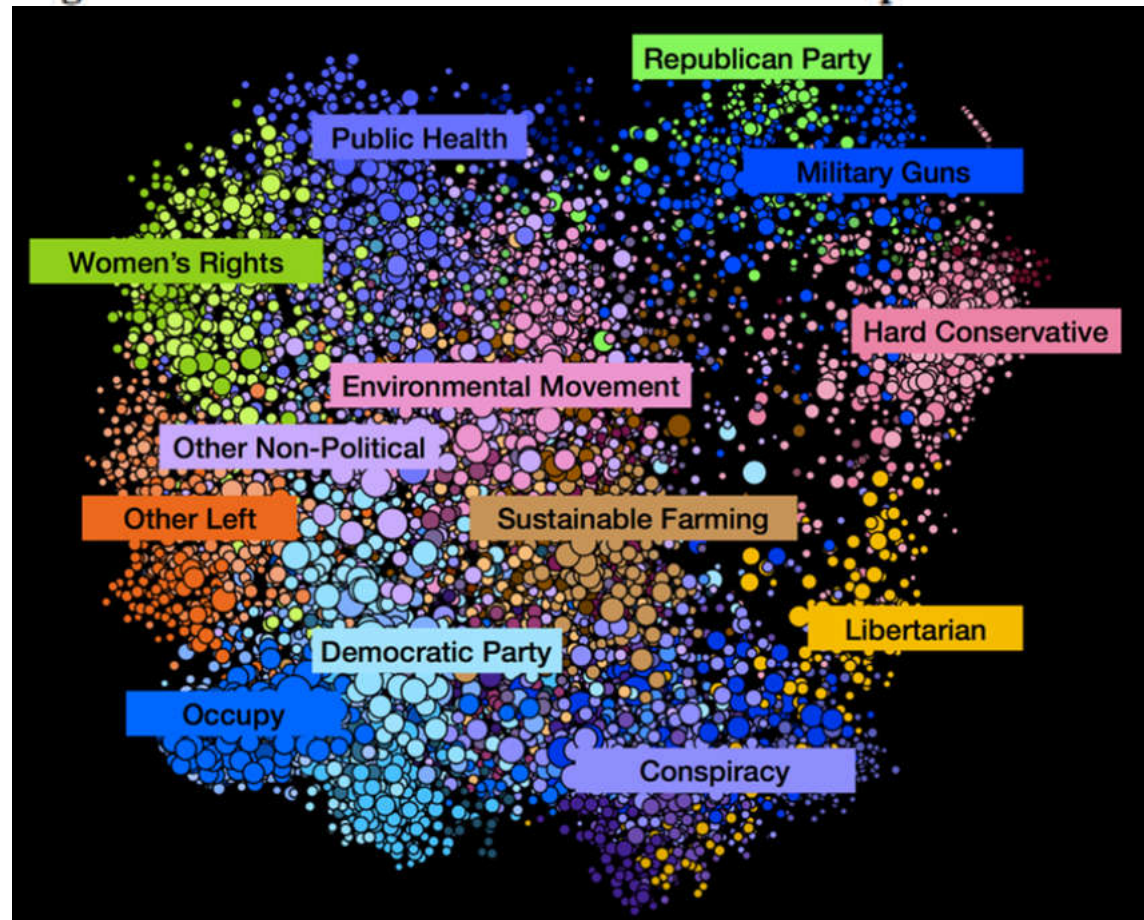
**La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A1. Politici e cittadini
→ Le teorie spaziali del voto**

I problemi nascono quando non c'è più consenso su ciò che divide, perché per alcuni gruppi di elettori sono significative certe discriminanti, ma per altri i temi salienti sono completamente diversi. E, come abbiamo visto, gli incentivi prodotti dai *social media* non vanno certo nel senso dell'unidimensionalità delle scelte.

In queste situazioni, le stesse procedure elettorali democratiche possono generare esiti instabili e persino caotici.

da "Polarization, Partisanship and Junk News Consumption over Social Media in the US," from Oxford University's Computational Propaganda Project.
<http://blogs.oii.ox.ac.uk/comprop/wp-content/uploads/sites/93/2018/02/Polarization-Partisanship-JunkNews.pdf>

Figure 2: Full Illustration of US Audience Groups on Facebook



A2. Gli organizzatori di interessi

Il contributo della *Public Choice* permette di distinguere due tipi nettamente diversi di organizzazioni.

a) Le organizzazioni che si battono per **obiettivi generali** sono le più vulnerabili al fenomeno del *free rider* (Olson1965). In questi casi, l'impegno per il successo dell'azione collettiva va incontro a tutte le difficoltà della produzione di un bene pubblico. Infatti le defezioni sono assolutamente razionali dal punto di vista del singolo attore:

- se molti altri si mobilitano per difendere il bene pubblico, il singolo potrà godere degli effetti positivi della mobilitazione senza pagarne i costi in termini di impegno, sostegno economico ecc.

- se pochi altri si mobilitano, la battaglia è perduta, e l'esito non può essere cambiato dalla partecipazione di un singolo individuo, che si troverebbe a pagare i costi senza alcun beneficio.

Ma, come dimostra il caso dell'inquinamento ambientale, l'effetto di tante decisioni individuali razionali si rivela un male pubblico. Nel *policy making*, l'azione collettiva è molto difficile e costosa, e questo condanna i molti ad essere sistematicamente sottorappresentati.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A2. Gli organizzatori di interessi

b) Diverso è invece il caso dei **gruppi poco numerosi con interessi molto concentrati**, che **non** sono colpiti da questo paradosso perché possono facilmente coordinare gli aderenti, imporre loro dei costi in vista di grandi vantaggi, 'fare cartello' con i concorrenti per promuovere l'aumento dei loro benefici: v. compagnie petrolifere e prezzo della benzina, case farmaceutiche e prezzo dei farmaci, compagnie telefoniche e costi degli abbonamenti...

5 marzo 2014 Antitrust: 180 mln di multa a Roche e Novartis
(ANSA) - ROMA (MF-DJ)--L'Antitrust ha deliberato che i gruppi Roche e Novartis hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, contraria al diritto antitrust comunitario, nel mercato dei farmaci per la cura di gravi patologie vascolari della vista, sanzionando i due gruppi con oltre 180 milioni di euro.

Dunque, l'analisi razionale porta alla **conclusione opposta** a quella derivante dalla teoria pluralista: nell'azione collettiva, il numero è un handicap, perché il fatto di essere in tanti indebolisce, anziché rafforzare, la motivazione a far valere le proprie ragioni.

E' vero, la verifica empirica a prima vista non conferma la deduzione, perché le azioni collettive su larga scala esistono: ma il ragionamento fornisce comunque al ricercatore una traccia importantissima, perché lo porta a chiedersi quali dei requisiti richiesti dal modello astratto sono violati in quei casi concreti. Spesso, le grandi organizzazioni riescono a sopravvivere e a prosperare perché hanno operato una graduale sostituzione dei loro obiettivi generali, assimilabili alla categoria dei beni pubblici, con benefici selettivi, cioè con beni che di fatto avvantaggiano soltanto gruppi ben delimitati di aderenti, quali assunzioni, favori, avanzamenti di carriera, piccoli e grandi privilegi.

A3. I burocrati

Le teorie sulle funzioni d'utilità dei politici e dei cittadini utilizzano la metafora del mercato politico e la logica dello scambio tra voti e politiche.

Dalla fine degli anni sessanta, alcuni studiosi (Downs, 1967; Tullock, 1965; Niskanen, 1971) si pongono una domanda: come mai, nonostante l'arena elettorale garantisca che lo scambio sia vantaggioso per la maggioranza dei politici e dei cittadini, le amministrazioni non riescono a 'recapitare' i prodotti dei governi? Come mai i politici incontrano tante difficoltà nell'implementazione delle politiche che approvano e da cui dipende la loro rielezione?

La risposta si basa su cinque passaggi (punti a, b, c, d, e).

a. L'implementazione delle politiche è **diversa** dalla produzione di una merce

a1. i funzionari pubblici sono, come tutti gli altri attori, autointeressati. Ma quello che fa la differenza, rispetto ai manager delle imprese private, è il fatto di non avere un meccanismo di remunerazione dipendente dai risultati dell'organizzazione in cui operano. Quindi non hanno incentivi per ricercare l'apprezzamento dei loro prodotti da parte dei cittadini-consumatori

a2. in molti settori, l'efficienza non può essere misurata con gli indicatori validi per le imprese private che operano nel mercato, perché

- ci sono amministrazioni che operano in regime di monopolio (v. tribunali..)
- ci sono amministrazioni che sono tenute a farsi carico di attività diseconomiche, a 'fallimento di mercato': trasporti in zone poco popolate, assistenza a malati cronici..

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A3. I burocrati

b. qual è la misura dell'intraprendenza di un burocrate

William Niskanen si chiede: che cosa c'è nella funzione di utilità di un burocrate, qualunque sia lo specifico settore in cui opera? La risposta è: "lo stipendio, le condizioni di lavoro, la reputazione pubblica, il potere, l'influenza, la tranquillità nella conduzione dell'ufficio" (Niskanen, 1973).

Ma le probabilità di godere di tutti questi vantaggi sono direttamente correlate a un fattore cruciale, perché riassume il grado di intraprendenza e il successo di un burocrate: la capacità dimostrata nell'**attirare risorse pubbliche verso il suo comparto**.

Dunque, l'elemento dominante nella funzione di utilità di qualunque burocrate, indipendentemente dai gusti e dalle inclinazioni personali, è la **massimizzazione del budget** per il proprio settore.

Disporre di un budget maggiore significa avere più risorse umane, finanziarie e organizzative da amministrare, una più alta reputazione di intraprendenza, più soddisfazioni e, soprattutto, più possibilità di carriera.

c. come avviene lo scambio budget/politiche

Secondo Niskanen_(1971), le decisioni di bilancio sono caratterizzate da questi elementi:

- il politico è interessato al prodotto, all'implementazione delle politiche pubbliche che ha deliberato. Suo obiettivo è ottenere dall'amministrazione la messa in opera delle decisioni ai costi più bassi, in modo che il prelievo fiscale non lievit
- il burocrate ha le preferenze inverse e complementari: l'implementazione costituisce un costo, un'attività faticosa e complicata, mentre l'assegnazione di risorse costituisce un beneficio, un segno del suo potere e delle sue capacità
- lo scambio *budget* contro *output* avviene in una situazione di **monopolio bilaterale**. Da un lato, il politico non può cercare sul mercato i fornitori dell'implementazione delle politiche per l'ordine pubblico, la giustizia, o la previdenza obbligatoria, ma deve ricorrere alle forze di polizia, alla magistratura, all'agenzia per la sicurezza sociale. Dall'altro lato, queste amministrazioni non possono cercare acquirenti sul mercato, ma sono obbligate a 'vendere' i loro prodotti soltanto alle istituzioni rappresentative.

d. Lo scambio budget/politiche avviene in condizioni di asimmetria informativa

Come insegna la teoria economica, il punto di equilibrio in una situazione di monopolio bilaterale dipende dalle risorse di cui dispone ciascuna delle due parti nella contrattazione.

Il burocrate rispetto al parlamentare gode di un ampio vantaggio informativo.

Il primo infatti conosce esattamente i costi effettivi di produzione delle politiche: sa quanto denaro occorre per un letto in un reparto di cardiocirurgia, e quanti letti possono bastare per le esigenze di 100.000 abitanti. E sa quanto il politico sia interessato a inaugurare il reparto prima delle elezioni.

e. Il burocrate può mettere il politico davanti a offerte del tipo 'tutto o niente'

O ci sono le risorse per fare nel modo proposto dall'amministrazione, o tanto vale non sprecare i soldi dei contribuenti con mezze misure, perché si avrebbe una *policy* senza un'adeguata implementazione.

In queste condizioni, i burocrati sono in grado di 'estorcere' ai politici fino all'ultimo euro a loro disposizione: più assunzioni del necessario, più direzioni generali, .

Dunque, le amministrazioni tendono a produrre **un output più ampio e più costoso**, rispetto a quello che massimizzerebbe l'utilità del votante mediano, se questi potesse ricorrere al mercato per acquistare l'implementazione delle politiche pubbliche.

L'output 'di troppo'

UN PROGETTO "DE-MENTE": L'ATTUALE STAZIONE CENTRALE RINNOVATA

Dalla parte del viaggiatore frettoloso

di Marco Ponti 31 ottobre 2017

"Vale la pena di rinnovare il dolore dei passeggeri che usano la Stazione Centrale attuale, soprattutto a uso dei più giovani, che non sanno cosa si son persi. (...) I meno giovani ricorderanno che per accedere ai treni dai tornelli della metropolitana bastavano due (2) rampe di scale mobili dirette. Ora, chi prende il treno, molto spesso ha bagagli, a volte pesanti. Non solo, spesso ha fretta. E l'Italia è un paese che invecchia rapidamente. Con il nuovo layout un passeggero un po' anziano, con un bagaglio un po' pesante, e con un po' di fretta, perde il treno (se arriva in metropolitana, ma forse persino in taxi).

(...) Se la ristrutturazione fosse stata fatta con soldi privati, per un servizio di trasporto privato, forse si potrebbe tollerare. Ma è stata fatta con un fiume di soldi dei contribuenti, per un servizio sostanzialmente pubblico. Forse la città, della quale la stazione è un servizio essenziale, andava consultata. Forse andavano misurati i tempi di accesso.

(...) Comunque esorto le ferrovie a rifare le due (2) rampe di scale mobili dirette. Costerebbero sicuramente meno di un decimo dei nostri soldi spesi per farci perdere i treni."

<https://www.arcipelagomilano.org/archives/48513>

In realtà, questo esempio di output più ampio, più costoso e meno utile per i cittadini è solo in parte dovuto alla funzione di utilità dei burocrati. L'esito è infatti dovuto in larga parte alla **cattura dei regolatori-progettisti pubblici da parte dei regolati-progettisti privati**.

L'effetto è comunque una dimostrazione di come le decisioni pubbliche democratiche si possano discostare largamente dalle preferenze degli elettori.

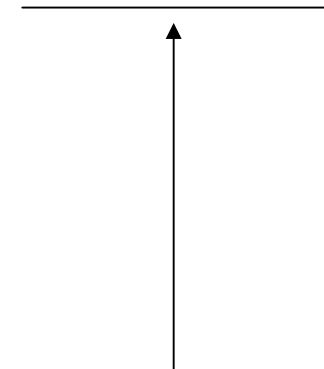
La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A3. I burocrati

L'output 'di troppo'



la Stazione Centrale di Milano com'era

livello binari



livello strada

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/0c/Milano - Stazione centrale - Atrio delle scale mobili - Foto Giovanni Dall%27Orto - 30-12-2006 - 01.jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/0c/Milano_-_Stazione_centrale_-_Atrio_delle_scale_mobili_-_Foto_Giovanni_Dall%27Orto_-_30-12-2006_-_01.jpg)

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → A. Gli attori → A3. I burocrati

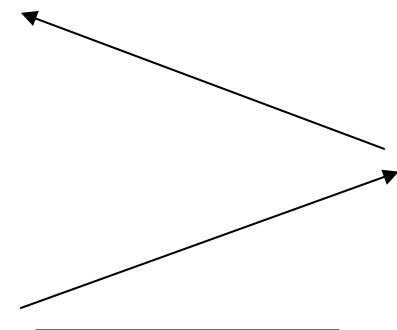
L'output 'di troppo'



La Stazione Centrale di Milano com'è dopo il restyling

<http://img82.imageshack.us/img82/3829/imgp1722mg3.jpg>

livello binari



livello strada

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → B. La dinamica

B. La dinamica dei processi decisionali

B1. Il potere di agenda

Ritorniamo al paradosso del voto di Condorcet (slide n.20)

	x	y	z
A	1°	2°	3°
B	3°	1°	2°
C	2°	3°	1°

x è preferito a y da una maggioranza (A e C)

y è preferito a z da una maggioranza (A e B)

se ci si ferma qui, e non si mette in votazione x contro z, non ci sono problemi: **x è la mozione vincente**. In molte situazioni, il criterio di non rimettere in gioco le alternative uscite perdenti da un precedente confronto sembra ragionevole. cfr eliminatorie campionati del mondo di calcio.

Ma questa chiusura del confronto ha una conseguenza: il risultato finale è sì stabile, ma viene a dipendere totalmente dall'**ordine con cui sono effettuati gli spareggi**. Dunque, chi ha il controllo sugli abbinamenti per le eliminatorie (l'ordinatore) ha la possibilità di far prevalere l'alternativa da lui preferita.

Il controllo dell'agenda

ordinatore	prima eliminatoria	primo vincitore	seconda eliminatoria	vincitore finale
A	y contro z	y	y contro x	x
B	x contro z	z	z contro y	y
C	x contro y	x	x contro z	z

Chi decide la successione delle votazioni, ad esempio perché presidente di un'assemblea, può decidere del loro risultato, pur lasciando assolutamente liberi i votanti di esprimere le loro preferenze. In questo caso, gli basta mandare per prime allo sbaraglio le due alternative che meno gli piacciono.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → B. La dinamica → B1. Il potere di agenda

L'importanza del potere di agenda

Chi decide che cosa sarà votato e in quale ordine, avendo un'idea delle preferenze di chi vota, può determinare il risultato della votazione.

Questa discrezionalità è ancora più forte nei casi di democrazia diretta attraverso il web, quando viene meno ogni controllo sull'agenda, un controllo che nelle sedi parlamentari può essere almeno in parte esercitato con emendamenti e subemendamenti. Nelle procedure di voto, le buone intenzioni non bastano: "Institutions that are intended to encourage deliberation **are all too easily hijacked by people with intense preferences and abundant resources**, who can deploy their leverage in deliberative settings to bargain for the outcomes they prefer" (Ian Shapiro 2017, *Collusion in Restraint or Democracy: Against Political Deliberation*, https://www.amacad.org/sites/default/files/daedalus/downloads/Su2017_Prospects-Limits-of-Deliberative-Democracy.pdf)

B2. L'implementazione

a. Il modello di Niskanen

Come sappiamo, i funzionari amministrativi sono tra i protagonisti della fase dell'implementazione. In "A. Gli attori → A3. I burocrati" Niskanen ha formulato la tesi dei burocrati come massimizzatori del budget loro affidato e come titolari di un vantaggio informativo nelle negoziazioni con i politici.

b. Il modello principale - agente

Questa teoria (già citata nel cap. 3) estende l'analisi dei vantaggi degli esecutori oltre la negoziazione del budget, includendo tutte le articolazioni dell'implementazione e della valutazione. Imprenditori e politici, se vogliono realizzare un progetto, devono ricorrere a un'organizzazione che richiede, per funzionare, l'impegno di molte persone. Attraverso varie forme di contratto, i primi diventano quindi **i principali** dei secondi, **gli agenti**.

Sia il principale, sia l'agente, sono attori razionali, orientati a massimizzare le rispettive utilità. Due dati caratterizzano la loro relazione:

- **il non allineamento dei loro interessi**: il principale vuole raggiungere i suoi obiettivi, mentre l'agente vuole acquisire benefici quali una retribuzione, un posto di lavoro, una pensione
- **l'asimmetria informativa**: il principale ha un'idea vaga di 'come fare' e di 'quanto costa', mentre l'agente conosce tutti i trucchi per trarre il massimo vantaggio dall'ingaggio.

Queste premesse generano due paradossi:

- **l'azzardo morale: l'occasione fa l'uomo ladro**
- **la selezione avversa: mettere la faina a guardia del pollaio.**

Per confezionare il suo contratto ottimale, il principale deve valutare le 'perdite da agente' da un lato, e, dall'altro, i costi della contrattazione e dei controlli. Questa ricerca è spesso in perdita, perché ogni tentativo di esercitare un efficace controllo apre un nuovo fronte da presidiare, quello del controllo dei controllori.

C. Gli stili decisionali

In genere, gli approcci razionali concedono poco spazio all'analisi degli stili di *policy*. Così, ad esempio, la teoria dei giochi individua non negli orientamenti culturali, ma nella tavola delle possibili vincite la prima variabile capace di ammettere o escludere la razionalità della cooperazione.

In generale, dunque, a incanalare gli attori verso la competizione o la cooperazione non sono gli stili e le tradizioni, ma sono oggettive valutazioni

- sulla distribuzione dei *payoffs*

e

- sulle caratteristiche del contesto istituzionale della scelta, quali la possibilità di comunicare e l'esistenza di apparati capaci di far rispettare gli accordi.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca

D. Le regole

Una volta caduta l'idea che il popolo possa avere un'unica funzione di utilità, che cosa succede se, a tenere per il guinzaglio l'unicorno, non sono più la Chiesa e l'Impero, ma le costituzioni, i codici, i regolamenti parlamentari?



immagini da https://www.amacad.org/sites/default/files/daedalus/downloads/Su2017_Prospects-Limits-of-Deliberative-Democracy.pdf e da <http://www.bu.edu/files/2017/09/united-states-constitution-995x522-iStock-140443836.jpg>

la scelta pubblica

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → D. Le regole

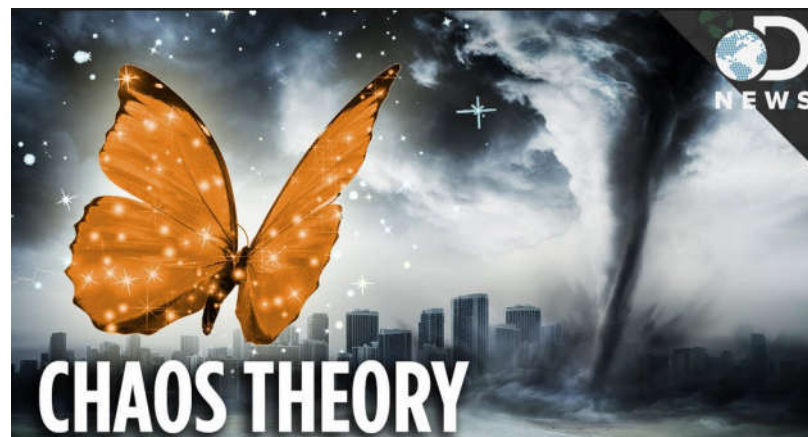
Come abbiamo visto, il **teorema di Arrow** spiega l'impossibilità di individuare regole capaci di garantire simultaneamente sia la stabilità, sia l'integrale rispetto del principio 'uno vale uno'. Dunque, nessuna regola decisionale è perfetta.

Poi, però, analizzando il teorema del **votante mediano**, abbiamo scoperto che, quando sono in gioco scelte collocabili su un'unica dimensione, il criterio del voto riesce a garantire sia la stabilità del risultato, sia una sua sostanziale aderenza alle preferenze della maggioranza.

Il problema è che le scelte sulle politiche pubbliche sono quasi sempre all'intersezione di molte diverse dimensioni: ci sono le preferenze sui costi, ma anche quelle su chi li deve sopportare, su chi ne deve beneficiare, sul modo di recapitare i benefici, sui ruoli del governo centrale e delle regioni, sulla lunghezza temporale delle misure...

Quando lo spazio di scelta è multidimensionale, la regola della maggioranza in teoria può portare all'approvazione di qualunque decisione. E' questa, in estrema sintesi, la conclusione del **teorema del caos** di McKelvey (1976) e Schofield (1978): l'effetto farfalla, la sensibilità alle condizioni iniziali e gli altri fattori di perturbazione visti nel 4 capitolo, sono applicabili anche alle decisioni nelle istituzioni.

<https://www.youtube.com/watch?v=Hp8wGQW-Y48>



la scelta pubblica

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → D. Le regole

Se queste teorie hanno un fondamento, per il ricercatore il problema non è più spiegare l'anomalia dell'instabilità e del caos nelle decisioni politiche, ma spiegare **l'anomalia di quei casi di stabilità e coerenza** che, nonostante tutto, riescono a emergere:

"Può sembrare una **perversione**, ma la scoperta di proprietà benefiche in un'istituzione diventa immediatamente causa di grande curiosità e interesse da parte da parte di chi adotta i modelli della scelta razionale. **L'istituzione x svolge particolarmente bene il compito y? Com'è possibile?** Forse non sono stati razionali quelli che hanno disegnato quell'istituzione? E, se lo erano, come ha fatto gente razionale a mettersi insieme per disegnare un'istituzione che effettivamente funziona? (..) Dato che individui razionali spesso non sono in grado di pervenire a risultati efficienti, il fatto che un'istituzione funzioni non può essere considerato come un elemento sufficiente a spiegarne l'esistenza" (G. Miller, 2000, p. 542)

Quando il caos non è la norma, quando un parlamento non sovverte il mese dopo le decisioni adottate il mese prima, quando la Corte costituzionale non smentisce se stessa a ogni sentenza, quando le politiche pubbliche non hanno un andamento a zigzag, quando gli ospedali costruiti sono poi effettivamente utilizzati, quali dei requisiti di Arrow sono stati ignorati o contraddetti?

Nelle tre slide seguenti sono presentate alcune situazioni, frequenti nelle arene parlamentari, in cui l'immane compito di incanalare migliaia di decisioni in base alle preferenze di milioni di elettori viene "metabolizzato" attraverso una serie 'trucchi' che hanno per effetto complessivo l'approvazione di scelte distanti da quelle della parte centrale dell'elettorato.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → D. Le regole

a) La forza delle preferenze intense e il sistema delle commissioni parlamentari

Presupposti

1. i politici approdano nei parlamenti in seguito a elezioni in cui hanno ottenuto voti in cambio di promesse di *policy*
2. quando si tratta di scegliere le commissioni e i settori di *policy* in cui impegnarsi, per amplificare la loro influenza e visibilità i parlamentari scelgono le commissioni che hanno competenza sui temi più rilevanti per il loro elettorato: agricoltura se nel loro collegio il settore è rilevante, o ambiente se ci sono problemi di inquinamento, o lavori pubblici se ci sono grandi infrastrutture da costruire...

Conseguenze

3. per effetto di queste strategie individuali, le commissioni che fanno il primo esame delle proposte di legge finiscono con l'essere composte da parlamentari ipersensibili ai temi che trattano, con preferenze abnormi, eccentriche rispetto a quelle degli altri componenti dell'assemblea plenaria
4. ma le commissioni di fatto selezionano e riducono le proposte che saranno portate in aula. In altre parole, hanno il potere di agenda sulle decisioni dell'aula. Grazie alla loro influenza, i processi decisionali del parlamento sono sì incanalati verso esiti stabili, ma il punto di equilibrio premia sistematicamente quanti avanzano le richieste più esose, a vantaggio di singole zone o di singole categorie
6. l'aula diventa una federazione di interessi particolari e intensi, dove ciascuno riesce ad affermare la sua particolare utilità in base alla logica della reciprocità, o scambio del voto, o del "logrolling", cioè lo scambio di voti su quelle che sono le proprie priorità.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → D. Le regole

b) Lo scambio del voto

Nelle commissioni, dove i numeri sono relativamente bassi e circolano facilmente informazioni sugli ordinamenti delle preferenze altrui, si creano le condizioni ideali per lo scambio del voto tra provvedimenti diversi (Tullock, 1976) (NB: nelle tavole i voti indicano l'ordine delle preferenze)

votante	Primo provvedimento (sui biogas)		Secondo provvedimento (sugli apicoltori)	
	testo x	testo y	testo k	testo z
A	1°	2°	1°	2°
B	1°	2°	2°	1°
C	2°	1°	1°	2

Se le votazioni avvengono **senza che i votanti possano fare scambi**,

- il primo provvedimento passa con il testo x,
- il secondo con il testo k.

In entrambi i casi, A vede realizzate le sue preferenze

Se la comunicazione è possibile, B e C possono scoprire di avere preferenze opposte non solo per orientamento, ma anche per **intensità**.

C ha una **forte** preferenza per il testo y del primo provvedimento, mentre ha solo una debole preferenza sul secondo.

B ha una **forte** preferenza per il testo z del secondo provvedimento, mentre non gli importa molto del primo.

Decidono dunque di scambiarsi i voti: B voterà per la proposta y nella votazione sui biogas, e C ricambierà il favore votando z nella votazione sugli apicoltori.

votante	Primo provvedimento		Secondo provvedimento	
	testo x	testo y	testo k	testo z
A	1°	2°	1°	2°
B	1°→2	2°→1	2°	1°
C	2°	1°	1°→2	2→1

L'esito è capovolto. A, presunto vincitore, vede sconfitte le sue preferenze in entrambe le decisioni.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → D. Le regole

c. Gli emendamenti killer

Un emendamento killer trasforma una proposta che di sicuro vincerebbe in una proposta perdente.

Se un politico scaltro può fare previsioni sull'ordinamento completo delle preferenze dei suoi colleghi, può proporre o appoggiare un emendamento in grado di spaccare la preesistente maggioranza.

Esempio. La maggioranza presenta una proposta di condono edilizio ristretto, che è una mediazione tra chi, al suo interno, voleva un condono molto ampio e chi ne voleva uno ancora più ristretto.

L'opposizione è contraria a ogni condono. Ma, quando qualcuno della maggioranza propone un emendamento per allargare il condono, l'opposizione, anziché seguire le sue preferenze 'spontanee', sostiene l'emendamento, che viene approvato.

A questo punto, la maggioranza della maggioranza è costretta ad affossare un provvedimento che considera snaturato e inaccettabile.

Questi esempi sembrano giochetti, o la scena del *do ut des* con Totò nel film 'Gli onorevoli' (1963 <https://www.youtube.com/watch?v=Rgn6k4JPDc0>).

Ma in realtà sono strategie abbastanza frequenti nelle scelte parlamentari. In ogni caso, sono una prova di come le regole delle istituzioni democratiche possano portare a decisioni con un debole legame con quelle degli elettori.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca

E. I contenuti

Per molti versi, nella definizione dei diversi tipi di politiche, la *Public Choice* adotta un'impostazione che ha diverse analogie con quella di Lowi: "*policy determines politics*".

La configurazione della posta in gioco e le regole della decisione di fatto assegnano i ruoli che saranno giocati dai vari attori: i politici, i cittadini elettori e contribuenti, gli interessi intensi e concentrati, le burocrazie.

E le diverse configurazioni delle poste in gioco possono essere ricondotte alla tipologia di Lowi. Vedremo dunque il contributo della *Public Choice* rispetto alle politiche distributive, redistributive, regolative e costituzionali.

E1. Le politiche distributive

Nella storia della *Public Choice*, questo tipo di decisioni sono tra le prime analizzate utilizzando le teorie spaziali del voto.

Alla base del modello sta un'organizzazione parlamentare decentrata, che assegna il potere di agenda a commissioni composte da parlamentari con preferenze abnormi.

La conseguenza è un processo decisionale basato su due criteri:

- l'**universalismo**: nella commissione, tutti, o quasi, devono ottenere qualcosa

e

- la **reciprocità** (o logrolling): per ottenere il largo consenso dell'aula, occorre un patto implicito: "Tu fai passare una cosa a me, io faccio passare una cosa a te"

L'esito di questi processi sono leggi "omnibus", chiamate così perché hanno qualcosa da dare a tutti.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → E. I contenuti → E1. Le politiche distributive

David Stockman, direttore dell'*Office of Management and Budget* del governo americano dal 1981 al 1985, sotto la presidenza Reagan, così racconta la sua esperienza:

“Thomas era (...) uno dei più abili tattici del partito repubblicano al Congresso. ‘Non ce la facciamo’ disse ‘A meno che non apra la mensa dei poveri’. Nel Congresso, la ‘mensa dei poveri’ è quella che si apre nelle ultime ore prima di una votazione per attirare nuovi congressisti. A questo punto, la democrazia non è questione degli ideali di Jefferson né delle opinioni di Madison. Diviene uno studio di praticabilità per un progetto idrico da 200.000 dollari piuttosto che la nomina di un direttore regionale dell’Ente Nazionale Agricoltori nel Montana occidentale (...). Ogni categoria di elettore del ceto medio ebbe qualcosa: le piccole imprese ebbero esenzioni dalle tasse; vennero elevate le detrazioni per i figli a carico; gli agricoltori ebbero nuove sovvenzioni. Quando i democratici completarono il decreto, il *liberal* David Obey del Wisconsin osservò giustamente: ‘Probabilmente sarebbe stato più economico se avessimo dato a ciascuno la possibilità di esprimere tre desideri’” (Stockman, 1986).

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → E. I contenuti → E1. Le politiche distributive

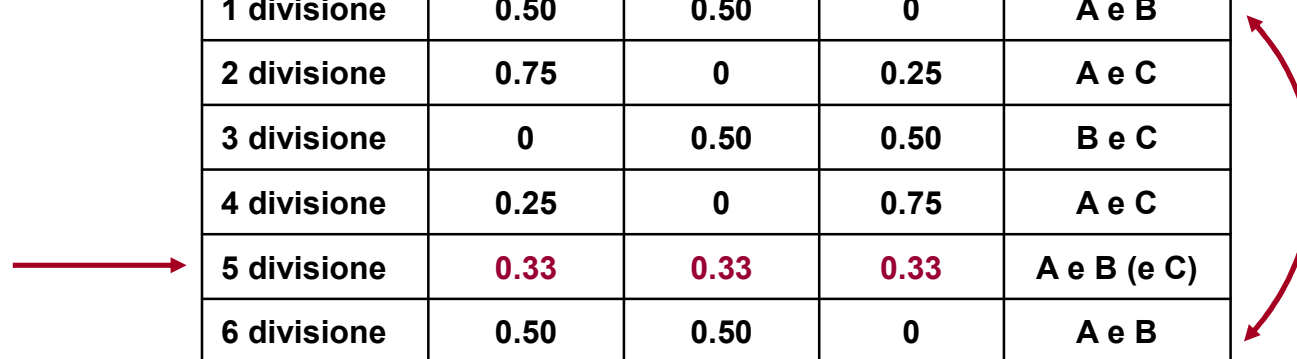
La teoria dei giochi fornisce la spiegazione di questi comportamenti, che possono essere modellati come giochi cooperativi in cui ai giocatori viene chiesto di trovare l'accordo sulla divisione di una somma: se trovano l'accordo, possono tenersi le cifre assegnate; se non riescono a trovare un'allocazione accettata da tutti, nessuno prende nulla.

Come è facile capire, la tavola dei *payoff* rende comunque razionale la cooperazione.

Il problema è che, in determinate condizioni, questo tipo di gioco può non avere nessun equilibrio sostenibile, perché qualunque soluzione può essere sfidata con successo da un'altra.

Il gioco della divisione di un dollaro

	A	B	C	coalizione
1 divisione	0.50	0.50	0	A e B
2 divisione	0.75	0	0.25	A e C
3 divisione	0	0.50	0.50	B e C
4 divisione	0.25	0	0.75	A e C
5 divisione	0.33	0.33	0.33	A e B (e C)
6 divisione	0.50	0.50	0	A e B



Un processo decisionale con queste caratteristiche è ciclico, senza fine, perché ogni coalizione può essere sfidata da una più conveniente per due attori su tre. Ma se gli attori acquistano la consapevolezza di questa inconcludenza, e vogliono passare presto all'incasso del premio, la quinta divisione può diventare il terreno per un consenso a tre. $1/3$ non è la posta più conveniente in assoluto, ma è quella che dà a tutti la certezza di chiudere senza restare esclusi (Baron e Ferejohn, 1989)

E2. Le politiche regolative

Fino alla fine degli anni cinquanta, le teorie economiche della regolazione davano per scontato che l'intervento dei governi avesse come obiettivo il contenimento dei fallimenti del mercato, e pertanto generasse esiti vantaggiosi per i consumatori.

George Stigler, della scuola di Chicago, capovolge questa impostazione: "Chi può avere interesse a sollecitare la regolazione? Non i cittadini consumatori, razionalmente disinformati. Dunque, "di norma, la regolazione è acquistata dall'industria: è disegnata e implementata principalmente per portarle benefici" (Stigler, 1971)

I settori economici più regolati, quali il trasporto aereo, l'industria farmaceutica, l'industria alimentare, alla fine godono di grandi vantaggi:

- l'ingresso nel mercato di nuovi sfidanti diventa molto improbabile, per il maggior controllo esercitato dalle autorità, che finisce col rendere gli investimenti dal nulla poco remunerativi;
- i prezzi possono così lievitare, scaricando sui consumatori i costi dell'adeguamento del ciclo produttivo alla regolazione;
- spesso, le aziende regolate godono anche di sovvenzioni pubbliche, a indennizzo dei costi sopportati per rispettare le norme.

A prevalere sono le esigenze degli interessi forti e concentrati, cioè della grande impresa che, a differenza della piccola, non deve affrontare il problema del *free rider* nel 'tassarsi' per compensare i politici per le loro iniziative.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → E. I contenuti → E2. Le politiche regolative

La teoria della cattura

Una volta regolate, le grandi imprese difficilmente esercitano pressioni per ritornare alla situazione precedente. Piuttosto, investono energie per condizionare la stesura dei dettagli delle norme. Come abbiamo visto, data l'ignoranza delle amministrazioni sugli specifici dettagli delle attività che devono essere controllate, in genere è necessario ricorrere a commissioni tecniche cui partecipano le stesse organizzazioni dei settori economici regolati. Del resto, quando sono in gioco decisioni sulla sicurezza nucleare o sull'efficienza dei materiali per l'isolamento termico delle case, è difficile prescindere dalle competenze dei produttori.

Nucleare, rilancio dell'industria italiana

Nei giorni scorsi si è tenuta presso il Dipartimento Competitività del Ministero dello sviluppo economico una riunione organizzata dall'Uni - e dalla Commissione tecnica "Energia nucleare" - con la presenza di Confindustria e delle sue associazioni di categoria, nonché della Sogin (Società gestione impianti nucleari).

Su indicazione del Dipartimento, la Commissione ha predisposto una prima bozza di programma di attività per aggiornare la normativa tecnica che dovrà essere utilizzata dall'industria italiana in materia di progettazione e di produzione di componentistica per le centrali nucleari.

da [INGEGNERI.CC](http://www.ingegneri.cc) - Tecnica, cultura e progetto - Articolo - Nucleare, rilancio dell'industria italiana, 14/11/2008 <http://www.ingegneri.cc/blog.php?id=387>



E' soprattutto in queste sedi che avviene la **cattura dei regolatori da parte dei regolati**.

Negli anni '70, la teoria della cattura ha avuto un'enorme **risonanza nel dibattito politico**, oltre che in quello scientifico. Se la regolazione pubblica non è in grado di tutelare i beni pubblici che vorrebbe garantire, tanto vale de-regolare e affidarsi alla mano invisibile del mercato.

Benché i principali ricercatori si siano tenuti lontani da queste raccomandazioni, la *Public Choice* è stata considerata da molti come l'ispiratrice delle politiche liberiste di deregolazione e di privatizzazione.

E3. Le politiche redistributive

Per la *Public Choice*, la mobilitazione politica di ampie fasce di cittadini ha dei costi: quando i vantaggi (o gli svantaggi) sono difficili da notare e da quantificare, è anche difficile che si organizzi un vasto sostegno (o una vasta opposizione).

Dato che, di necessità, quando i beneficiari sono milioni e milioni di persone, i vantaggi per il singolo non possono essere eclatanti, le riforme che intendono migliorare la condizione di larghe fasce di cittadini con aumenti delle pensioni o con politiche fiscali progressive rischiano di non avere il necessario sostegno politico.

Le riforme che vanno nella direzione opposta e che producono consistenti benefici per pochi sono invece più convenienti per i politici.

In generale, dunque, i legislatori sono in grado di cogliere la differenza che esiste tra dividere la torta in molte fette piccole o dividerla in **poche fette grandi**. Nel primo caso, si ottengono solo dei distratti fruitori. Nel secondo, si creano degli affezionati clienti: “**Le piccole riduzioni delle imposte a favore dei molti non** sono in grado di spingere questi elettori a pagare i costi, per loro relativamente elevati, in termini di opportunità perse, di informazione e di organizzazione, ma necessari per approfondire la situazione, arrivare a un accordo, coordinare il loro numeroso gruppo, in modo da sostenere la proposta. Invece, le misure che forniscono **sconti fiscali ai pochi possono dare a questi elettori grandi vantaggi** a costi inferiori, offrendo forti incentivi perché si mobilitino e organizzino il loro sostegno, senza per altro comportare, per i molti, aumenti delle imposte ingenti o, meglio, visibili” (Miner e Chalice, 1978)

E4. Le politiche istituzionali

Come abbiamo visto nel corso del capitolo, è possibile affermare che qualunque contributo della *Public Choice* è anche uno studio degli effetti dei contesti istituzionali, dal teorema dell'impossibilità di Arrow alle applicazioni della teoria dei giochi. Ma come sono prese le decisioni di livello più profondo, quelle che, appunto, riguardano le regole del gioco?

Il contributo fondamentale su questo tema è quello di Buchanan e Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962).

Come è noto, nelle partite le regole si stabiliscono prima di aver guardato le carte che si hanno in mano. Ma nelle scelte istituzionali reali, gli attori non sono all'oscuro delle risorse di cui dispongono: com'è possibile che questa consapevolezza sia in qualche modo sospesa nelle scelte di secondo livello?

La prima risposta di Buchanan e Tullock parte dalla capacità umana di utilizzare **il velo di incertezza che avvolge il futuro** di ciascuno di noi, per raggiungere una capacità di giudizio non condizionata dalle carte che abbiamo in mano nel presente. Dunque, i cittadini possono prescindere dai loro immediati interessi quando discutono di regole generali.

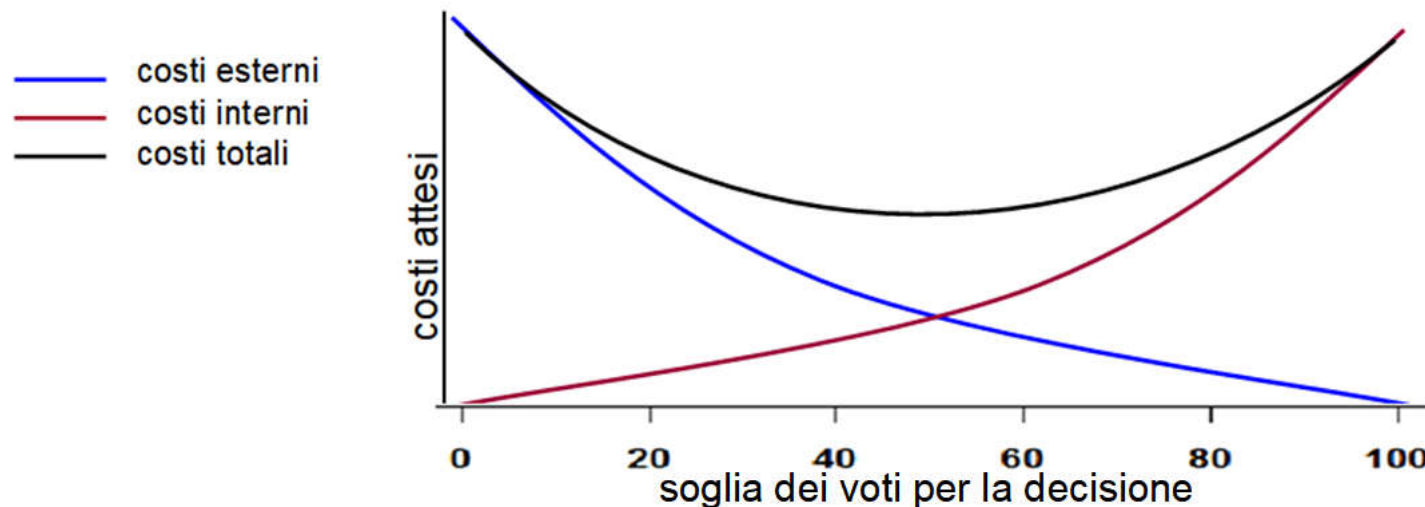
La seconda risposta è trovare criteri per ordinare le varie regole – dall'unanimità alla maggioranza semplice, fino al dittatore unico – in base ai loro costi e ai loro benefici. Per questa valutazione, Buchanan e Tullock introducono il riferimento a due grandezze:

- **i costi interni**, cioè i costi in termini di tempo e di energie che gli individui devono investire per approdare a una decisione vincolante per tutti: partecipare alle riunioni, informarsi sulle alternative, esporre le proprie posizioni, contrattare con gli altri.
- **i costi esterni**, cioè i costi che gli individui rischiano di dover sopportare se le loro preferenze non sono tenute in conto nelle decisioni vincolanti per tutti, quando chi governa discrimina chi non appartiene alla coalizione vincente.

La scelta pubblica → 4. Linee di ricerca → E. I contenuti → E4. Le politiche istituzionali

Dunque, una regola che voglia minimizzare la somma dei costi interni ed esterni deve corrispondere al punto di intersezione tra le due curve, collocato da una qualche parte tra i due estremi. Nel caso delle decisioni su questioni ordinarie, il punto di intersezione cade sulla regola del 50%+1.

le curve dei costi nel caso di decisioni su questioni ordinarie



Ma la regola della maggioranza è la scelta razionale solo quando le curve dei costi esterni e di quelli interni si intersecano esattamente a metà strada, come nella figura. Le decisioni più gravi, quali dichiarare una guerra o gestire una pandemia, gonfiano, per così dire, la curva dei costi esterni, perché possono avere conseguenze di vita o di morte su ampie fasce della popolazione. In questi casi, il punto di intersezione si sposta verso maggioranze più ampie del 50%.

In ogni caso, il risultato di questo modo di ragionare è salvaguardare, insieme, il principio dell'unanimità nelle scelte istituzionali e il principio della razionalità dei suoi scostamenti nelle concrete decisioni su singole politiche.

5. Questioni aperte. Un primo bilancio

1. Come è comprensibile, la *Public Choice* ha attirato molte critiche da parte di sociologi e politologi, al punto da generare nel 2000 all'interno dell'*American Political Science Association* un vero e proprio movimento di opposizione, in nome della 'Perestroika' (profonda revisione), anche nell'assegnazione dei premi Nobel: "Rational choice theory derives from an especially abstract version of neo-classical economics, which political scientists cannot help but enviously notice win Nobel Prizes, though often for no intelligible reason and with no discernible benefit to mankind. The theory deploys an arid set of assumptions about human behavior which reduce complicated lives and societies to prioritized "rational" choices that we supposedly make in order to maximize our patently obvious "utility" in any given situation. In this dusty chalkboard universe people are viewed as specimens of 'homo economicus,' a stern concept wherein any trace of culture, history, personality, accident, whimsy, self-reflectiveness or any other impurity that might smudge the model's tidiness is erased." (Kurt Jacobsen, *Perestroika in American Political Science*, in "Post-autistic economics review" (sic), Issue no. 32, 5 July 2005)

La scelta pubblica → 5. Questioni aperte

2. Le critiche più precise sono quelle che provengono dalla **behavioral economics**.

Nel 2002 il Premio Nobel per l'economia viene assegnato a **Daniel Kahneman** "for having integrated insights from psychological research into economic science, especially concerning human judgment and decision-making under uncertainty".

“La **teoria del prospetto** evidenzia come in una condizione di rischio, si possa giungere in maniera probabilistica a una data soluzione basandosi su evidenze empiriche. Attraverso numerosi esperimenti, Kahneman e Tversky dimostrarono come le scelte fatte violano sistematicamente i principi della razionalità economica.

In particolare si verificano i seguenti fenomeni psicologici:

Effetto contesto: il contesto o frame in cui avviene la scelta, influenza la scelta stessa. Quindi, il modo in cui il problema è formulato influisce sul modo in cui l'individuo valuta le proprie azioni.

Per cui formulazioni diverse di uno stesso problema portano a prendere decisioni differenti

Effetto certezza: la volontà a evitare una perdita è superiore alla motivazione a realizzare un guadagno. Per questo, la stessa decisione può dare origine a scelte opposte se gli esiti sono rappresentati al soggetto in termini di perdite piuttosto che come mancati guadagni

Effetto di isolamento: consiste nella tendenza a isolare probabilità consecutive, invece di trattarle insieme. Nella fase di valutazione, si tende a individuare un valore sulla base dei risultati potenziali e sulle probabilità di avere l'utilità maggiore. Quindi, spesso ci si focalizza sulle soluzioni non adeguate, che portano a scelte incoerenti o isolate, ma la probabilità di ricevere un alto guadagno incrementa l'attrattiva di questa opzione”.

<https://www.stateofmind.it/bibliography/kahneman-daniel/>

La scelta pubblica → 5. Questioni aperte

3. Sul piano dell'**etica pubblica**, la *Public Choice* è stata accusata di distorcere l'immagine della sfera pubblica con una visione cinica della politica e degli interessi di chi ad essa si dedica. Chi invece difende la rilevanza civile di questa impostazione, sottolinea come la durezza delle analisi sia preziosa, perché segnala a chi si batte per i beni pubblici i punti dove 'casca l'asino', cioè dove i meccanismi decisionali portano a esiti contrari all'interesse generale. L'effetto sarebbe quindi quello di rendere i **cittadini più consapevoli** dei rischi insiti nelle decisioni politiche. Alcune delle dinamiche evidenziate dalla *Public Choice* sono ad esempio riecheggiate in un appello inviato il 2 febbraio 2021 ai nuovi presidenti della Camera e del Senato americani da una serie di associazioni civiche che si battono per la trasparenza della spesa pubblica, diminuendo i costi dell'informazione per i normali cittadini.:

“• Increase access to agency spending requests to promote **oversight and accountability**: In the course of the annual appropriations process, offices submit spending proposals known as Congressional Justifications (CJs). These **plain-language explanations** of agencies' plans to spend federal funds are written at a high level of detail and in **language a layperson can understand**. Providing these documents in a central, online repository managed by OMB, as proposed in the Congressional Budget Justification Transparency Act of 2019,⁹ **would facilitate oversight, improve agency efficiency, root out duplicative programming, and allow for analysis of changes over time**”..

<https://www.taxpayer.net/budget-appropriations-tax/tcs-letter-urging-congress-to-protect-its-power-of-the-purse/>



la scelta pubblica