

**6° cap:**

**La scelta pubblica**

## 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)**

Dal 2° cap: Uno spaccato della disciplina le coordinate del piano a

**FINALITA'**

**Prescrittive**

Come trovare una risposta ai problemi pubblici

**Descrittive**

Come e perché le istituzioni prendono le decisioni di policy

**METODI**

**Induttivi**

Logica dell'attore sociale.

**policy inquiry**

**politiche pubbliche  
(public policy)**

**Deduttivi**

Logica dell'homo oeconomicus

**rational policy analysis**

Perché i processi decisionali pubblici sono così opachi e inefficienti?

**scelta pubblica  
(public choice)**

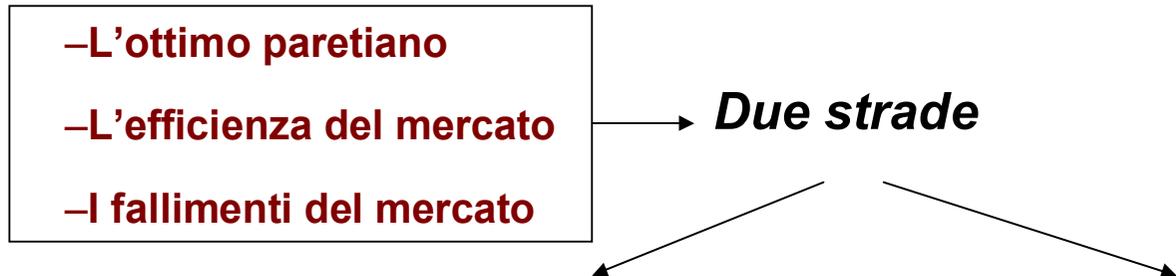
Che cosa si deve fare per indurre attori razionali a ottenere i risultati voluti

Come gli attori razionali sfruttano a loro vantaggio le situazioni di scelta pubblica

**microeconomia  
scienza politica**

Logica dell'homo oeconomicus

**Dal 3° cap - Analisi razionale delle politiche pubbliche      riferimenti teorici e metodologici      il ruolo dell'economia**



**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*

**Due tipi di razionalità: collettiva e individuale**  
**Logica economica e logica politica non coincidono**

*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>	<i>100</i>	<i>90%</i>	<i>100</i>	<i>90</i>
<i>metodo B</i>	<i>40</i>	<i>50%</i>	<i>250</i>	<i>125</i>
<i>metodo C</i>	<i>20</i>	<i>10%</i>	<i>500</i>	<i>50</i>

**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 i processi decisionali pubblici sono così opachi e inefficienti?

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

## 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**) della **scelta pubblica** (o **sociale**, o **collettiva**)

**Non tutti sono d'accordo nell'includere anche la *public choice* tra i *policy studies***

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

- **conseguenze inattese**
- **ruolo del caso**
- **logica dell'appropriatezza ....**

Benefici dell'inclusione: trasparenza dei modelli esplicativi

- **parsimonia**
- **acutezza**
- **spiegazioni causali**

## 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.

## 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  $x > z$

	<b>3 cap: analisi razionale</b>	<b>6 cap: public choice</b>
<b>Due idee di razionalità</b>	<b>è razionale la scelta con il miglior rapporto costi/benefici</b>	<b>è razionale la scelta che rispetta la proprietà transitiva</b>

## 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 preferire

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

se davvero si preferisce

- il nuovo cellulare per il proprio figlio al nuovo cellulare per se stessi

se davvero si preferisce

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

## Possibili equivoci

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

Anzi, 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, dei triangoli di ferro...

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

programmi che simulano organismi viventi per valutare l'impatto dei farmaci

Quando invece i modelli non funzionano, possono avere comunque una loro utilità, perché consentono 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.

**Due teorie economiche del governo**

	3 cap: analisi razionale	6 cap: public choice
idea di governo	<p>Compito delle istituzioni pubbliche è correggere i fallimenti del mercato: monopoli, esternalità, beni pubblici, o allocazioni chiaramente inique.</p> <p>Attraverso le politiche regolative e distributive, una collettività può perseguire equilibri più efficienti di quelli cui pervengono gli attori economici in base alle sole logiche di massimizzazione dell'utilità individuale.</p>	<p>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 outcomes, occorre che gruppi di cittadini, elettori, politici, funzionari pubblici, magistrati, agiscano in modo coordinato per raggiungere questo obiettivo.</p> <p>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?</p> <p>Critica all'AR, che 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)</p>

**Due 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

Decidere ciascuno per sé è molto diverso dal decidere tutti insieme  
decidere insieme: può venire meno la coerenza

- Le procedure di voto 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.
- Il 'corpo' elettorale **non** ha un'unica testa

### **Scegliere con altri e per altri è complicato**

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.

-----

Se, per una serata fuori casa preferisco andare a teatro all'andare al cinema, e l'andare al cinema all'andare al pub, se a teatro non trovo posto, vado al cinema.

Se un gruppo di amici fa una votazione tra le stesse tre alternative, e la maggioranza preferisce andare a teatro, mentre alcuni preferiscono il cinema, e solo pochi preferiscono il pub, se a teatro non trovano posto, può succedere che decidano di andare al pub, se questa era la seconda preferenza di chi ha indicato il teatro come prima preferenza.

-----

### **Un nuovo interrogativo di ricerca**

Che fine fanno le preferenze individuali quando entrano nel frullatore delle scelte politiche, governate da regole fissate da altri?

**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"

**Stati Uniti:**

**La fortuna scientifica**

Premi Nobel:            1972 Kenneth Arrow  
                                 1982 George Stigler  
                                 1986 James Buchanan

**La fortuna politica**

Il neoliberismo degli anni '80 di Ronald Reagan e di Margaret Thatcher: deregulation, privatizzazioni..  
2016 Trump Agenda: Deconstruction of the Administrative State

### **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*

*segue alla slide successiva*



→ segue dalla slide precedente

### 1. La ricerca di rendite .....Assunti comuni:

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.

## 1.a Le politiche dal lato dell'offerta

Downs (1957), Stigler (1971 e 1975), Tullock (1970):

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 cinematografico guarda al botteghino, e non ai suoi gusti personali, quando deve decidere quali film finanziare.

i legislatori sono in grado di cogliere la differenza che esiste tra dividere la torta in poche fette grandi e dividerla in molte fette piccole. Nel primo caso, si creano degli affezionati clienti; nel secondo, solo dei distratti fruitori.

## 1.a Le politiche dal lato dell'offerta

### **CORRIERE DELLA SERA**.it

Nei corridoi di Montecitorio Dopo la cerimonia dei 150 anni

#### **Nucleare, Prestigiacomò 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 Prestigiacomò, 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. (fonte: Dire)

17 marzo 2011

[http://www.corriere.it/politica/11\\_marzo\\_17/prestigiacomò-nucleare\\_2fb3219a-50ca-11e0-9bca-0ee66c45c808.shtml](http://www.corriere.it/politica/11_marzo_17/prestigiacomò-nucleare_2fb3219a-50ca-11e0-9bca-0ee66c45c808.shtml)

### 1.a Le politiche dal lato dell'offerta

*Ceteris paribus*, i legislatori tendono a comportarsi come Robin Hood alla rovescia: togliere ai poveri per dare ai ricchi: "I piccoli aumenti 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)



Spostare le decisioni che riguardano i beni pubblici dal mercato all'arena politica di per sé non le protegge dalle asimmetrie provocate dal fenomeno del *free rider*.

## 1.b Una nuova teoria dei gruppi d'interesse

Olson (1965): le rendite dal lato della domanda

Le organizzazioni che si battono per interessi molto diffusi devono fare i conti con la razionalità del *free riding*,

Il successo dell'azione collettiva diventa un bene pubblico.

Le defezioni sono assolutamente razionali dal punto di vista del singolo attore. Se molti altri si mobilitano per difendere un bene pubblico, il singolo potrà godere degli effetti positivi della mobilitazione senza pagarne i costi in termini di impegno, sostegno alle organizzazioni, ecc. Se pochi altri si mobilitano, la battaglia è perduta, anche con l'aggiunta della partecipazione di un singolo individuo.

## 1.b Una nuova teoria dei gruppi d'interesse

....come nel caso dell'inquinamento ambientale, l'effetto di tante decisioni individuali razionali si rivela un male pubblico, perché svuota l'incisività dell'azione collettiva e condanna i molti ad essere sistematicamente sottorappresentati.

Questo paradosso non colpisce i gruppi con interessi molto concentrati, che hanno bassi costi per 'fare cartello' e promuovere i loro interessi comuni: 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.

## 1.b Una nuova teoria dei gruppi d'interesse    Conclusione

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

### **1.c Le politiche discriminatorie**

Per far approvare un provvedimento, è sufficiente la metà più uno dei votanti, verificata direttamente, nel caso di un referendum, o indirettamente, attraverso il voto dei rappresentanti eletti.

Ma per finanziare quello stesso provvedimento è obbligatorio il concorso di tutti, perché non è possibile sottrarsi al pagamento delle imposte, anche se non se ne condivide l'utilizzo. Dunque, le politiche preferite dai vincitori sono prodotte anche con le tasse dei vinti, mentre nelle transazioni di mercato ciascuno paga solo per i beni che ha scelto. Nelle scelte pubbliche, per le minoranze non esiste la possibilità di 'chiamarsi fuori'.



Ricorrendo a strategie di collusione, una risicata maggioranza di beneficiari può ottenere l'approvazione di provvedimenti che impongono i costi delle scelte da essi preferite a tutta la platea degli elettori-contribuenti.

## **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**, com'è per le scelte individuali:

1.le alternative in gioco

2.le preferenze dei singoli

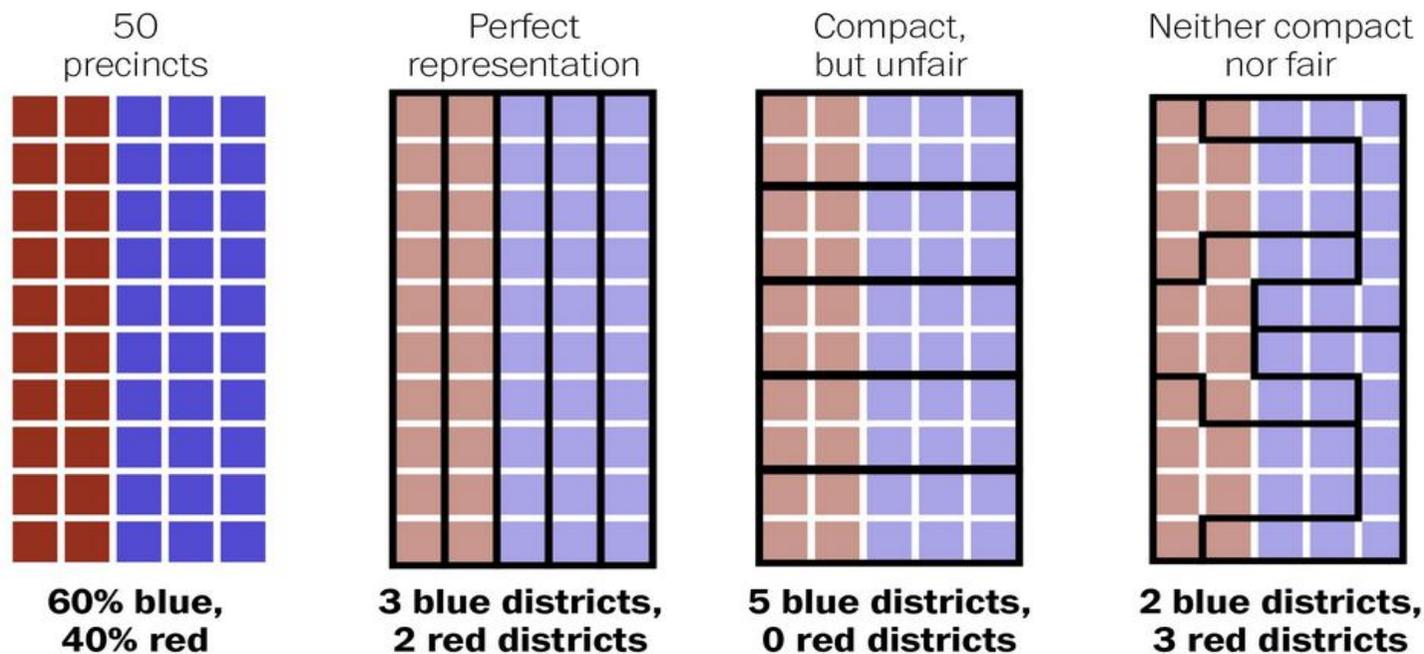
ma **sono tre**, per l'inevitabile presenza di un altro scomodo fattore: **le regole di aggregazione delle preferenze individuali.**

### Le istituzioni contano

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

## Gerrymandering, explained

Three different ways to divide 50 precincts into five districts



### 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.

#### 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: una maggioranza preferisce x a z.*~~

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

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

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

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 l'esistenza di individui in grado di imporre le loro personali preferenze come preferenze della collettività.

Arrow: 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 assicurare stabilità e coerenza agli esiti delle scelte collettive, se non accettando qualche compromesso circa l'uguaglianza dei cittadini e l'ugual valore delle loro preferenze

### **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):    **idea populista**: concezione comunitaria e romantica della convivenza civile

**idea liberale**: prudente realismo circa le virtù della democrazia. 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 nella fedele interpretazione 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

### 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: bastano due 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 ingenua, 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 dei giocatori è sempre un buon indicatore di decisioni sagge? no***

L'equilibrio di cui parla la teoria dei giochi è sì stabile, ma non necessariamente desiderabile. Una soluzione può essere l'equilibrio di un gioco, ma nel contempo può cristallizzare una situazione inefficiente in senso paretiano per tutti i giocatori in essa coinvolti.

Il **dilemma del prigioniero** è la celeberrima metafora utilizzata per dimostrare questa spiacevole possibilità.

**Il dilemma del prigioniero**

***il gioco, non cooperativo e a somma diversa da zero, ha un unico equilibrio di Nash.***

***Attenzione: la tabella riporta i costi, non i guadagni***

		Colonna	
		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 una semplice multa. Se Colonna confessa, di nuovo mi conviene confessare, perché prendo 5 anni invece di 10. Dunque, mi conviene confessare". Colonna fa lo stesso ragionamento.

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

## 1. Gli attori

1. quali preferenze hanno le categorie che con le loro decisioni possono condizionare le politiche pubbliche?
2. con quale intelaiatura di regole devono fare i conti per riuscire a farle prevalere?

### 1.1. I politici

#### 1.1.1. La competizione elettorale

quali preferenze possono essere attribuite a chi entra nell'arena politica, indipendentemente dal partito in cui milita e dal contesto istituzionale in cui opera?

Per Downs, le elezioni sono il luogo dello scambio tra voti e politiche:

- **gli elettori cedono il loro voto per ottenere politiche pubbliche il più possibile vicine alle loro preferenze;**
- **i politici vedono invece nei programmi solo un mezzo per guadagnare voti, la moneta con cui, in una democrazia, si acquisiscono le cariche e gli onori.**

la convergenza tra le preferenze dei comuni cittadini e l'operato dei loro rappresentanti nelle istituzioni è basata su due fattori:

1. **l'ambizione del politico**
2. **il sistema del mandato a termine, che impone agli eletti di ripresentarsi periodicamente davanti agli elettori**

### 1.1.2. L'arena parlamentare

#### *Il modello dello scambio (anni '60-70)*

1. i politici hanno preferenze di *policy* che ricalcano pedissequamente quelle dei loro elettori
2. i parlamentari hanno notevoli margini di autonomia nella scelta della commissione parlamentare in cui collocarsi
3. per amplificare la loro influenza sui settori di *policy* più rilevanti per il loro elettorato, i parlamentari scelgono la commissione che ha competenza su di essi
4. per effetto di queste strategie, le commissioni finiscono con l'essere composte da parlamentari con preferenze abnormi, ipersensibili ai temi che trattano, eccentrici rispetto al votante mediano dell'assemblea plenaria
5. grazie al lavoro delle commissioni, i processi decisionali del parlamento sono sì incanalati verso esiti stabili, ma il punto di equilibrio premia sistematicamente quanti avanzano le richieste più esose
6. nei rapporti tra commissioni, risulta facilitata la logica della reciprocità (*logrolling*)

### 1.3. I burocrati

Le teorie sulle funzioni d'utilità dei politici, dei cittadini e dei gruppi organizzati sfruttano 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 queste analogie, le amministrazioni non funzionano come le imprese, e i politici incontrano tante difficoltà nell'implementazione delle politiche che approvano?

Finora abbiamo dato per scontato un modello rigidamente *top-down*, dove la decisione legislativa è la vera leva del cambiamento.

Ma l'implementazione delle politiche è diversa dalla produzione di una merce.

### **1.3.1. Perché l'implementazione delle politiche è diversa dalla produzione di una merce:**

1. 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
2. l'efficienza di un'amministrazione non può essere misurata in base al suo successo nel mercato
  - può operare in regime di monopolio (tribunali..)
  - può essere tenuta a farsi carico di prodotti diseconomici

### 1.3.2. La massimizzazione del budget

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

Le probabilità di godere di tutti questi vantaggi sono direttamente correlate a un fattore cruciale: la capacità dimostrata dal burocrate 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.

Questo risultato equivale a più risorse umane, finanziarie e organizzative da amministrare, e più reputazione di intraprendenza, più soddisfazioni e più possibilità di carriera

### 1.3.3. 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 lieviti
- 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

Come insegna la teoria economica, le transazioni che avvengono in una situazione di monopolio bilaterale tendono a produrre esiti inefficienti

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

Il burocrate rispetto al parlamentare gode di un vantaggio informativo.

Il primo infatti conosce **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.

**b. Lo scambio budget/politiche avviene in condizioni di monopolio dell'agenda**

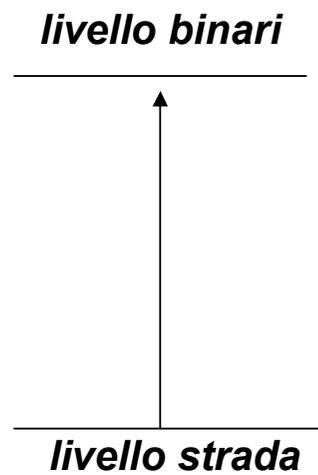
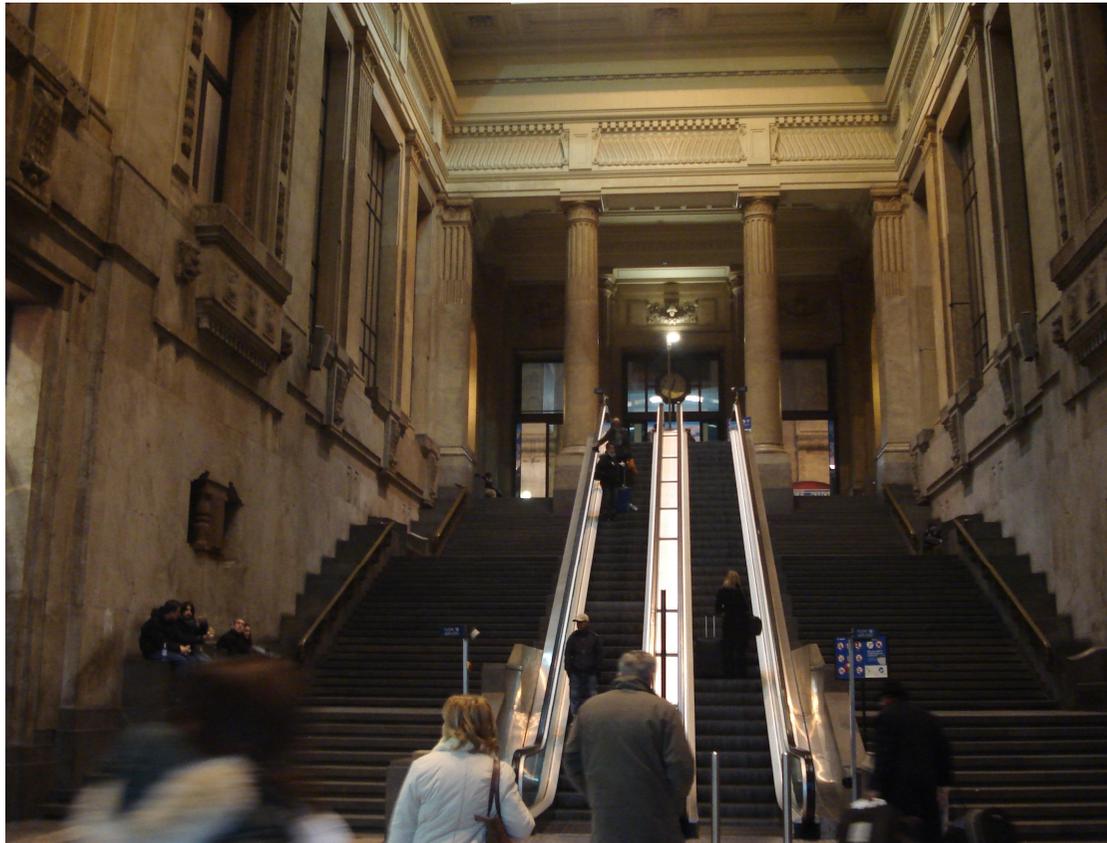
Il burocrate può mettere il politico davanti a offerte del tipo 'tutto o niente': o ci sono le risorse per fare nel modo proposto, o tanto vale non sprecare i soldi dei contribuenti con mezze misure.

In queste condizioni, i burocrati sono in grado di 'estorcere' ai politici fino all'ultimo euro a loro disposizione



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'



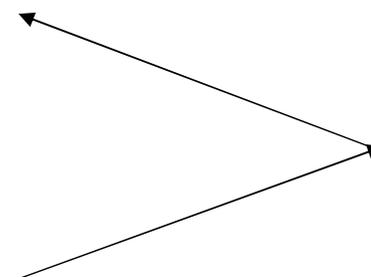
*la Stazione Centrale di Milano com'era*

<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/0c/Milano - Stazione centrale - Atrio delle scale mobili - Foto Giovanni Dall'Orto - 30-12-2006 - 01.jpg>

L'output 'di troppo'



*livello binari*



*livello strada*

***Il restauro della Stazione Centrale di Milano***

<http://img82.imageshack.us/img82/3829/imgp1722mq3.jpg>