

**Università degli Studi di Salerno
Facoltà di Scienze Politiche**

**Corso di Laurea Specialistica in
Scienza dell'Amministrazione e dell'Organizzazione**

**Analisi delle Politiche Pubbliche
A.A. 2007 – 2008**

Riassunto dal testo

**Come studiare le politiche pubbliche
di: M Howett**

Prof.ssa Mita Marra

Studente: Aniello Spina – 1220300118

CAPITOLO 2

I DIVERSI MODI DI STUDIARE LE POLITICHE PUBBLICHE

1. DEFINIZIONE DEI CONCETTI

Gli studi sulle politiche hanno una lunga storia ed un passato recente. Senza dubbio, uno dei problemi da affrontare nello studio delle politiche pubbliche è la varietà degli approcci legati a varie scuole di pensiero accademico che hanno contribuito allo sviluppo della materia.

		METODO DI ANALISI	
		deduttivo	induttivo
UNITÀ DI ANALISI	individuo	Public choice	Economia del benessere
	gruppo	Marxismo	Pluralismo/Corporativismo
	istituzioni	Neoinstituzionalismo	Statalismo

Sulla base di questi criteri vengono individuate sei tipi di teorie. Esse si differenziano in base al metodo di analisi, che può essere deduttivo o induttivo, e in base all'oggetto dell'analisi, cioè gli individui, i gruppi e le istituzioni. Le teorie deduttive partono da un numero

relativamente limitato di postulati fondamentali o affermazioni universalmente riconosciute e applicano poi tali affermazioni allo studio di fenomeni specifici. Le teorie induttive, invece, partono dall'osservazione di fenomeni specifici e da esse tentano di trarre delle generalizzazioni che possono poi combinarsi in una teoria più generale.

2. TEORIE DEDUTTIVE

Per quanto riguarda in particolare lo studio delle politiche pubbliche, si distinguono tre sottotipi di approccio deduttivo a seconda dell'unità di analisi utilizzata: public choice, analisi di classe e neoinstituzionalismo.

2.1. PUBLIC CHOICE

Uno degli orientamenti della ricerca sulle politiche pubbliche che pone l'individuo come unità fondamentale di analisi e che ha ricevuto una notevole attenzione negli ultimi anni è la teoria della "public choice". Questa teoria costituisce un'applicazione dei principi dell'economia neoclassica al comportamento politico; la sua ipotesi principale è che gli attori politici, così come quelli economici, agiscono in maniera razionale al fine di raggiungere la massima utilità

(soddisfazione) per se stessi e che il solo attore politico che conti è l'individuo. Come sostiene James Buchanan, uno dei padri fondatori della teoria nonché il primo di essi a ricevere il premio Nobel (per l'economia), *«In un certo senso, tutta la public choice o teoria economica della politica potrebbe essere sintetizzata nella "scoperta", o "ri-scoperta", del fatto che gli individui dovrebbero essere trattati come massimizzatori razionali del proprio interesse in tutte le loro possibilità di comportamento».*

Secondo l'impostazione della public choice i singoli attori (siano essi politici o elettori) si lasciano guidare dall'interesse personale nel compiere scelte che apportino loro il maggior vantaggio. Questa semplice ipotesi sul comportamento umano porta i sostenitori della teoria della public choice ad elaborare una serie complessa di corollari che spiegano vari aspetti della politica e delle politiche pubbliche.

Gli elettori necessariamente votano per i partiti e i candidati che meglio agiscono nel loro interesse. I politici sono costantemente in competizione al fine di promuovere i loro interessi in termini di guadagno, potere e prestigio derivanti dalla carica ottenuta e propongono politiche in grado di assicurarsi il favore degli elettori. Secondo lo stesso punto di vista, i partiti politici agiscono nello stesso senso, definendo «pacchetti» di policy che attirino gli elettori. La ricerca dell'interesse spinge i funzionari della burocrazia ad aumentare gli stanziamenti a favore dei propri uffici in quanto risorse maggiori sono fonte di potere prestigio e stipendi più alti. Gli organi burocratici sono quelli che meglio realizzano il proprio interesse perché, essendo detentori del monopolio nell'erogazione di beni e servizi per i quali non esiste mercato, non hanno concorrenti e perché né i cittadini né i funzionari elettivi hanno l'esperienza necessaria a controllarne le attività. Così Peter Self riassume brevemente questa teoria:

Secondo tale approccio, gli elettori possono essere paragonati a consumatori; i gruppi di pressione possono essere visti come associazioni di consumatori politici o, a volte, come membri di una cooperativa; i partiti politici diventano imprenditori che presentano pacchetti competitivi di servizi e tasse in cambio dei voti; la propaganda politica equivale alla pubblicità, mentre le agenzie governative sono aziende pubbliche che dipendono dalla ricezione o dalla ricerca di un supporto politico adeguato che permetta di coprirne i costi.

La concezione del ruolo di elettori, partiti, politici e funzionari della pubblica amministrazione tipica della public choice porta alla conclusione che gli elettori siano costantemente alla ricerca di programmi alternativi offerti dal governo e che siano vincolati solo dalla loro disponibilità a pagare tasse, e che invece i politici, i partiti e i funzionari della pubblica amministrazione vogliano offrire programmi per perseguire il proprio interesse di potere, prestigio

e popolarità. Il risultato è un aumento costante del livello di intervento pubblico nell'economia e nella società, il cui andamento spesso dà vita al cosiddetto ciclo economico-politico. Ciò significa che, nei paesi democratici, i governi agiscono come se fossero continuamente in campagna elettorale e che le decisioni vengono prese in base al ciclo elettorale: quelle popolari vengono prese prima delle elezioni, mentre quelle impopolari vengono prese dopo. La conclusione generale che i teorici della public choice traggono dalla loro analisi è la necessità di sviluppare istituzioni che abbiano la facoltà di limitare quella massimizzazione dell'utilità che serve gli interessi di individui particolari con un impatto negativo sulla società nel suo insieme.

Secondo Buchanan, la teoria della public choice non porta necessariamente alla conclusione che tutte le azioni collettive e tutte le azioni di governo siano necessariamente non auspicabili; porta piuttosto alla conclusione che, poiché le persone tendono a massimizzare la propria utilità, le istituzioni dovrebbero essere tali da assicurare che il comportamento individuale rafforzi gli interessi del gruppo, grande o piccolo, locale o nazionale. La sfida che ci proponiamo è costruire, o ri-costruire, un ordine politico che incanali il comportamento egoistico dei partecipanti verso il bene comune, in un modo che ricalchi il più possibile quello descritto da Adam Smith per quanto riguarda l'ordine economico.

La semplicità e l'eleganza logica di questa teoria ne nascondono le lacune. Per prima cosa, essa rappresenta una semplificazione che non si accorda con la realtà empirica. Molte delle attività politiche vengono intraprese per motivi simbolici o rituali: trattarle alla stregua di comportamenti mirati al solo obiettivo della massimizzazione dell'utilità significa sottovalutare la complessità della politica che soggiace alla determinazione delle politiche pubbliche. In secondo luogo, questa teoria, a causa dell'eccessiva semplificazione con cui descrive la materia, ha scarse capacità predittive.

2.2. TEORIE CLASSISTE

Le teorie classiste sono un gruppo di teorie fondamentalmente accomunate dal primato accordato alle entità collettive come oggetto dell'analisi; tuttavia, a differenza delle altre teorie del gruppo induttivo, esse tendono a definire l'unità di analisi in termini «oggettivi», attribuendo cioè l'appartenenza al gruppo sulla base di caratteristiche osservabili degli individui, a prescindere dal fatto che gli stessi si riconoscano in questo modo. L'appartenenza ad una classe è solitamente determinata dalla presenza o dall'assenza di certe caratteristiche, che spesso, ma non

necessariamente, sono di natura economica. Nonostante l'analisi di stampo classista si articoli in più varianti, ci limiteremo qui soltanto ad esaminare quella "Marxista". I vari scritti marxiani espongono concetti di classe in qualche modo diversi fra loro. Il più noto è comunque quello sviluppato nel Manifesto del Partito Comunista, in cui Marx illustrava la dicotomia strutturale presente in tutte le società, in cui due classi si contendono il potere politico ed economico. Secondo la concezione materialista della storia di Marx la società umana è passata attraverso un certo numero di fasi (modi di produzione) ciascuna caratterizzata da proprie condizioni tecnologiche di produzione (mezzi di produzione) e da un diverso sistema di rapporti tra i vari attori del processo produttivo (struttura di classe).

Ciascun modo di produzione comporta un sistema di classi particolare, determinato in ultima analisi dal possesso (o meno) dei mezzi di produzione. Nella logica di questo modello ciascun modo di produzione sviluppa un sistema di classi dicotomico tra coloro che posseggono i mezzi di produzione e coloro che sono costretti a lavorare per i proprietari e la relazione tra i due gruppi è di per sé conflittuale.

Secondo le teorie classiste, le politiche pubbliche nelle società capitalistiche costituiscono un riflesso della classe capitalista. Il dominio dei capitalisti sull'economia permette loro di controllare lo stato e le sue attività. In effetti lo stato secondo Marx è un mero strumento nelle mani dei capitalisti allo scopo di mantenere il sistema ed aumentare i profitti («plusvalore»), ovviamente a spese della classe operaia.

Data la sua natura deduttiva, l'analisi delle politiche pubbliche dal punto di vista marxista si configura sempre come dimostrazione dell'asservimento delle politiche agli interessi del capitale, prova di come quest'ultimo si serva dello stato per perseguire il proprio interesse. Questo tipo di analisi strumentale crea problemi su due fronti. Innanzitutto, se anche fosse vero che una certa politica fosse asservita all'interesse del capitale, non sarebbe possibile concludere ipso facto che quella politica sia stata messa in atto su ordine del capitale. Per provare una cosa del genere, bisognerebbe dimostrare che i detentori del capitale dettino istruzioni e che i funzionari dello stato eseguano fedelmente. In secondo luogo, ma di rilevante importanza questo approccio non spiega l'adozione di politiche a cui i detentori del capitale si oppongono. In molti stati capitalisti, ad esempio l'adozione di politiche di welfare è stata fortemente osteggiata dai capitalisti, fatto non spiegabile in questa prospettiva.

Per questo Poulantzas sosteneva che i conflitti tra le diverse frazioni del capitale, insieme

all'esistenza di un apparato burocratico composto di individui di estrazione non capitalista, permettono allo stato un certo livello di autonomia dal capitale. A sua volta, questa autonomia consente allo stato di adottare misure in favore delle classi subordinate qualora tali provvedimenti si rendano politicamente inevitabili o necessari per favorire gli interessi a lungo termine del capitale, garantendo un clima di stabilità sociale.

Sebbene la forma strutturale del neomarxismo costituisca un progresso significativo rispetto alle prime teorie classiste dello stato e delle sue politiche, la fiducia nel determinismo funzionale - cioè nel fatto che lo stato svolga funzioni necessarie a perpetuare il capitalismo - le ha procurato critiche di semplicismo. Affermare che qualsiasi azione compiuta dallo stato debba a priori essere nell'interesse a lungo termine del capitale è eccessivamente deduttivo. In circostanze simili diversi stati capitalisti adottano misure diverse: oltre all'imperativo funzionale, devono quindi esistere altri fattori che determinano l'azione di uno stato.

Per superare i problemi indicati dai critici, alcuni teorici neomarxisti riconoscono esplicitamente l'importanza dei fattori politici nella determinazione delle politiche pubbliche, pur aderendo ai concetti fondamentali dell'analisi classista e in particolare di quella marxiana. Viene soprattutto evidenziato il ruolo dei partiti della classe operaia che agiscono attraverso i canali politici e i sindacati, considerati il fattore chiave nella formazione delle politiche pubbliche. La nascita del welfare state, ad esempio, si spiega come risultato delle pressioni politiche esercitate dalla classe operaia.

Il metodo analitico classista continua a dimostrare gravi problemi. Il primo di questi riguarda la difficoltà di determinare esattamente il significato di classe, i teorici del marxismo si esprimono a volte in termini di borghesia e proletariato, concetti abbastanza chiari, ma si riferiscono anche a categorie quali piccola borghesia, frazioni nazionaliste e internazionaliste della borghesia e anche lavoro produttivo e improduttivo, che rappresentano invece categorie concettuali non troppo precise. Il riconoscimento da parte dei neomarxisti dell'importanza delle classi intermedie fra capitalisti e classe operaia costituisce senza dubbio un miglioramento, che però ha reso più difficile l'analisi basata sul concetto di classe. Nonostante sia chiaramente superiore alla semplicità della dicotomia proposta da Marx, questa elaborazione concettuale minaccia la nozione di classe su cui si fonda tutta la teoria marxista.

Il secondo problema dell'analisi marxista ruota intorno alla relazione tra «sovrastuttura» sociale e «struttura» economica. Secondo la visione marxista tradizionale, il modo di produzione e

i relativi rapporti di produzione costituivano la base strutturale per le sovrastrutture quali lo stato, il diritto e l'ideologia. Questa elaborazione concettuale tuttavia è problematica in quanto lo stato, ad esempio, svolge un ruolo fondamentale nell'organizzazione dell'economia e nella definizione del modo di produzione.

2.3. NEOISTITUZIONALISMO

Un terzo tipo di approccio deduttivo prende coscienza dei limiti dimostrati dalle teorie basate sull'individuo e sul gruppo nella gestione dei fenomeni politici. Per distinguerlo dagli studi storico-giuridici di pura descrizione delle istituzioni, questo approccio è stato chiamato «neoistituzionalismo».

Il neoistituzionalismo è nato proprio dai dubbi sollevati riguardo alla capacità delle teorie deduttive già esistenti di affrontare il motivo dell'esistenza di istituzioni politiche, economiche e sociali quali governi, aziende, istituzioni religiose. Il neoistituzionalismo, noto anche come New Economics of Organization, riconosce il ruolo cruciale delle istituzioni nella vita politica e sostiene che la loro esistenza nella società è finalizzata al superamento degli ostacoli alla circolazione delle informazioni e allo scambio nelle organizzazioni sociali.

L'unità fondamentale utilizzata in questo tipo di analisi è legata alle “transazioni” tra gli individui all'interno delle istituzioni. Queste ultime hanno un senso in quanto aumentano o diminuiscono i costi delle transazioni. In questa prospettiva le stesse istituzioni sono «prodotti del disegno umano, effetti di azioni finalizzate, poste in essere da individui razionalmente orientati».

Secondo la prospettiva neoistituzionalista, i due tipi di organizzazione che grazie al loro effetto, possono minimizzare i costi di transazione sono il mercato e la gerarchia o «burocrazia». Nella forma del mercato, i costi per procurarsi le informazioni e soddisfare altre esigenze sono generalmente esternalizzati poiché produttori e consumatori condividono i costi di acquisizione e diffusione di informazioni, beni e servizi. In una gerarchia tali costi sono internalizzati, come avviene ad esempio nella maggior parte delle multinazionali e degli organi burocratici dell'era moderna.

Nella sfera politica, secondo la prospettiva neoistituzionalista, le istituzioni hanno ragione di esistere in quanto esse «nominano e legittimano gli attori politici e offrono loro regole di comportamento coerenti, concezioni della realtà, standard di valutazione, legami affettivi e

dotazioni, e quindi capacità d'azione mirata». Se la prospettiva del neoistituzionalismo riconosce il ruolo degli individui e dei gruppi nel processo di formazione delle politiche, le preferenze e le potenzialità di policy sono solitamente concepite nel contesto di una società in cui lo stato ha radici ben salde.

Un'utile definizione delle istituzioni nella versione del neoistituzionalismo che più si ispira alla scienza politica è stata proposta da Robert Keohane, che le ha descritte come «insiemi duraturi e connessi di regole (formali o informali) che prescrivono ruoli di comportamento, vincolano l'attività e danno forma alle aspettative». In base a ciò, le istituzioni non soltanto aumentano o diminuiscono i costi di transazione, ma configurano anche le preferenze ed il loro grado di realizzazione. In un suo lavoro, che ha aperto la strada agli studi successivi, Peter Hall descrive l'analisi «istituzionalista» come un tipo di analisi «che sottolinea le relazioni istituzionali, sia formali che convenzionali, che tengono insieme i componenti di uno stato e ne strutturano i rapporti con la società».

All'interno di una prospettiva di policy, la posizione del neoistituzionalismo è stata riassunta così da Stephen Krasner:

Nella prospettiva istituzionalista le strutture istituzionali durature sono viste come i mattoni della vita sociale e politica. Le preferenze, le capacità e l'identità fondamentale degli individui sono condizionate da queste strutture istituzionali. Gli sviluppi storici dipendono dalle strade intraprese: una volta compiute determinate scelte, certe possibilità future vengono limitate. La gamma di opzioni disponibile ai policy makers in un dato momento è funzione delle capacità istituzionali messe in atto in un tempo precedente, probabilmente in risposta a pressioni molto diverse provenienti dall'ambiente.

La questione non è tanto costituita dal fatto che le istituzioni provochino un'azione. Piuttosto, esse influiscono sulle azioni dando forma all'interpretazione del problema e alle soluzioni possibili e limitando le possibilità di scelta della soluzione, nonché il modo e il grado in cui le azioni vengono realizzate.

Il neoistituzionalismo analizza un vasto insieme di fattori nazionali e internazionali che potrebbero spiegare le politiche, senza stabilire a priori quale dei due gruppi di fattori sia più importante e lasciando quindi che sia la ricerca empirica a chiarirlo. Ciò implica che la teoria, applicata alla definizione delle politiche pubbliche, si riveli vaga e limitata.

3. TEORIE INDUTTIVE

3.1. ECONOMIA DEL BENESSERE

L'economia del benessere è forse l'approccio più diffuso nello studio delle politiche. La ricerca definita in letteratura come analisi delle politiche è in realtà un'applicazione dell'economia del benessere, anche se questa intenzione viene di rado esplicitamente ammessa. Questo approccio si fonda sull'idea che molte decisioni individuali

reaffirmate attraverso i mercati e le istituzioni

del benessere ammettono però che i mercati non sono in grado di allocare le risorse in modo efficiente o, in altri termini, di realizzare il benessere individuale in modo da ottimizzare il benessere della società. In alcune circostanze, definite circostanze di imperfezione delle istituzioni politiche, le istituzioni politiche

Ciò che le teorie dell'economia del benessere sono stati elaborati per la prima volta dall'economista inglese Alfred Pigou⁵⁰. Sebbene egli abbia individuato alcuni esempi di fallimenti del mercato dovuti al monopolio di alcune industrie e alla incapacità di consumatori ed investitori di ricevere informazioni necessarie al processo decisionale, in seguito gli analisti hanno affermato l'esistenza di molti altri esempi di fallimenti del mercato⁵¹, tra cui i principali sono elencati qui sotto.

Mentre le teorie deduttive tentano di applicare massime universali allo studio dei fenomeni politici, le teorie induttive non sono costruite secondo l'approccio top-down, ma adottando quello bottom-up. Ciò significa che esse raccolgono dati, attraverso vari studi empirici, dalla cui elaborazione vengono poi estratte proposizioni che possono avere applicazione generale. Per loro stessa natura le teorie di questo tipo sono necessariamente meno eleganti e sobrie di quelle deduttive; essendo, per definizione, sempre «in costruzione», le teorie induttive spesso non possiedono una base di principi teorici ben integrati e unificati da applicare a tutti i casi considerati. Come le teorie deduttive, invece, anche le teorie induttive raccolgono diversi orientamenti, che possono essere facilmente suddivisi a seconda degli oggetti esaminati per spiegare il mondo politico e la formazione delle politiche pubbliche, cioè l'individuo, il gruppo o le istituzioni.

renza di altre aziende. La mancanza di competitività comporta quindi una perdita di

benessere per la società.

Informazione imperfetta. Si riferisce alle condizioni in cui i consumatori e gli investitori non posseggono adeguate informazioni per prendere decisioni razionali. Le aziende farmaceutiche, ad esempio, non sono affatto interessate a rivelare gli effetti collaterali dei propri prodotti, mentre i consumatori non hanno le conoscenze necessarie per valutare i prodotti farmaceutici. Ancora una volta le decisioni prese in questo campo potrebbero non essere utili a tutta la società.

Esternalità. Interessano situazioni in cui i costi di produzione non gravano interamente sul produttore, ma vengono rovesciati su soggetti esterni al processo produttivo. L'esempio più citato di esternalità sono i costi causati dall'inquinamento che le aziende fanno gravare su tutta la società, aumentando così i loro profitti.

- La tragedia dei beni comuni. Consiste in una situazione di fallimento del mercato che si verifica con l'utilizzo non regolamentato delle risorse di proprietà pubblica quali zone di pesca, di pascolo, forestali o petrolifere. In tali circostanze spesso accade che i singoli utilizzatori, aumentando lo sfruttamento delle risorse, ne traggano benefici a breve termine, mentre la collettività risentirà del progressivo esaurimento delle risorse nel lungo periodo. ¹ Concorrenza distruttiva. Costituisce un altro esempio discutibile di fallimento del mercato che, secondo gli studiosi, si verifica quando il clima di forte concorrenza tra imprese provoca effetti collaterali negativi sui lavoratori e sulla società⁻¹². È stato provato che l'eccessiva competitività può far abbassare i margini di profitto, portare alla riduzione non necessaria dei salari e al peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro, influenzando negativamente sul benessere generale della società.

I tipi principali di fallimento del mercato sono quelli appena elencati, anche se altri studiosi hanno cercato di allargarne il concetto aggiungendo ulteriori tipi oltre a quelli sopra descritti. In questo modo pubblica istruzione, ricerca e sviluppo, arte e cultura, pace e stabilità sociale vengono citati come casi di attività che generano esternalità positive che il mercato, nonostante le necessità della società, non fornisce in modo adeguato; questo dimostrerebbe la situazione di fallimento del mercato.

Sebbene lo status e le cause esatte dei fallimenti del mercato siano controversi ed essenzialmente ricavati con un procedimento induttivo, gli economisti

1 Monopolio naturale. Si verifica in certi settori industriali in cui sono necessari investimenti ingenti in rapporto ai ricavi e in cui i rendimenti di scala sono molto elevati; questa situazione tende a privilegiare un'azienda sui concorrenti. In settori quali telecomunicazioni, elettricità e trasporto ferroviario, la prima impresa che riesce a creare le infrastrutture necessarie, se non sottoposta a regolazione, gode di vantaggi di costo che rendono difficile la concorrenza.

del benessere hanno sviluppato una teoria delle politiche pubbliche basata su questo concetto. Essi sostengono che il governo dovrebbe intervenire per mediare alle situazioni di fallimento del mercato perché non è possibile ottenere i risultati per una società semplicemente attraverso un processo di mercato in assenza di coordinamento. Secondo questo punto di vista, gli economisti di intervenire dovrebbero

per determinare se il fallimento del mercato provochi un danno sociale e

invece di un beneficio.

Una seconda questione è un dato

problema, la questione chiave delle politiche pubbliche per gli economisti è trovare il modo di agire più efficiente, è quello che comporta meno costi, la tecnica di costi/benefici, il cui scopo è scoprire come ottenere i risultati (input) oppure con le risorse [input] oppure con le risorse impiegate⁴. Eseguire questo tipo di analisi significa valutare tutte le alternative e le conseguenze in termini di costi e benefici economici, scegliendo la soluzione che garantisce il massimo beneficio al minimo costo. In questo sistema di analisi, i costi e i benefici vengono determinati nel modo seguente:

enumerazione di tutte le conseguenze negative e positive in termini economici che possono derivare dalla realizzazione di un'opzione;

stima delle probabilità con cui possono verificarsi;

stima dei costi e dei benefici per la collettività;

calcolo della perdita e del guadagno previsti per ognuna delle conseguenze possibili (ottenuto moltiplicando i punti 2 e 3);

sconto dei valori ottenuti all'anno corrente per calcolare il valore attuale netto".

L'analisi costi/benefici è essenzialmente una tecnica per far sì che il governo replichi il più precisamente possibile il processo decisionale del mercato allo scopo di allocare le risorse. È «un tentativo di utilizzare una tecnica economica al posto della formale contrattazione di mercato o della fissazione dei prezzi al fine di individuare una politica alternativa Pareto-ottimale»⁵⁶. Secondo il criterio di ottimalità di Pareto, un

nel caso in cui essa offra la possibilità di migliorare la situazione di almeno un terzo. Se, per quanto

discutibile possa essere il criterio, sia effettivamente possibile raggiungere l'ottimo paretiano in un mercato perfettamente concorrenziale, è praticamente impossibile applicare tale idea alla realtà delle politiche pubbliche, in quanto tutte le azioni di governo migliorano la condizione di qualcuno a svantaggio di altri. La sicurezza sociale per i poveri, finanziata tramite le entrate erariali, va a svantaggio di altri.

in senso paretiano; anche la carcerazione dei criminali ha lo stesso effetto, in quanto peggiora la loro situazione.

Le difficoltà insite nel principio dell'ottimo paretiano hanno portato alla sua sostituzione, nelle teorie di economia del benessere contemporanee, con il criterio cosiddetto di Kaldor, che sostiene la necessità di scegliere, fra le varie possibilità, quelle politiche che massimizzino i benefici netti rispetto ai costi. Secondo tale criterio, una certa politica può essere scelta se il guadagno netto è maggiore del costo netto.

Per definire l'efficienza dell'allocazione secondo Kaldor viene utilizzata un'analisi costi/benefici; l'opzione che offre il rapporto benefici/costi più alto viene adottata e realizzata.

Pur non senza meriti, l'analisi dei costi e dei benefici è spesso problematica.

Nonostante i vari tentativi di affinare il modello, esistono costi e conseguenze intangibili che non si possono quantificare economicamente". Ad esempio, non è possibile calcolare con precisione il costo dei programmi di previdenza sociale in termini dei loro effetti sugli incentivi per i lavoratori e i benefici in termini di pace sociale e tolleranza che tali programmi riescono a diffondere. Inoltre, i costi e i benefici delle politiche non sono sempre distribuiti uniformemente, in quanto una parte della collettività è più colpita, mentre un'altra trae benefici maggiori, senza considerare il grave problema di sommare o aggregare i vari elementi che costituiscono un'opzione di scelta. La costruzione di un nuovo aeroporto significa far fronte ai problemi più disparati, come l'aumento dell'inquinamento acustico per i residenti nelle aree adiacenti, la diminuzione dei tempi di spostamento per alcune persone e l'aumento per altre, l'aumento dell'inquinamento, l'aumento dei posti di lavoro, il risparmio e quant'altro; tutti questi punti interessano in maniera diversa vari settori della società e devono quindi essere valutati in modo diverso, e tuttavia non esiste una maniera accettabile per farlo⁸. Gli sforzi per migliorare la tecnica costi/benefici continuano, come purtroppo le critiche che le vengono rivolte. Recentemente i ricami

realitàjojojirKiiiejdLaspe^

<4iniñirji^ limitazioni insite nella capacità dell'organizzazione

pubblica di rimediare alle insufficienze del mercato. Una simile criticare -
siaj3p^uae-xh€-4fi4?ai4l€okri circostarrzejoj^onon^
mjsnarton^njst^ Vengono comunemen-

te cjsídxce^smxpiALhiliB'íento dello stato:

- Distorsione organizzativa. L'agenzia governativa incaricata di produrre un particolare bene o servizio sostituisce l'obiettivo pubblico con altri suoi obiettivi «privati» o «organizzativi». La critica si può estendere alla massimizzazione del budget, del potere o di qualsiasi altra cosa che l'organizzazione consideri come un valore. In tali circostanze, l'azione di governo tesa a rimediare il fallimento del mercato in realtà ne aumenterebbe l'inefficienza.

-^y* Aumento dei costi. A causa della separazione tra introiti fiscali e spesa pubblica l'aumento dei costi viene citato come un altro esempio di fallimento dello stato. Il governo riceve gli introiti provenienti dalle tasse da fonti generali ma stanziando fondi in base a preventivi di costo specifici. Senza un sistema che permetta di abbinare i costi alle entrate, i governi spesso non riescono a controllare le spese, come è stato osservato.

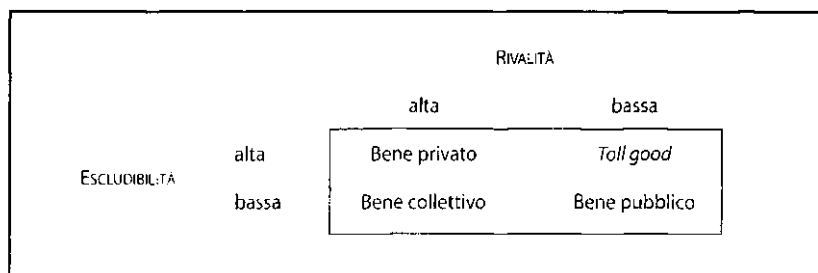
- Esternalità derivate. Si è detto che le azioni di governo hanno un forte impatto sulla società e sull'economia, in virtù del quale esse hanno l'effetto di escludere beni e servizi vitali prodotti dal mercato o di influire negativamente sul livello generale del benessere della società⁶⁰.

La conclusione che si trae da questo filone della letteratura è che lo stato non dovrebbe solo esaminare con attenzione i fallimenti del mercato, ma anche valutare con la stessa attenzione la propria capacità di rimediare prima di effettuare qualsiasi tentativo⁶¹

Di fronte a critiche prolungate molti economisti del benessere hanno ipotizzato una rielaborazione concettuale della nozione originale di fallimento del mercato. A questo scopo è stata sviluppata una tipologia di beni e servizi per riuscire a determinare l'eventuale ruolo dei governi e dei mercati nella loro erogazione. Secondo questa tipologia tutti i beni e i servizi della società possono essere divisi in quattro tipi in base ai criteri di escludibilità e rivalità: rispettivamente se sia possibile o conveniente escludere dal consumo altri individui e se la contemporanea fruizione da parte di altri consumatori diminuisca i benefici per il singolo fruitore. I criteri di escludibilità e rivalità individuano i quattro tipi di beni e servizi elencati nella figura 2.2.

Secondo questo punto di vista, i beni privati e pubblici costituiscono la gran parte di beni e servizi prodotti nella società. Tali beni o servizi, come ad esempio i prodotti alimentari o un taglio di capelli, sono escludibili e rivali. All'altro estremo stanno i beni pubblici puri, come l'illuminazione delle strade o la difesa, non parcellizzabili e utilizzabili senza diminuire la somma del bene disponibile. Tra i due ci sono i toll goods e i beni collettivi. I primi comprendono beni semipubblici come ponti o autostrade, il cui consumo è non rivale, ma per l'uso dei quali è possibile richiedere un pedaggio. I beni collettivi, come ad esempio i pesci del mare, sono invece beni il cui uso diretto non può essere oggetto di tributo per i singoli individui, ma che presentano la caratteristica della rivalità.

Secondo i principi dell'economia del benessere, il governo non dovrebbe intervenire in transazioni e attività relative a beni e servizi privati, limitandosi a rafforzare i diritti di proprietà e a prevenire comportamenti criminosi, come i furti, che minacciano questo tipo di transazioni. I beni pubblici invece dovrebbero essere erogati dallo stato perché il mercato non può fornire beni e servizi per i quali non si richieda un pagamento o che non generano profitti. I governi non dovrebbero inoltre permettere che i toll goods vengano considerati alla stregua di beni pubblici: per essi deve quindi essere richiesto un tributo. Secondo questo punto di vista, il costo della costruzione e manutenzione di strade e ponti non dovrebbe essere a carico di tutti i contribuenti per poi essere offerto gratuitamente soltanto a coloro che ne fanno uso, che si sentirebbero così autorizzati a ritenerli beni pubblici: piuttosto, coloro che utilizzano le strutture devono sostenerne il costo. Nel caso dei beni collettivi, il governo dovrebbe regolamentarne la proprietà, tramite la concessione di licenze per prevenire l'esaurimento di tali risorse⁶². La vendita di quote per la pesca in asta pubblica, con cui si concede il «diritto» a pescare una certa quantità di pesce, costituisce un esempio spesso citato di questo principio.]] problema maggiore di tutte le varie definizioni di public goods fornite dagli economisti del benessere non dipende comunque dai tipi di beni o servizi, né dall'eleganza della teoria; piuttosto si deve all'incapacità dei teorici che utilizzano questo approccio di riconoscere che gli stati quasi mai elaborano le loro politiche seguendo tecniche e teorie. Se anche si potessero individuare le politiche più efficaci ed efficienti, cosa non semplice dati i limiti insiti nelle scienze sociali, la scelta effettivamente realizzata sarebbe comunque una scel-



3.2. Pluralismo e corporativismo

Un secondo importante orientamento di tipo induttivo nell'analisi delle politiche si concentra sul gruppo piuttosto che sull'individuo. I più noti fra questi approcci sono il pluralismo, nato negli Stati Uniti e ancora oggi tendenza dominante della scienza politica americana, ed il corporativismo, teoria fondata sullo studio del gruppo sviluppatasi in Europa.

Se accenni al pensiero pluralista si trovano già nei lavori di uno dei padri fondatori degli Stati Uniti d'America, James Madison⁶¹, e di un attento osservatore dell'America all'inizio del XIX secolo, il francese Alexis de Toquevil-le⁶⁵, la prima espressione formale della dottrina risale al 1908 grazie ad Arthur Bentley⁶⁹. La teoria è stata notevolmente modificata e raffinata nel corso degli anni ma i postulati fondamentali elaborati da Bentley sono rimasti invariati. Oltre a Bentley, altri notevoli pensatori pluralisti sono David Truman, Robert Dahl e Nelson Polsby⁷⁰.

Il pluralismo si basa sul primato di alcuni gruppi di interesse nei processi politici. Nel libro *The Process of Government*, Bentley supponeva che «la stessa società non è altro che il complesso dei gruppi che la compongono». I diversi interessi presenti nella società trovano la loro concreta manifestazione in gruppi diversi, composti da individui che condividono gli stessi interessi¹. Truman ha poi modificato l'idea di corrispondenza biunivoca fra interes-

ta politica, legata ad istituzioni politiche, compiuta da attori politici, spesso in risposta a pressioni politiche. Come tali, le analisi tecniche generate da economisti del benessere spesso non sono altro che un'ulteriore risorsa politica utilizzata da chi propone le opzioni di azione o non-azione governativa ad esclusivo sostegno della propria posizione⁶¹. Soltanto in specifiche circostanze, quando gli economisti del benessere sono anche policy makers (come nel caso di alcuni paesi in certi settori quali la gestione del fisco o dell'erario), è possibile prevedere decisioni politiche prese sulla base del solo criterio di massimizzazione del benessere⁶⁴. L'economia del benessere, non tenendo conto delle variabili politiche, è stata descritta dai suoi critici come «un mito, un'illusione teorica»⁶⁵ che favorisce «una visione falsa e ingenua del processo di policy»^{bb}.

si e gruppi proposta da Bentley sostenendo che esistono invece due tipi di interesse, latente e manifesto, che sfociano nella creazione di due tipi di gruppo, potenziale ed organizzato². Per Truman, gli interessi latenti che vanno emergendo creano le condizioni per la formazione di gruppi potenziali, che porteranno alla nascita di gruppi organizzati.

Secoridojateoia^^ i gruppi sono molti e si formano liberamente^ma

S01TO_SOpJ^tI^^

sonojappresentativi djjanjmeresseesclusivo., AJjuT^jdi^ix^r^^
.ititejgssejostes^ojm a vari gruppi^una persona, ad

psprnpio pug allo stesso tempo essere membro dijqjVjràgoxiarione dei congu-
maujrir dr'iLudiuJTdlJrn^ appartenente viene

considerata uno dei punti chiave nel meccanismo di conciliazione dei conflitti e nella promozione della cooperazione fra i gruppi. Inoltre, lo stesso interesse può essere rappresentato da più di un gruppo³. Ad esempio, i problemi ambientali sono condivisi da tanti gruppi in tutti i paesi industrializzati. Nella prospettiva pluralista la politica consiste nel processo di conciliazione di diversi interessi in contrasto fra loro. Le politiche pubbliche sono quindi il risultato della rivalità e della collaborazione tra gruppi che cercano di operare in favore dell'interesse collettivo dei propri membri⁴. Contrariamente all'interpretazione di molti analisti, i sostenitori del pluralismo non affermano che tutti i gruppi abbiano la stessa influenza o uguali possibilità di accedere al governo¹. Essi riconoscono infatti che i criteri di differenziazione dei gruppi sono principalmente le risorse finanziarie od organizzative (personale a disposizione, legittimazione, fedeltà dei membri o unità interna) e, appunto, l'accesso al governo⁶. Come però ha osservato McLennan, «è impossibile leggere i contributi standard senza giungere alla conclusione che le risorse, l'informazione e i mezzi della comunicazione politica sono ampiamente disponibili per tutti i cittadini, che i gruppi formano una serie di centri di potere equivalenti all'interno della società e che tutte le voci legittime potranno essere, e saranno, udite». Come tali, le teorie pluraliste possono essere in un certo senso giustamente criticate per non aver indagato a sufficienza come la capacità di differenziazione dei gruppi influisca sul processo di decisione delle politiche.

Tuttavia, il problema più serio che sorge nell'applicazione del pluralismo nell'analisi delle politiche pubbliche è la mancanza di chiarezza sul ruolo del governo nella definizione delle politiche. I primi pluralisti consideravano il governo una specie di cinghia di trasmissione per la raccolta e la realizzazione delle richieste presentate dai gruppi di interesse. Il governo non rappre-

senza tanto un'entità ben precisa quanto un luogo fisico, un'«arena» in cui i gruppi rivali si incontrano e negoziano⁷⁸. L'aver ammesso che questo concetto non rispecchiava la realtà delle azioni di governo ha portato alla rielaborazione concettuale del ruolo del governo come «giudice» o «arbitro». Secondo questa opinione, lo stato rimane in ultima analisi un luogo in cui gruppi in contrasto si incontrano per risolvere i loro conflitti, ma il governo è considerato una specie di funzionario ucraino che detta le regole del conflitto fra i gruppi e assicura che questi ultimi non le violino impunemente⁷⁹. Secondo Earl Latham:

Gli organi legislativi sono arbitri nella lotta fra i gruppi, ratificano le vittorie della coalizione vincente e registrano i termini della resa, i compromessi e le conquiste sotto forma di leggi. Ogni legge tende a rappresentare un compromesso perché lo stesso processo di composizione dei conflitti di un gruppo di interesse è un processo di deliberazione e consenso. Il voto degli organi legislativi su qualunque argomento rappresenta la composizione di una forza, ad esempio il bilanciamento del potere tra i gruppi in lotta nel momento del voto. Quello che può chiamarsi public policy è al momento una situazione di equilibrio raggiunta dai gruppi in lotta in un determinato periodo e rappresenta una bilancia che le fazioni o i gruppi contendenti cercano di riportare a tutti i costi dalla propria parte⁸⁰.

Tale visione del governo risulta troppo semplicistica perché suppone che gli amministratori della cosa pubblica non abbiano propri interessi ed ambizioni da perseguire tramite il controllo della macchina statale. La teoria trascura inoltre il fatto che gli stati mantengono spesso legami forti con alcuni gruppi e sarebbero eventualmente in grado di supportare la formazione di gruppi ove non ne esistessero altri o qualora i gruppi esistenti rendessero difficoltoso il lavoro del governo.

Anche il concetto pluralista secondo cui l'esecutivo risponde ai gruppi di pressione non è ben fondato in quanto presuppone un'unità di intenti e di azione da parte del governo. Come hanno indicato alcuni studiosi, «la politica dei burocrati» è un fenomeno invasivo il cui impatto sulle politiche pubbliche è critico⁸¹. I diversi uffici hanno interessi diversi, forniscono interpretazioni contrastanti dello stesso problema e la soluzione scelta per risolverlo influenza le politiche adottate e il modo di realizzarle. La necessità del pluralismo⁸² di confrontarsi con questi problemi ha condotto alla nascita di quello che, all'interno della scienza politica americana, viene definito neopluralismo. La nuova formulazione mantiene il significato attribuito al confronto tra i gruppi, ma modifica l'idea di generica uguaglianza tra loro, riconoscendo esplicitamente il maggiore potere di alcuni gruppi rispetto ad altri. Ad esempio, Charles Lindblom ha sostenuto che il gruppo

Uniti, Australia, ecc.) ha avuto un impatto significativo sugli interventi economici, spesso timidi e contraddittori, portati avanti dai rispettivi esecutivi.

In particolare, l'applicabilità del pluralismo fuori dagli Stati Uniti è sempre stata problematica a causa della differenza delle istituzioni e dei processi politici⁸⁴. Ad esempio, le istituzioni parlamentari britanniche che si ritrovano in Australia, Canada o nel Regno Unito non sono così accessibili ai gruppi di potere così come lo è il Congresso negli Stati Uniti⁸⁵. In molti paesi addirittura non esistono i gruppi così come vengono definiti nel pensiero pluralista. Se anche i gruppi sono liberi di organizzarsi, il numero di quelli che effettivamente si creano è inferiore rispetto a quanto avviene negli Stati Uniti e tende ad essere molto più stabile e formalizzato. Questa scoperta ha condotto alcuni teorici come Schmitter a sostenere che il pluralismo costituisce soltanto una delle forme di sviluppo dei sistemi di gruppi nei vari paesi. Secondo Schmitter, al di fuori degli Stati Uniti, a seconda delle variabili e dei fattori storici, sarebbe stata più probabile la nascita di un'organizzazione politica di tipo corporativista piuttosto che pluralista⁸⁶. Negli Stati Uniti il pluralismo è una teoria basata sulle radici del corporativismo risalgono all'esigenza tuttaniedievale di proteggere i « ceti intermedi », composti dalle associazioni autonome le

corporazioni ed altre forme di associazioni mercantili, come pure organizzazioni religiose e clericali. La teoria corporativista sostiene che i ceti intermedi, hanno una propria autonomia e che la loro esistenza è naturale (« biologico » e naturale) della società. Molti accadimenti della vita politica e sociale in Europa del XV e XVI secolo costituirono da una parte un tentativo dei nascenti stati nazionali di controllare le azioni dei « ceti autonomi » e, dall'altra, un tentativo di questi ceti di

1. ... 11 ... 88

icsiSLCie §11 LOIIUUUU UL.HU staio .

Come ha osservato Schmitter, il corporativismo può essere compreso più facilmente se confrontato con il pluralismo. Il pluralismo è una teoria secondo cui esistono molteplici gruppi che rappresentano gli interessi dei rispettivi membri, la cui associazione è volontaria; inoltre i gruppi si associano liberamente e reciprocamente senza interferenze nelle loro attività da parte dello stato. Al contrario, il corporativismo è:

[un] sistema di intermediazione di interessi in cui le unità costituenti si organizzano in un numero limitato di categorie singole, obbligatorie, non competitive, gerarchicamente ordinate e differenziate nelle proprie funzioni, riconosciute o autorizzate (se non create) dallo stato e dotate di un monopolio di rappresentanza deliberativa all'interno delle rispettive categorie, in cambio di certi controlli sulla selezione dei capi, e dell'articolazione delle richieste e dell'appoggio⁸⁹.

Qui i gruppi non sono formati liberamente da volontari e non sono in contrasto fra loro come nel pluralismo. I gruppi non sono nemmeno autonomi, in quanto il loro riconoscimento come tali dipende dallo stato, così come il supporto dovuto in cambio di un ruolo nella definizione delle politiche. Il corporativismo tiene quindi in considerazione due problemi endemicamente trascurati dal pluralismo: il ruolo dello stato e gli schemi istituzionalizzati dei rapporti fra lo stato e i gruppi.

Secondo la teoria corporativista le politiche pubbliche sono definite dall'interazione tra lo stato e i gruppi di interesse o i gruppi che lo stato riconosce. L'interazione fra gruppi è istituzionalizzata all'interno dello stato e da esso mediata⁹⁰. Ad esempio, le politiche pubbliche per salvare un'industria in crisi vengono attuate in forma di contrattazione tra lo stato, le associazioni industriali interessate e i sindacati su come meglio razionalizzare l'industria e renderla competitiva. La definizione di politiche pubbliche a carattere assistenziale coinvolge anche le associazioni imprenditoriali in generale (i cui membri sono chiamati a pagare tasse più alte), i gruppi che si occupano di assistenza sociale e forse i sindacati, nel caso in cui le politiche proposte ne interessassero direttamente i membri. Il risultato di queste contrattazioni non dipende solo dalle caratteristiche organizzative dei gruppi, ma anche dalla loro vicinanza allo stato, che non viene visto come un blocco unico, ma un'organizzazione le cui azioni sono influenzate dalle articolazioni interne. Sebbene questa concezione si accordi abbastanza bene con la pratica politica di molti paesi europei, il corporativismo come approccio alla politica o allo studio delle politiche pubbliche continua a presentare problemi. Prima di tutto, esso costituisce una categoria descrittiva di un tipo particolare di accordo politico fra stato e società (come ad esempio in Svezia o in Austria) e non una spiegazione generale di come agiscono i governi, soprattutto quelli dei paesi non corporativisti. Non spiega quindi le particolari politiche pubbliche di paesi quali Australia, Canada o Stati Uniti, ma evidenzia solo il fatto che l'assenza di collaborazione istituzionale fra lo stato e i gruppi in questi paesi conduce spesso a politiche frammentarie e incoerenti. Il secondo problema è che questa teoria non aiuta a comprendere meglio il processo di policy nemmeno nei paesi cosiddetti corporativisti. Se pure va sottolineato che non in tutti i

paesi esiste un confronto aperto fra i gruppi, come suggerito dal pluralismo, tuttavia ciò non spiega perché determinate politiche vengano adottate o realizzate in un determinato modo. Gli stretti rapporti che legano il governo e certi gruppi sono certamente uno dei tanti fattori che concorrono a formare le politiche. Il terzo problema è che la teoria non fornisce neanche una definizione chiara della propria unità fondamentale di analisi, il gruppo di interesse. Nelle società contemporanee coesistono miriadi di interessi e non è chiaro quali di essi siano o debbano essere rappresentati dallo stato. In alcuni casi, i gruppi in questione vengono definiti in termini di etnia, lingua o religione, mentre in altri casi vengono definiti in base alle loro attività economiche. Buona parte della letteratura sul corporativismo si concentra piuttosto arbitrariamente sui gruppi impegnati nel processo di produzione, cioè le associazioni industriali e i sindacati. Quarto problema, la teoria è vaga rispetto al ruolo dei gruppi in politica. Dobbiamo ritenere che tutti i gruppi godano della stessa influenza? Se questo non è vero, da che cosa viene determinata la loro influenza? La letteratura sul corporativismo non dà risposte su questo punto. Infine, la teoria non ha una concezione chiara della natura dello stato, dei suoi interessi e del perché lo stato riconosca solo certi gruppi come rappresentanti degli interessi rilevanti. Le risposte a queste domande fornite dai vari studiosi che lavorano nel contesto del corporativismo sono molto diverse. Alcuni sostengono che il corporativismo sia la manifestazione di uno stato autonomo che desidera gestire il cambiamento della società o assicurare stabilità sociale⁹². Altri lo indicano invece come un sistema voluto dagli stessi gruppi di interesse più importanti e semplicemente realizzato dallo stato ai loro ordini⁹¹. Nonostante i difetti, il corporativismo ha però svolto un ruolo notevole nell'analisi delle politiche pubbliche. Mettendo in evidenza l'autonomia dello stato in politica, ha spianato la strada a interpretazioni più sofisticate di public policy rispetto alle altre teorie di analisi dei gruppi. Un altro punto ancora più importante è costituito dal fatto che, considerando l'importanza dello schema di rapporti istituzionalizzati fra stato e società, il corporativismo ha ulteriormente evidenziato la necessità di nuove e più esaurienti interpretazioni delle politiche pubbliche.

3-3- StataUsrjm

Una terza teoria politica di tipo induttivo ha fatto propri gli sviluppi del pluralismo e del corporativismo. incentrandosi su analisi strutturali sociali organizzate sulle istituzioni politiche. Molte di queste analisi tendono esclusivamente allo stato, visto come istituzionale guida della società e fattore chiave nel processo politico, mentre

alcune attribuiscono significato esplicativo anche ad altre forme sociali quali l'imprenditoria o il mondo del lavoro. Entrambe le interpretazioni hanno origine dai lavori dei sociologi della storia e di studiosi di diritto tedeschi della fine del XIX secolo, che hanno evidenziato gli effetti dello sviluppo delle istituzioni dello stato moderno sull'evoluzione della società. Invece di sostenere come lo stato rifletta la natura del popolo o la struttura sociale della nazione, alcuni teorici come Max Weber o Otto Hintze hanno notato come il monopolio dell'uso della forza da parte dello stato gli permetta di riordinare e strutturare le relazioni sociali e le istituzioni⁹⁴.

Una simile linea di analisi ha portato, nelle parole di Theda Skocpol, ad un'interpretazione della vita politica «statocentrica» piuttosto che «sociocentrica»⁹⁵. Nella versione radicale dell'approccio statalista,

gli stati creano, organizzano e regolano le società. Gli stati dominano le altre organizzazioni entro un particolare territorio, modellano la cultura e danno forma all'economia. Il problema dell'autonomia dello stato nei confronti della società non ha quindi alcun senso in questa prospettiva. Non dovrebbe nemmeno presentarsi. Il concetto di «autonomia» è un utile strumento di analisi soltanto se la dominazione dello stato sulla società è una situazione contingente, cioè se lo stato trae la sua efficacia dalla proprietà privata, dai valori sociali o da altre fonti esterne ad esso. Con un vero approccio «statocentrico», questo concetto non aggiunge nulla⁹⁶.

Lo stato è un attore autonomo dotato della capacità di realizzare i propri obiettivi non necessariamente vincenti esercitate su di esso da altri e le

capacità dello stato sono fondate sul fatto di avere al proprio servizio funzionari esperti e specializzati in varie aree e di costituire una sovranità dotata di risorse finanziarie, persone e territorio senza pari. I teorici che sostengono questa prospettiva affermano che il risalto dato alla centralità dello stato come variabile interpretativa consente di offrire più spiegazioni plausibili degli schemi di sviluppo a lungo termine delle politiche in molti paesi rispetto ad altre teorie⁹⁷.

Accettare lo statalismo nella forma radicale sopra descritta non è comunque cosa semplice. Per prima cosa, esso non tiene conto dell'indipendenza e della libertà sociale o non spiega perché gli stati non riescano sempre a far valere la propria volontà, come accade nei periodi di ribellione, rivoluzione o disobbedienza civile. In effetti, anche il governo più autocratico compie sempre uno sforzo per avvicinarsi a quelle che ritiene essere le preferenze del popolo.

E senza dubbio impossibile che uno stato democratico sia completamente autonomo rispetto ad una società che gode del diritto di voto. Oltre ai tentativi di mantenere e cercare supporto fra il popolo, gli stati capitalisti, siano essi democratici o autocratici, devono riuscire ad integrare gli imperativi del mercato nelle proprie politiche. In secondo luogo, la visione statalista sostiene implicitamente che tutti gli stati «forti» reagirebbero allo stesso problema nello stesso modo per la somiglianza delle loro strutture organizzative. Questo non è vero, poiché diversi stati (sia «forti» che «deboli») elaborano politiche diverse per affrontare lo stesso problema. Per spiegare la differenza, dobbiamo considerare quindi fattori diversi dalla struttura dello stato⁹⁸. In verità sono pochi i critici che accettano lo statalismo nella forma radicale sopra descritto. Per sostituire l'idea pluralista dello stato rivolto verso la società con l'idea statalista della società rivolta verso lo stato, molti teorici dello statalismo hanno tentato di

individuare i fattori nelTeorico che giustificano i fenomeni⁹⁹. Come ammette Skocpol,

secondo questo punto di vista, lo stato non diventa certamente l'unico fattore. Anche altre organizzazioni e agenti modellano le relazioni sociali e la politica, e l'analista deve esplorare la struttura dello stato in relazione ad essi. Tuttavia questa visione weberiana dello stato non ci obbliga a considerarlo soltanto come un'arena in cui i gruppi sociali avanzano delle richieste e si impegnano in lotte politiche o compromessi¹⁰⁰.

La versione più mitigata dello statalismo si concentra sui rapporti fra lo stato e la società in un contesto di preminenza del primo. In questo, lo statalismo è complementare piuttosto che alternativo alla centralità della società¹⁰¹.

4. CONCLUSIONI

La prima conclusione che emerge dalla breve discussione di come i principali orientamenti dello studio dei fenomeni politici si applicano all'analisi delle politiche pubbliche è che ciascuna delle teorie descritte presenta alcuni problemi.

E chiaro come la letteratura deduttiva tenda soprattutto ad applicare le conclusioni teoriche

ricavate dal metodo deduttivo agli esempi reali di public policy. Nel fare questo i ricercatori sembrano spesso dimenticare la natura contingente delle ipotesi nate dai vari approcci e la necessità di sottoporle a verifica. Di conseguenza, invece di usare lo studio delle politiche pubbliche per testare le ipotesi e valutare la capacità interpretativa delle loro teorie, gli analisti leggono semplicemente la formazione delle politiche pubbliche in base ai contesti, modelli e metafore teorici cui fanno ricorso¹⁰². Per quanto riguarda le teorie induttive, la loro applicazione allo studio delle politiche ha rivelato che, sebbene costruiti su osservazioni empiriche, nessuno di questi approcci può a buon diritto fregiarsi dello status eli «teoria generale». Né l'economia e il benessere, né il pluralismo, né il corporativismo o lo statalismo trattano efficacemente la realtà empirica e sfaccettata di public policy.

In secondo luogo, sia l'approccio deduttivo che quello induttivo tendono a spiegare i fenomeni considerati con un'unica causa. È una tentazione a cui bisogna resistere se vogliamo arrivare a comprendere pienamente le politiche pubbliche. Gli analisti che lavorano in vari contesti teorici studiano lo stesso caso in modi diversi e, chiaramente, giungono a conclusioni diverse. Se da una parte considerare diversi punti di vista della stessa questione migliora la comprensione del fenomeno, una pratica simile implica anche il pericolo di instaurare un dialogo fra sordi di nessuna utilità.

Terzo punto, gli approcci più utilizzati, siano essi di natura induttiva o deduttiva, tendono a "considerare le attività dell'uomo in un'ottica di «lotta per la sopravvivenza», in cui i desideri umani sono limitate rispetto all'illimitatezza dei desideri. Quest'opinione si adatta a tutti i casi, sia quelli relativi alla formazione delle politiche che quelli relativi alla politica. Ultimamente però gli studi di politica hanno mostrato che il conflitto è un concetto di difficile sostenere che le lezioni che gli attori imparano dall'esperienza propria e altrui costituiscono un fattore significativo del comportamento nel processo di policy. Ciò significa che gli obiettivi perseguiti dai politici dipendono da quello che essi ritengono auspicabile e raggiungibile, che a sua volta dipende dai risultati. La discussione, le argomentazioni e la persuasione degli attori sono ritenute parte integrante del processo di policy, concepito come processo di apprendimento attraverso prove, errori ed esempi¹⁰³.

Quanto emerge da un'analisi che rianalisi le politiche pubbliche e ci si tenta di descrivere e capire.

generali già esistenti, siano esse fondate sul metodo induttivo o deduttivo. Occorre invece, come suggerito da Kingdon, un contesto di analisi che permetta di considerare l'intera varietà di fattori che influenzano le politiche pubbliche e ci si tenta di descrivere e capire.

empirici tentano di descrivere e capire.

Questo significa anche che lo sviluppo teorico dell'analisi delle politiche pubbliche deve restare ancorato al «livello medio»; cioè, una teoria delle politiche non può e non deve ritenersi più che una parte dello sviluppo di teorie generali dei fenomeni politici, i cui contorni restano da definire in un futuro da stabilirsi. Un attento studio dei casi empirici e un'attenta generalizzazione porteranno forse a conclusioni apparentemente poco eleganti; tuttavia, come rivela la discussione delle sei teorie generali appena presentate, la precisione e l'adeguatezza dovrebbero essere obiettivi più importanti della sobrietà e dell'estetica nell'analisi di policy.

Questo libro subisce notevolmente l'influenza di due tendenze emergenti: una verso l'ampliamento del contesto analitico dei policy studies alla discussione e all'apprendimento, l'altra verso la somma dei risultati di analisi empirici sui vari aspetti delle politiche per cui una icona dell'analisi delle

politiche pubbliche. Il contesto teorico qui proposto prende in considerazione le caratteristiche degli attori di policy, delle istituzioni e degli strumenti. Per iniziare a formulare una teoria di medio livello considereremo questi elementi in dettaglio nella parte seconda.

3

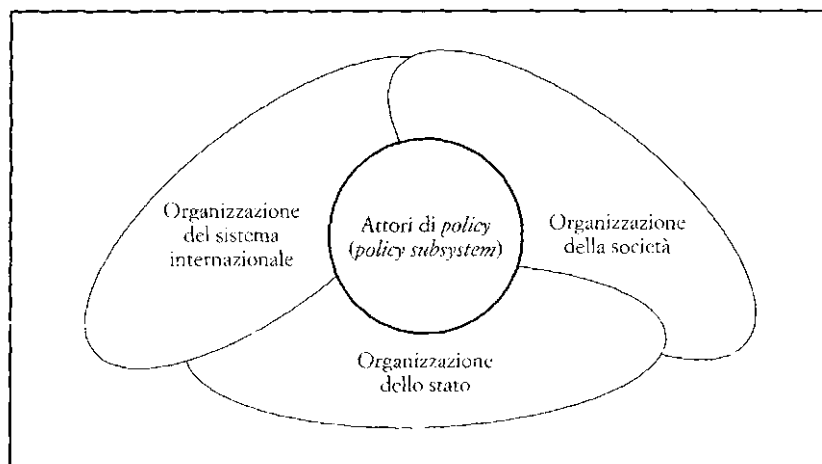
CAPITOLO

Gli attori e le istituzioni. Le potenzialità dello stato nella formazione delle politiche

1. PROBLEMATICHE CONCETTUALI

Il dibattito sul ruolo degli attori e delle istituzioni nel processo di policy suscita grande risonanza nella letteratura, pur senza essere giunto finora a conclusioni risolutive. La discussione verte sulla rilevanza causale degli interessi e delle potenzialità degli attori rispetto al contesto istituzionale di riferimento. Per alcuni analisti gli attori sono la sola categoria analitica rilevante, mentre altri ritengono che gli obiettivi e le azioni degli attori dipendano dalle istituzioni politiche,

economiche e sociali che li circondano. Molti degli approcci allo studio delle politiche pubbliche discussi nel capitolo precedente trattano gli attori come elementi chiave. Le teorie dell'economia del benessere e di public choice considerano infatti gli individui come agenti in grado di agire profondamente sulle politiche, mentre per le teorie costruite sul pluralismo e sul corporativismo il primato spetta ai gruppi organizzati. Analogamente, nell'ottica statalista e neoistituzionalista, a ricoprire il ruolo di attore rilevante è lo stato, i cui scopi e facoltà determinano le politiche pubbliche. Se in effetti le versioni più attenuate di queste analisi tengono in considerazione il contesto istituzionale entro cui operano gli attori, il loro orientamento teorico impedisce una trattazione adeguata dei fattori istituzionali che agiscono sulle politiche pubbliche. Le teorie basate sull'analisi di classe trattano invece gli attori come creature nate dalle strutture economi-



che e spiegano tutte le loro azioni in termini di imperativo strutturale o necessità funzionale. Inoltre, anche se le analisi più sofisticate ammettono l'importanza degli attori, essi possono rientrare in questo tipo di analisi soltanto fino ad un certo punto proprio perché le teorie classiste si incentrano sui concetti di base economica e di conflitto di classe. L'orientamento più empirico dell'analisi delle politiche pubbliche vuole che gli analisti esaminino sia gli attori che le istituzioni ed anche noi seguiremo questa linea di ricerca. La nostra opinione è che sia gli attori che le istituzioni svolgano un ruolo decisivo nel processo di policy, anche se in alcuni casi una delle due parti può assumere un'importanza maggiore rispetto all'altra. Gli individui, i gruppi, le classi e gli stati che partecipano a tale processo hanno senza dubbio interessi propri, ma sono gli elementi istituzionali a dare forma al modo in cui gli attori interpretano e perseguono tali interessi, nonché agli esiti del lavoro degli attori stessi. Non esiste comunque la possibilità di prevedere quale delle due parti ricoprirà il ruolo più importante in un caso particolare; dovremo perciò prenderle in

considerazione entrambe e lasciare che sia l'analisi empirica a stabilire la rilevanza di ciascuna nei singoli casi specifici. La figura 3.1 illustra la tipica relazione fra attori e istituzioni nel processo di policy. Le politiche sono definite da sottosistemi di policy, costituiti da attori che si confrontano con un problema pubblico. Il termine «attore» denota sia

stato che gli attori sociali, alcuni dei quali sono strettamente coinvolti nel processo di policy, mentre altri lo sono solo marginalmente. Nel capitolo 6 affronteremo l'argomento degli attori che partecipano direttamente alle politiche come membri di policy networks e degli attori che invece partecipano in senso più generale come appartenenti a policy communities. I policy subsystems sono forum in cui gli attori discutono argomenti riguardanti le politiche, cercano di ottenere consensi e negoziano al fine di realizzare il proprio interesse. Nel processo di interazione reciproca, gli attori spesso rinunciano ai propri scopi o

modificano in cambio di concessioni da parte degli altri membri dei subsystem. Tali interazioni si verificano comunque nel contesto degli apparati istituzionali che ruotano attorno alle policies, influenzando sul modo in cui gli attori perseguono i loro interessi e le loro idee, e sulla loro capacità di avere successo. In questo libro per istituzioni si intendono soltanto le strutture e le organizzazioni che fanno capo allo stato, alla società e al sistema internazionale. Ciò che a noi interessa è vedere come queste istituzioni sono organizzate internamente e come si rapportano reciprocamente. Oltre alle caratteristiche organizzative formali quali membership, regole e procedure operative, dobbiamo anche conoscere i principi, le norme e le idee che le istituzioni rappresentano. Esse plasmano il comportamento degli attori condizionando la percezione dei loro interessi, influenzandone la probabilità di realizzazione, limitando certe possibilità e favorendone altre. Per di più, alcuni apparati istituzionali vengono ritenuti più adatti di altri a favorire un'efficace definizione e realizzazione delle politiche pubbliche. Pur non essendo strutture monolitiche, onnipresenti e immutabili, le istituzioni non possono essere facilmente evitate, cambiate o sostituite. Nella discussione che stiamo per affrontare, il nostro scopo sarà esaminare il ruolo dei vari attori ai policy subsystems e valutare come vengano influenzati dagli attori che li circondano.

2. GLI ATTORI NEL PROCESSO DI «POLICY»

Gli attori del processo di policy possono essere sia individui che gruppi. Come abbiamo detto sopra, gli attori coinvolti in una particolare area di policy si definiscono collettivamente un «policy subsystem». Il numero degli attori che fanno parte di policy subsystems e che partecipano al processo di policy è comunque infinito ed è quindi praticamente impossibile elencarli tutti. L'appartenenza varia per nazione, settore, o sfera, di policy e cambia nel tempo. La discussione strettamente astratta che seguirà vuole soltanto dare un'idea di chi siano gli attori principali lasciando al ricercatore delle diverse aree la definizione dei dettagli. L'identificazione degli attori del processo di policy e la relativa importanza dei loro ruoli costituiscono gli oggetti di un'indagine empirica che non può essere delineata a priori. Possiamo invece dire con certezza che gli attori di policy appartengono all'apparato statale e alla società. Per semplificazione gli attori possono essere divisi in due categorie: funzionari nominati, gruppi di interesse, organizzazioni di ricerca e mass media. Le due categorie fanno parte dell'amministrazione statale e della società; tutte insieme, queste categorie costituiscono gli ambiti di attività e i membri di

policy subsystems specifici. Prima di affrontare il ruolo di questi attori dobbiamo però parlare brevemente del ruolo degli elettori e dei partiti politici, due attori la cui posizione è intermedia tra stato e società. Per quanto possa sembrare sorprendente, gli elettori hanno un ruolo marginale nel processo di policy. Da una parte, negli stati democratici il voto è il mezzo fondamentale di partecipazione alla vita politica e, per estensione, alla formazione delle politiche. Attraverso il voto gli elettori non godono solo dell'opportunità di esprimere la propria scelta sul governo, ma possono anche esercitare pressioni per ottenere allettanti pacchetti di policy dai partiti e dai candidati che cercano di guadagnarsi il loro voto. D'altra parte, tale opportunità raramente viene resa effettiva, almeno non in maniera diretta, per una serie di ragioni. Nelle democrazie moderne le politiche vengono definite dai rappresentanti scelti dagli elettori, i quali, una volta eletti, non devono necessariamente seguire le preferenze degli elettori nelle decisioni quotidiane. Per di più, i legislatori non partecipano molto al processo di policy, che è generalmente affidato ad esperti di settore piuttosto che ai parlamentari, i quali si occupano più di affari

generaib. In effetti, i candidati e i partiti politici non si fronteggiano alle elezioni sulla base delle politiche contenute nei programmi; anche quando ciò avviene, gli elettori non votano solo sulla base delle linee politiche proposte. Detto questo, resta vero che in generale i politici seguono l'opinione pubblica nel definire le proprie linee di policy, anche se poi non sempre agiscono di conseguenza.

Anche i partiti politici hanno una forte influenza sulle politiche pubbliche, ma solo in modo indiretto. I partiti non sono rappresentati nei policy subsystems, anche se molti attori dei subsystems sono influenzati dal partito a cui appartengono. Alcuni studi empirici hanno così dimostrato notevoli differenze nelle politiche di governi di partiti diversi. Secondo questi studi, i governi guidati da partiti socialdemocratici e cristiano-democratici, ad esempio, avrebbero favorito lo sviluppo di programmi di governo di stampo assistenziale⁵. La rilevanza dei partiti è comunque messa in discussione; alcuni sostengono che il governo è diventato troppo complesso per subire l'influenza dei politici e che le decisioni e le routine vengono influenzate più che altro dai burocrati, dai gruppi di interesse o dagli istituti di ricerca specializzati in alcune aree di policy⁴. Sia come sia, se i partiti politici influenzano le politiche pubbliche non lo fanno in modo diretto, ma attraverso i membri del partito inseriti nell'esecutivo e, ad un livello minore, negli organi legislativi. In effetti, non è per nulla insolito che i membri del partito al governo ignorino i programmi ufficiali del partito nel progettare le politiche.

2.1. Funzionari elettivi

I funzionari elettivi che partecipano al processo di policy si possono dividere in due categorie, i membri dell'esecutivo e quelli degli organi legislativi, anche se, come vedremo in seguito, questi ultimi ricoprono spesso un ruolo di minore importanza.

2.1.1. L'esecutivo

L'esecutivo, che in alcuni paesi viene chiamato consiglio dei ministri, è il fulcro del potere. Questa centralità gli deriva dall'autorità di governare il paese accordatagli dalla costituzione. Anche se altri attori partecipano al processo di

policy, l'abilità di definire e realizzare le politiche spettano ultima analisi all'esecutivo. In effetti, nei sistemi parlamentari (come Giappone, Canada, Australia e Regno Unito) i sistemi di controllo sull'esecutivo sono pochi, almeno fintanto che il governo ha il consenso della maggioranza in parlamento. Nei paesi con sistemi presidenziali (come gli Stati Uniti e il Brasile) la situazione è leggermente diversa, in quanto l'esecutivo deve spesso convincere il parlamento ad approvare le proprie iniziative, ma anche in questo caso l'esecutivo gode di ampio potere discrezionale nei confronti del controllo parlamentare.

Oltre alle sue prerogative in fatto di politiche, l'esecutivo ha a disposizione una serie di risorse che ne rafforzano la posizione. Il controllo dell'informazione è una di queste. L'esecutivo possiede una enorme quantità di informazioni che può trattenere, rilasciare e manipolare in modo tale da rafforzare le proprie scelte e indebolire la posizione opposta. Un'altra particolarità che favorisce l'esecutivo è il controllo delle risorse fiscali, perché l'approvazione del budget da parte del parlamento consente solitamente ampie aree di discrezionalità al governo. L'esecutivo ha inoltre il massimo accesso ai mass media per pubblicizzare le proprie posizioni ed attaccare quelle dell'opposizione. Per le consulenze e per realizzare le proprie scelte, il governo inoltre può ricorrere all'apparato burocratico. L'esecutivo può usare, e lo fa spesso, queste risorse per controllare e influenzare gli attori sociali (gruppi di interesse, mass media e think tanks). In molti paesi il governo gode anche di notevoli poteri che gli consentono di controllare i tempi di presentazione e di approvazione delle leggi nel parlamento. Tutto questo conferisce all'esecutivo una grande capacità di controllo dell'agenda politica³. A controbilanciare le immense risorse costituzionali, fiscali, di informazione e di personale dell'esecutivo sono le condizioni che ne rendono difficile il lavoro. La forte crescita delle dimensioni, degli obiettivi e della complessità delle funzioni governative nel corso degli anni ha allontanato i politici dal controllo e spesso anche dalla semplice conoscenza delle specifiche attività di governo che di fatto sarebbero sotto la loro supervisione⁶. Per di più i ministri sono costantemente bombardati da richieste provenienti dalla comunità, molte delle quali contraddittorie ma che non devono essere ignorate per evitare di perdere il supporto degli elettori. Infine, ed è forse la cosa più importante, un esecutivo potrebbe non avere la capacità organizzativa per definire politiche coerenti e realizzarle in modo efficace. Discuteremo questo punto dettagliatamente più oltre.

2.1.2. Gli organi legislativi

Nei sistemi parlamentari il compito degli organi legislativi è controllare il governo piuttosto che decidere o realizzare politiche. Tuttavia lo svolgimento di questa funzione

offre l'opportunità di influenzare le politiche. GdTTDrjgmTI^ sono forum cruciali in cui vengono evidenziati i problemi sociali e vengono richieste le soluzioni politiche per affrontarli. I legislatori

prwmrn'noljyy pspmmereJl loro parere, approvando i disegni di legge del governo necessari a mettere in pratica le politiche ed il bu^gefn^s^an^ ziare la loro realizzazione. In cambio del loro consenso, gli organi legislativi possono richiedere a volte di modificare le politiche in questione. Eventualmente i legislatori possono anche sollevare e discutere problemi relativi alla realizzazione delle politiche e farle modificare. In pratica però il potenziale di policy degli organi legislativi non viene quasi mai utilizzato' per la preminenza di cui gode l'esecutivo e per i suoi effetti sull'organizzazione interna degli organi legislativi e sul ruolo delle commissioni parlamentari. La maggior parte delle leggi viene proposta dall'esecutivo ed esse vengono adottate quasi sempre dagli organi legislativi. Questo accade specialmente nei sistemi parlamentari, in cui i partiti della maggioranza formano il governo; per questo motivo il parlamento generalmente approva il passaggio dei disegni di legge proposti dall'esecutivo. Nelle democrazie parlamentari gli organi legislativi possono influire sui disegni di legge dell'esecutivo soltanto in situazioni di governo in minoranza. Nei sistemi presidenziali invece il parlamento è costituzionalmente autonomo rispetto al governo anche nella pratica, perciò i presidenti, indipendentemente dal fatto che il loro partito sia quello della maggioranza, devono negoziare con gli organi legislativi oppure rischiano la sconfitta.

L'organizzazione interna degli organi legislativi è anche un fattore che determina il loro ruolo nel processo di policy. Gli organi legislativi la cui appartenenza è strettamente organizzata secondo linee di partito e segnata da un alto livello di coesione e disciplina lasciano poco spazio all'indipendenza dei loro membri. Questo accade particolarmente nei sistemi parlamentari, in cui i legislatori che appartengono al partito di governo dovrebbero sempre sostenere la maggioranza. Allo stesso modo, il ruolo dei singoli membri è di minore importanza in quei parlamenti in cui un partito è in netta maggioranza; l'esistenza di tanti partiti minori riuniti in coalizione di governo consente ai legislatori di avere maggiori opportunità di esprimere la propria opinione e costringere il governo ad un compromesso.

Al giorno d'oggi, in molti organi legislativi le funzioni di policy vengono espletate non tanto dalle assemblee quanto nelle commissioni, stabilite secondo linee funzionali per rivedere le proposte di legge. Le commissioni spesso arrivano ad avere una grande esperienza nell'area di interesse e, in base al livello di tale conoscenza, l'organo legislativo può esercitare la propria influenza sulla definizione e realizzazione delle politiche. Per riuscire ad elaborare la competenza

necessaria, i membri devono lavorare per la commissione per un periodo di tempo relativamente lungo. I membri delle commissioni non sono altresì tenuti a votare secondo le linee del proprio partito se vogliono mantenere la propria indipendenza ed assertività.

La natura del problema che stiamo considerando riguarda anche il coinvolgimento dei legislatori nel processo di policy. Le questioni tecniche di solito non li coinvolgono in quanto essi rischierebbero di non capire a fondo il problema né le soluzioni, o di ricavare scarsi benefici politici dalla soluzione della questione. Le politiche riguardanti la sicurezza nazionale e la politica estera vengono solitamente trattate in segretezza e non all'interno degli organi legislativi. Allo stesso modo, anche le politiche che riguardano problemi ritenuti critici difficilmente coinvolgono gli organi legislativi perché il tempo che richiedono la presentazione, la discussione e l'approvazione del disegno di legge non lo consente. Le politiche di allocazione o redistribuzione delle risorse o delle entrate sono quelle che generano i dibattiti più accesi negli organi legislativi, pur non avendo però grande effetto sulla politica governativa. Nonostante questo, altre politiche in relazione alla diffusione e al mantenimento di certi valori simbolici, quali la scelta della bandiera nazionale, la società multiculturale, la religione nelle scuole o l'eliminazione delle discriminazioni razziali e sessuali, dividono l'opinione a tal punto che il governo sembra accogliere di buon grado il parere degli organi legislativi nella formulazione della proposta di legge.

2.2. Funzionari nominati

I funzionari nominati che si dedicano alle politiche pubbliche e alla pubblica amministrazione vengono definiti in maniera collettiva «burocrazia». La loro funzione consiste nell'assistere l'esecutivo nello svolgimento dei compiti di governo come suggerito anche dalle espressioni inglesi *civil servant* e *public servant* usate per descriverli. In realtà il governo moderno è tale per cui il loro ruolo si estende ben oltre quello comunemente indicato dal termine *servant*. Gli apparati burocratici costituiscono infatti un pilastro fondamentale nel processo di policy e una figura centrale in molti policy subsystems.

Gran parte delle funzioni riguardanti la formazione e l'attuazione delle politiche un tempo affidate agli organi legislativi e all'esecutivo vengono ora assegnate agli apparati burocratici. Le funzioni dei moderni governi sono troppe e troppo complesse per essere eseguite dal consiglio dei ministri. Al contrario, gli apparati burocratici sono formati da tanti specialisti che hanno il tempo e le competenze adeguate per gestire in modo costante le questioni relative alle linee politiche. A questo proposito si è anche detto che la regolazione (*regulation*) ha sostituito le leggi (*legislation*),

cioè che i pubblici amministratori, attraverso la loro conoscenza specifica delle attività di regolazione del governo, hanno sostituito i politici eletti⁸.

Il potere e l'influenza della burocrazia si fondano su tante risorse⁹. In primo luogo, la legge stessa prevede che certe [funzioni cruciali vengano eseguite

Conseguentemente a queste limitazioni, gli organi legislativi non hanno un grande ruolo nel processo di policy. Seppure alcuni legislatori possano essere considerati nel novero dei policy subsystems in virtù della loro competenza e interesse nella materia, gli organi legislativi nel loro insieme non costituiscono attori particolarmente significativi nella definizione e nella realizzazione delle politiche pubbliche.

dagli apparati burocratici, eventualmente anche accordando ai singoli funzionari ampia discrezionalità nel prendere decisioni per conto dello stato. In secondo luogo, gli apparati burocratici hanno il massimo accesso alle risorse materiali necessarie al raggiungimento dei propri obiettivi organizzativi e, qualora lo desiderino, anche personali. Il governo è l'attore che spende di più in molti, se non in tutti, i paesi e in una situazione simile i suoi funzionari hanno voce in capitolo in quelle aree di policy che implicano grosse spese pubbliche. In terzo luogo, la burocrazia è depositaria di enormi abilità e competenze, risorse che ne fanno la più importante organizzazione della società. Al proprio servizio ha tantissimi professionisti di ogni tipo, ingaggiati perché sono esperti e specializzati in varie aree. Il fatto di poter lavorare con continuità negli stessi campi permette a questi esperti di avere una conoscenza unica di molti problemi. Ancora, i moderni apparati burocratici hanno accesso ad una smisurata quantità di informazioni su tutti gli aspetti della società. A volte le informazioni vengono raccolte deliberatamente, oppure arrivano agli apparati burocratici semplicemente in virtù della loro posizione di centralità. Inoltre, la persistenza degli apparati burocratici e la durata degli incarichi conferiti avvantaggiano spesso i funzionari della burocrazia rispetto al suo superiore, l'esecutivo eletto. Infine, il fatto che la deliberazione delle policies avvenga in segreto all'interno degli apparati della burocrazia toglie ad altri attori la possibilità di opporsi ai suoi piani. Non dobbiamo comunque esagerare il ruolo della burocrazia. In ultima analisi è l'esecutivo ad essere responsabile di tutte le politiche e a volte fa valere questa autorità. Per le questioni politiche di alto profilo è probabile che vengano coinvolti i vertici dell'esecutivo, che oltretutto esercita un controllo più stretto quando la burocrazia si mostra fortemente contraria all'opzione di policy scelta dai politici. La burocrazia, inoltre, non costituisce un'organizzazione omogenea ma piuttosto un insieme di organizzazioni, ciascuna con interessi, prospettive e procedure di lavoro standardizzate proprie che difficilmente riescono a

riconoscersi in una posizione unica. Anche all'interno dello stesso ministero ci sono spesso divisioni funzionali, personali, politiche e tecniche. Non è quindi insolito l'intervento dell'esecutivo per risolvere conflitti tra i ministeri e all'interno degli stessi; inoltre, nei paesi democratici gli apparati burocratici richiedono di solito il supporto dei funzionari elettivi per esercitare la propria influenza in modo significativo¹⁰.

2.3. Gruppi di interesse

Anche se la definizione delle politiche è prerogativa degli organi esecutivi e soprattutto dell'esecutivo e della realtà della politica moderna consente ai gruppi di interesse di svolgere un ruolo importante. Una delle risorse più importanti dei gruppi di interesse è la conoscenza, in particolare il modo di essere in possesso di informazioni che potrebbero essere

non disponibili, o meno disponibili, ad altri. I membri di questi gruppi spesso sanno quasi tutto della propria area di interesse. Poiché il policy making è un processo fortemente basato sull'informazione, chi possiede le informazioni svolge generalmente un ruolo importante. Le informazioni fornite dai gruppi sono spesso indispensabili ai politici e ai burocrati nello svolgimento dei loro compiti. Per assicurarsi le informazioni richieste e quindi definire politiche efficaci o attaccare gli oppositori, i rappresentanti del governo e i politici dell'opposizione cercano spesso di guadagnarsi il favore dei gruppi. Allo stesso modo, anche l'apparato burocratico ha bisogno di certi gruppi per sviluppare e realizzare le politiche.

Le altre risorse che i gruppi di interesse o di pressione possiedono sono organizzative e politiche. I gruppi offrono spesso contributi alle campagne di finanziamento di partiti e personaggi politici, sostengono i candidati che secondo loro potrebbero favorire la loro causa nel governo e procurano loro dei voti.

L'impatto politico dei gruppi di interesse sulla formulazione e sull'attuazione delle politiche pubbliche varia comunque molto a seconda delle risorse organizzative a disposizione". Prima di tutto, i gruppi di interesse sono molto diversi fra loro per numero di membri. A parità di altri fattori, i gruppi più numerosi hanno chiaramente più possibilità di essere presi in seria conside-

razione dal governo¹². In secondo luogo, alcuni gruppi possono formare una «peak association» costituita da gruppi con interessi simili¹³. Una peak, association compatta può avere più influenza di gruppi che operano individualmente. Terzo, alcuni gruppi hanno a disposizione fondi ingenti per mantenere il loro personale specializzato e per sostenere partiti e candidati durante le campagne elettorali. Se l'impatto reale delle risorse finanziarie sulle politiche di governo è questione ancora da definire¹⁴, non c'è dubbio ormai che le differenze in fatto di risorse economiche continuo molto. Nei sistemi politici democratici le risorse, in termini di informazione e potere, a loro disposizione rendono i gruppi di interesse membri chiave dei policy subsystems. Se da una parte ciò non garantisce che i loro interessi vengano soddisfatti, dall'altra i gruppi non possono essere completamente ignorati, se non in circostanze particolari, quando l'esecutivo decide deliberatamente di procedere con una politica nonostante l'opposizione dei gruppi interessati. Vedremo più avanti in questo capitolo come l'organizzazione di due gruppi particolari, le associazioni degli imprenditori e dei lavoratori, abbia un impatto critico sul processo e sui risultati delle politiche.

2.4. Organizzazioni di ricerca

Un altro importarne insieme di attori sociali coinvolti nel processo di policy è composto dai ricercatori che lavorano nelle università e nei think tanks. I ricercatori delle università sono spesso interessati all'aspetto teorico e filosofico dei problemi pubblici e questi loro interessi possono portare a risultati difficilmente applicabili; tuttavia "quando le loro ricerche sono condotte con lo scopo di contribuire al dibattito sulle politiche, allora anche i ricercatori hanno una funzione simile a quella delle loro controparti dei think tanks. In effetti, gli accademici che intraprendono ricerche sulle politiche sono spesso sponsorizzati da think tanks. La discussione che segue è quindi concentrata sul ruolo di questi ultimi.

Si definisce think tank «un'organizzazione indipendente impegnata in un'attività multidisciplinare finalizzata a influenzare le politiche pubbliche»¹⁵. Simili organizzazioni si interessano di vari problemi di policy e utilizzano diverse competenze per poter sviluppare una

prospettiva più completa. Le loro ricerche sono generalmente volte a proporre soluzioni pratiche ai problemi pubblici o, nel caso di alcuni think tanks, a raccogliere dati a supporto delle posizioni che sostengono sulla base delle loro convinzioni ideologiche. Questa caratteristica li distingue dai ricercatori delle università, i cui interessi sono più specialistici; essi inoltre non cercano soluzioni pratiche ai problemi delle politiche. Nel mondo universitario si evita anche la ricerca esplicitamente di parte. Se i think tanks sono solitamente più parziali rispetto alle loro controparti puramente accademiche, essi devono tuttavia mantenere un'immagine di autonomia intellettuale rispetto al governo o ai partiti politici per rendersi credibili di fronte ai policy makers. Fra i più importanti think tanks degli Stati Uniti vengono citati Brookings Institutions, American Enterprise Institute e Urban Institute; nel Regno Unito l'elenco comprende Policy Studies Institute e National Institute for Economic and Social Research, ma esistono comunque centinaia di istituzioni di questo tipo in ciascuno di questi paesi¹⁸.

I think tanks indirizzano le loro ricerche e raccomandazioni a quei politici che potrebbero essere favorevoli alle loro idee e farle proprie. Essi cercano anche di proporre idee originali e, diversamente dai ricercatori universitari o governativi, si sforzano di pubblicizzarle. Negli ultimi decenni, i think tanks hanno lavorato molto sulla promozione dell'efficienza dell'economia, che ha destato tanta preoccupazione nei governi dei paesi industrializzati. Con le loro analisi e critiche i think tanks possono avere un notevole impatto sulle politiche pubbliche¹⁹.

2.5. Mezzi di comunicazione di massa

Le opinioni sul ruolo dei mass media variano tra coloro che lo ritengono «di fondamentale importanza» e «marginale»¹⁹. Non si può negare, che in un sistema democratico la posizione cruciale fra lo stato e la società, posizione che permette loro di influenzare fortemente le preferenze del governo e della società sui problemi pubblici e sulla loro soluzione. Allo stesso tempo, il loro ruolo nel processo di policy è spesso sporadico e molto più spesso abbastanza marginale.

Il ruolo dei mezzi di comunicazione nel processo di policy si esplica nel fatto che, nel

riportare i problemi, essi combinano il ruolo passivo del cronista con quello attivo tipico dell'analista nonché sostenitore di una soluzione. I notiziari non si limitano a informare il pubblico dell'esistenza di un problema, ma spesso si cimentano nel circostanziarlo in tutti i suoi particolari altrimenti non ovvi, ne definiscono natura ed entità e a volte ne suggeriscono le soluzioni. Il ruolo dei media nella definizione dell'agenda politica è quindi significativo²⁰. Il quadro dei problemi pubblici e delle soluzioni divulgato dai mezzi di comunicazione spesso ne condiziona la comprensione da parte del pubblico e del governo, rendendo così possibile la preclusione di alcune alternative a favore di altre. Le questioni sollevate in parlamento sono spesso basate su notizie riportate dai quotidiani. Questo fatto è particolarmente significativo in quanto i fatti riportati sui giornali non rispecchiano la realtà in modo oggettivo ma la distorcono per pregiudizio o per trascuratezza. I giornalisti e gli editori sono news makers, nel vero senso del termine perché definiscono quale notizia divulgare e quale aspetto del caso evidenziare. Il pubblico può quindi essere indotto a ritenere che alcune questioni di policy siano più importanti di quello che sono in realtà perché presentate come storie interessanti. Allo stesso modo, i gruppi e gli individui in grado di presentare i problemi ai media in un formato ben confezionato hanno più probabilità di dare una buona immagine rispetto ad avversari più spartani.

Non bisogna comunque esagerare il ruolo dei mass media nel processo di policy. Gli altri attori hanno risorse per contrastare l'influenza dei media. Il policy maker è di solito abbastanza intelligente e ingegnoso da capire i propri interessi e le proprie idee riguardo alla fattibilità delle opzioni e non si lascia trascinare facilmente dai mezzi di comunicazione o dall'attenzione che essi dedicano alla questione. In effetti spesso sono i policy makers ad utilizzare i mezzi di comunicazione a proprio vantaggio. Non è un fatto raro che gli amministratori della cosa pubblica e i gruppi di interesse più influenti selezionino le informazioni da fornire ai mezzi di comunicazione per favorire la propria causa.

3. L'ORGANIZZAZIONE STATALE >

GrMiTPjihbiarno visto la definizione delle politiche pubbliche è prerogativa del governo e i funzionari pubblici sono gli attori principali del processo. Questa situazione non può prescindere dall'organizzazione statale. Il triodo in cui lo stafrTsu^anizzallefinisce ciò che lostato, o meglio Tsuoi amministratori, possono fare. Le^ug^meniic^deirorganizzaziorie_jtafale cKene influenzano il potere di definiree realizzare le poHtichejoroi^¿fej«^/a e la capacità.

L'autonomia si riferisce al grado di indipendenza dello stato da pressioni sociali che possono indurlo a seguire il proprio interesse o creare conflitti. Gli osservatori di politica hanno a lungo ritenuto che le motivazioni autoreferenziali e le azioni dei gruppi tendano ad attribuire benefici ai propri membri a spese del resto della comunità²¹. In questa ottica le istituzioni addette al policy making che si dimostrano attente alle richieste della società produrranno probabilmente politiche a favore di alcuni gruppi ma a sfavore del benessere della società nel suo complesso. Questo problema può essere aggirato se il governo viene slegato dalla necessità di far fronte alle pressioni provenienti dalla società. Se da un lato ciò può compromettere alcuni principi basilari della democrazia, d'altro canto favorisce spesso l'efficacia del policy making¹². Ad esempio, si è detto che nei regimi corporativi europei e in alcuni regimi semiautoritari asiatici vi sono le istituzioni necessarie per resistere alle richieste dei gruppi; come conseguenza, vi si sono prodotte politiche solide che favoriscono la prosperità economica così come l'equità²³. Lo stato deve inoltre avere la capacità di stabilire regole politiche e di relazionarsi. Tale capacità, che è funzione della coerenza e della competenza organizzativa, determina il successo dell'espletamento delle funzioni di politica a vari livelli, diramazioni e agenzie governative, nonché al loro interno, e l'alto grado di competenza degli uffici sono considerati cruciali per il miglioramento delle capacità dello stato. Un esecutivo ingolfato in continue trattative con gli organi legislativi o i vari ministeri costantemente in lotta tra di loro non potrà certo svolgere tali funzioni in maniera adeguata. Allo stesso modo la collettività non potrà fruire di servizi pubblici di buon livello se gli apparati burocratici non hanno la competenza necessaria ad affrontare i complessi problemi per i quali si richiede una soluzione. Gli stati in cui le istituzioni politiche favoriscono l'autonomia e la capacità vengono a volte definiti stati forti, mentre quelli in cui ciò non accade vengono detti stati deboli²⁴. Il Giappone viene spesso citato come esempio di stato forte nel mondo industrializzato, mentre gli Stati Uniti vengono descritti come stato debole; altri stati industrializzati si situano in posizione intermedia²¹. Gli stati asiatici, come Singapore, Corea del Sud e Taiwan, vengono spesso considerati i più forti del mondo. L'apparato esecutivo/burocrazia costituisce il nucleo degli stati forti; negli stati deboli il nucleo centrale è invece costituito dagli organi legislativi e dai gruppi di interesse che dominano i processi di policy making. La ragione per cui alcuni stati sono cosiddetti forti o deboli è soprattutto di origine storica²⁶.

Suddividere gli stati in forti e deboli è intuitivo e facile, ma purtroppo non è privo di problemi in termini di analisi delle politiche pubbliche. Per prima cosa, non c'è ragione di credere che gli

stati forti scelgano esclusivamente politiche al servizio di tutta la collettività piuttosto che di gruppi che perseguono i propri interessi²¹. E possibile che tali stati realizzino politiche inadatte o predatorie a beneficio di élite statali, abbassando così il livello di benessere generale della società. Il governo di Marcos nelle Filippine o molti altri ex regimi comunisti europei sono esempi di questo caso. Inoltre, la semplice caratterizzazione degli stati in forti o deboli è troppo generica per essere impiegata nell'analisi delle politiche pubbliche²⁸. Non esistono stati forti in tutti i settori, come nessuno sfato è debole in tutti i settori. Quindi, gli stati rosaidetti forti hanno dimostrato notevoli debolezze in certe aree (come la gestione delle politiche agricole in Giappone), mentre stati indicati come deboli possono rivelare in alcuni casi una forza notevole, come ad esempio l'amministrazione Reagan, in cui alla frammentazione generale dell'apparato statale si contrapponeva una forte capacità militare.

Invece di suddividere gli stati in forti e deboli dobbiamo impegnarci a esaminare empiricamente il ruolo delle istituzioni di governo nel rafforzamento o nell'indebolimento delle potenzialità di policy degli stati e il loro effetto sul comportamento degli attori nel processo di policy. Prima di tutto dobbiamo però considerare alcuni punti ulteriori che riguardano l'effetto delle istituzioni. Uno dei più importanti è che molti di questi effetti sono contingenti piuttosto che predeterminati. Le istituzioni non sono di solito causa di azione, ma piuttosto variabili intermedie che influenzano le scelte e i risultati di policy e agiscono in concomitanza di altri fattori e in risposta a particolari situazioni. C'è inoltre il fatto che gli effetti delle istituzioni non si manifestano in una sola direzione: quello che può essere un vincolo in una situazione può tradursi in un'opportunità in un'altra. Così le lungaggini delle istituzioni di policy negli Stati Uniti rendono difficile la definizione e la realizzazione di politiche contrastate che però, una volta approvate, hanno maggiori probabilità di sopravvivenza. Per di più, gli effetti delle istituzioni cambiano quasi sempre a seconda dei settori di policy; le stesse istituzioni possono causare conseguenze diverse a seconda della natura del problema o delle situazioni contingenti. I governi, va detto, hanno generalmente a disposizione sistemi per scavalcare, se non sostituire, le istituzioni quando esistono la volontà politica e l'appoggio necessario per farlo²⁹.

3.1. Il federalismo

Uno dei fattori più importanti che influenzano la capacità di policy making dello stato è la forma statale. Il tratto saliente dei sistemi politici federali per quanto riguarda le politiche pubbliche è l'esistenza di due livelli di governo autonomi all'interno del paese. I due livelli di governo di paesi quali Australia, Canada e Stati Uniti non sono legati da un rapporto di subordinazione; piuttosto sono caratterizzati da una discrezionalità più o meno completa nelle questioni di propria giurisdizione garantita dalla costituzione. La situazione è diversa nei sistemi unitari di Regno Unito, Giappone, Nuova Zelanda o altri paesi in cui esiste un solo livello di governo; gli enti locali, come ad esempio i comuni, devono la loro esistenza al governo centrale piuttosto che alla costituzione.

L'esistenza di un sistema federale influisce significativamente sulla capacità dei funzionari dello stato di gestire questioni pressanti con tempismo e coerenza perché le politiche pubbliche sono definite e attuate dal governo nazionale/centrale così come da quello dei singoli stati/regioni. Il problema si aggrava in quelle aree di policy in cui vi è una doppia giurisdizione, in questo caso la definizione delle politiche pubbliche diventa un affare lungo, a volte astiosamente dibattuto, fra i diversi livelli di governo in lotta per la giurisdizione, impegnati in prolungate trattative o in controversie costituzionali. L'esistenza di corti chiamate a giudicare nelle vertenze giurisdizionali, poi, complica ulteriormente il processo di policy making^{vi}.

Il federalismo è ritenuto il motivo principale della scarsa capacità di policy in Australia, in Canada e negli Stati Uniti, perché impedisce di sviluppare politiche coerenti e solide. In Canada per definire politiche nazionali in certe aree occorre l'accordo tra i vari livelli di governo costringendo quindi il governo federale e quelli provinciali a negoziazioni complesse e prolungate che determinano perdite di tempo senza la garanzia che le trattative si concludano con i risultati auspicati dall'amministrazione richiedente". Allo stesso modo, entrambi i livelli di governo sono soggetti ad un imprevedibile riesame giudiziale delle misure che limita ulteriormente le opzioni disponibili.

3.2. L'esecutivo, gli organi legislativi e gli organi giudiziari

Ujjltra^vaiabdjejsja^uz che influenza le politiche pubblichejijjuarda i rapporterà heseecutivo, giTe^fglnTlegislativi^e quelli giudiz]ar|_preyjsrijdalla costituzione djdjpaesjL Nei sistemi parlamentari l'esecutivo viene scelto da e all'interno degli organi legislativi e rimane in carica inché gode dell'appoggio della maggioranza del parlamento. Nei sistemi presidenziali l'esecutivo è separato dagli organi legislativi, viene scelto direttamente dagli elettori e non ha bisogno dell'appoggio della maggioranza del parlamento. Gli Stati Uniti costituiscono il modello del sistema presidenziale; in quasi tutto il resto del mondo sono in vigore varie versioni del sistema parlamentare; altri paesi come la Francia hanno invece adottato un sistema misto.

La sepimrzi^ejra esecutivo e legislativo nel sistetaa-presidenzialejda fusione dei due nel sistem^padameirtare hanno conseguenze importanti sul processo di palici². La divisione dei poteri implica magg_iort_difficoltà per i policy makers nei sistenùjiresidenziali, I singoli membri e le commissioni del congresso hanno un ruolo attivo nella progettazione delle politiche, comprese quelle proposte dal presidente. Il fatto che il partito del presidente costituisca la maggioranza nelle due camere è di marginale importanza perché spesso i parlamentari sono mossi da interessi locali. Per assicurare l'appoggio della maggioranza alle misure di policy per le quali è richiesta l'approvazione degli organi legislativi, il presidente deve trattare con i membri del congresso, offrendo concessioni in eambio del loro appoggio e quindi modificando certi aspetti delle politiche. La partecipazione attiva dei membri del congresso alla stesura dei disegni di legge facilita il moltiplicarsi dei punti di conflitto con l'esecutivo c offre inoltre maggiori opportunità ai gruppi di interesse e agli elettori di influenzare il processo di policy, dando vita, a volte, a politiche indebolite o addirittura coninidditforie

Nei sistemi parlamentari, invece, l'esecutivo può quasi sempre contare sull'appoggio degli organi legislativi per le misure che intende intraprendere, grazie alla severa disciplina di partito che agisce sui singoli membri del parlamento. Se una policy può essere oggetto di discussione al vertice del partito, le possibilità di modificarla in sede parlamentare sono realmente poche. L'unico caso in cui ciò può non accadere è quando il partito al governo non ha la piena maggioranza negli organi legislativi e governa grazie ad una coalizione con altri partiti, i quali possono richiedere emendamenti ad una proposta di legge in cambio del loro appoggio. In molti paesi il fatto che vi sia una coalizione di governo è normale e rende più complesso il policy making, anche se non quanto nel sistema presidenziale. In generale comunque la definizione delle politiche nel sistema parlamentare è accentrata nell'esecutivo, garantendo al governo la possibilità di intraprendere

azioni decisive qualora decida in questo senso. Questa situazione si rivela abbastanza conveniente per quanto riguarda la facoltà di definire e realizzare policies, perché il ruolo dell'opposizione, che contraddistingue il funzionamento degli organi legislativi, riduce la possibilità di generare politiche uniformi ed efficaci. Anche la struttura e il ruolo degli organi giudiziari influiscono sul processo di policy. Nel sistema federale esistono organi giudiziari autonomi incaricati di decidere le questioni giurisdizionali. Lo stesso accade nei paesi che hanno una carta costituzionale rigida, la quale tipicamente attribuisce alle corti il potere di annullare leggi non conformi ai diritti individuali garantiti dalla costituzione³³. In questi paesi, gli organi giudiziari possono potenzialmente porre un veto in grado di vincolare le possibilità dei policy makers. In paesi che non hanno né il federalismo né una costituzione scritta come la Gran Bretagna, le corti hanno un ruolo più limitato che lascia maggior spazio di manovra ai policy makers³⁴.

Il ruolo degli organi giudiziari nel processo di policy cambia a seconda della natura delle istituzioni politiche del paese. Le prassi inglesi nacquero dalla necessità dei funzionari della monarchia di controllare le amministrazioni locali. Molti di questi tentativi furono in realtà osteggiati dalle popolazioni locali, semplici cittadini e nobili. Quando, però, il parlamento subentrò alla monarchia come fonte del potere centrale, gli stessi principi della judicial review, prima simbolo del dispotismo, divennero simbolo del governo democratico. Questa prassi giudiziaria è diversa da quella degli Stati Uniti in cui, a seguito della rivoluzione, i principi di sovranità tratti dal diritto naturale che informavano il pensiero giuridico inglese furono sostituiti dai principi di diritto naturale e di supremazia della costituzione. Una manifestazione di questo cambiamento fu la divisione dei poteri, tipica del sistema di governo americano. Un'altra manifestazione meno evidente fu il rifiuto degli organi giuridici americani di sottostare al Congresso e all'esecutivo, insistendo invece sul proprio ruolo nella determinazione della legalità delle leggi e dei regolamenti di ogni tipo, compresi quelli approvati o promulgati dagli altri due rami dell'organizzazione statale.

Infine, anche le differenze dei principi di judicial review tra Stati Uniti e Canada derivano dallo sviluppo storico delle istituzioni. I giudici canadesi restano subordinati al parlamento e, in questo, sentono di mantenere fede ai principi del governo democratico. I giudici americani invece fanno il contrario ma sempre in nome dello stesso rispetto per il governo democratico³⁵. I vincoli cui è sottoposto il sistema giudiziario nei sistemi parlamentari britannici (come in Australia ed in Canada) riflettono la volontà dei giudici di non sostituirsi al parlamento quale fonte del diritto e di rimettere ai politici democraticamente eletti la definizione del contesto entro il quale verranno prese le loro decisioni³⁶. In generale, l'autonomia e la capacità di farsi valere degli organi giudiziari

complicano il processo di policy making ed erodono, in misura diversa, la capacità di policy dello stato.

3-3. La struttura dell'apparato burocratico

La struttura della burocrazia è forse l'elemento che ha l'effetto maggiore sul processo di policy, soprattutto a livello settoriale³¹. A buon diritto Atkinson e Coleman misurano la forza dello stato in termini di forza dell'apparato burocratico a livello settoriale e sostengono che:

prima di tutto è necessario determinare il grado in cui il potere decisionale si concentra nelle mani di un gruppo relativamente piccolo di funzionari e, secondo, il grado in cui tali funzionari sono in grado di agire autonomamente. [...] Lo stato è debole in un dato settore quando l'autorità si disperde e nessun gruppo di funzionari è in grado di prendere il comando nella formulazione delle politiche³⁸.

La concentrazione del potere in poche agenzie riduce le opportunità di conflitti e consente una pianificazione di policy a lungo termine. Al contrario, la dispersione del potere favorisce i conflitti fra le varie agenzie e l'assenza di coordinamento; le decisioni potrebbero essere prese perché accettabili per tutte le agenzie coinvolte piuttosto che per i loro reali vantaggi. L'autonomia della burocrazia dai politici e dai gruppi della collettività contribuisce inoltre alla sua forza ed efficacia nel policy making. Per essere forte, un apparato burocratico deve avere un mandato chiaro, un'etica professionale e godere dell'appoggio, senza subire le interferenze, dei politici nelle attività quotidiane. Affinché l'apparato burocratico funzioni in modo efficace occorre evitare legami stretti con i gruppi clientelari. Per evitare di dover ricorrere a gruppi di interesse è importante inoltre che l'apparato sia in grado di generare ed elaborare le proprie informazioni.

In stati forti come la Francia e il Giappone gli apparati burocratici godono di grande considerazione nello stato e nella società³⁹). I membri della burocrazia costituiscono un gruppo elitario onio^enepjJieJb^.un.rj^IQnoLeyolejael4)XQ;

cesso di policy; essi sono sottoposti a una lunga formazione professionale e società in cui la tradizione dello stato è debole gli apparati burocratici hanno uno status relativamente basso e non

sanno come opporsi alle pressioni degli organi legislativi o dei gruppi sociali, arrivando spesso a favorire politiche poco uniformi e poco lungimiranti. Nonostante la forte espansione degli apparati burocratici a cui si è assistito in tutto il mondo negli ultimi decenni, le burocrazie deboli così come vengono qui descritte costituiscono la regola piuttosto che l'eccezione*.

Un'efficace mobilitazione della competenza professionale della burocrazia è più rara di quanto comunemente si creda. In molti paesi gli apparati burocratici non sono in grado di gestire i complessi problemi che sono chiamati a risolvere per via della corruzione, della scarsa remunerazione dei funzionari e delle pessime condizioni di lavoro. Se in un paese questa situazione prende piede, allora è probabile che lo stato abbia seri problemi a delineare politiche valide e realizzarle nel modo stabilito. Inoltre, in molti paesi, nonostante la competenza dei burocrati in una certa area sia un dato di fatto, i problemi di organizzazione e di leadership possono impedirne un'efficace distribuzione⁴¹.

4. L'ORGANIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ

Le capacità di uno stato non dipendono soltanto dalla sua organizzazione interna, ma anche dai suoi rapporti con la collettività, della quale si suppone debba risolvere i problemi attraverso politiche adeguate. Per definire e realizzare tali politiche in modo efficace lo stato ha bisogno, nello svolgimento delle sue funzioni, dell'appoggio dei principali gruppi sociali. La misura in cui tali gruppi possono offrire l'appoggio necessario dipende dalla loro organizzazione interna. La frammentazione fra i gruppi e all'interno dei gruppi stessi indebolisce la capacità dello stato di mobilitarli per risolvere i problemi della collettività. Se i conflitti all'interno della collettività sono particolarmente gravi, lo stato può trovarsi paralizzato nell'attuare le sue funzioni di policy. L'unità fra e all'interno dei gruppi aiuta invece la stabilità dell'ambiente di policy, facilitando la definizione delle politiche e promuovendone un'efficace attuazione. Le organizzazioni forti hanno la possibilità di intavolare trattative più fruttuose e non hanno bisogno di pretendere cose irragionevoli pur di mantenere l'appoggio dei membri. Quando questi gruppi si accordano su un provvedimento possono imporlo ai propri membri, se necessario anche ricorrendo a sanzioni. Mancur Olson sostiene che, nelle società caratterizzate da gruppi di interesse ampi (gruppi-ombrello, che racchiudono cioè una serie di interessi simili) piuttosto che da gruppi di interesse «ristretti», i gruppi «internalizzano i costi delle politiche inefficienti e sono quindi incentivati a ridistribuire il reddito a proprio favore al minor costo sociale possibile, e ad attribuire un certo peso alla crescita

economica e all'interesse della società nel suo complesso»⁴². Al contrario, l'esistenza di numerosi gruppi di interesse ristretti favorisce la competitività fra i gruppi che pressano lo stato per ottenere esclusivamente la soddisfazione degli interessi dei propri membri, senza baciare agli effetti sugli altri; l'effetto cumulativo di questo fenomeno si esplica spesso in politiche contraddittorie e inefficaci che vanno a svantaggio di tutti. Il problema della frammentazione della collettività è particolarmente grave quando gruppi di settore ristretti sono troppo forti per essere trascurati o lo stato è troppo debole per ignorare le pressioni sociali. Per quanto riguarda comunque l'efficacia della definizione e della realizzazione delle politiche in cui lo stato è in stretto contatto con i gruppi di settore forti e collaborano a stretto contatto. Peter Evans chiama questo accordo istituzionale «autonomy»⁴³. Al contrario l'efficacia di policy è minima quando lo stato è debole e la collettività è divisa. Nel primo caso, gli accordi con i gruppi sociali, produrranno politiche di scarso valore e poco lungimiranti.

Come sottolineato anche dagli studiosi neopluralisti e corporativisti, i gruppi con l'influenza più significativa sulla capacità di policy dello stato sono le associazioni degli imprenditori e dei lavoratori. Ciò a causa del ruolo vitale che tali gruppi svolgono nel processo produttivo, un'attività fondamentale in tutte le società, i cui effetti non riguardano solo l'economia.

4.1. Le associazioni degli imprenditori

Il gruppo di interesse rappresentato dalle associazioni degli imprenditori è di solito il più potente, in grado di influenzare le politiche pubbliche come nessun altro. Per capire cosa si intende per «struttura del capitale» dobbiamo considerare il contesto socio-economico di un'economia di tipo capitalista. Per definizione questo sistema economico comporta una forma di organizzazione del mercato in cui la proprietà dei mezzi di produzione è concentrata nelle aziende e nelle società di capitali. Lo smisurato potere del mondo dell'imprenditoria è radicato in questo fatto⁴⁴.

La crescente globalizzazione delle attività economiche e produttive, dovuta al

miglioramento dei moderni mezzi di comunicazione e di trasporto, e la graduale scomparsa del controllo sulle transazioni economiche internazionali hanno...
cònjadbiijtjj^^.negli ujirrLL

urTaErojro^o^Sebbene questa mobilità sia iiTteoria limitata da tutta una serie di fattori, quali ad esempio la disponibilità di opportunità di investimento simili in altri paesi, la potenziale diminuzione di occupazione e gettito è una minaccia con cui lo stato deve confrontarsi nel prendere le sue decisioni. Poiché lo spostamento di capitali comporta conseguenze negative per le entrate dello stato, i detentori del capitale, sia nazionale che estero, possono «punire» lo stato per le azioni eventualmente compiute a loro danno. I finanziamenti ai partiti politici e la possibilità di finanziare ricerche che

decenni. Se solo volessero, gli investitori e i manager, potrebbero reagire ad. L'azione del governo non in grado di essere in _

vanno a loro vantaggio costituiscono un'altra importante risorsa con cui le associazioni degli imprenditori possono influenzare l'attività dei policy makers. Le elezioni possono a volte mettere in campo questioni e personalità relativamente di poco conto; occorrono quindi grossi stanziamenti per influenzare gli elettori con campagne pubblicitarie mediatiche di ampia portata. In situazioni come queste i partiti politici finanziati dai gruppi di imprenditori sono avvantaggiati nell'organizzazione della campagna e quindi possono influenzare il voto degli elettori. Inoltre, i partiti politici e i candidati in corsa per una carica possono sostenere maggiormente gli interessi del gruppo finanziatore rispetto ad altri. Allo stesso modo i finanziamenti offerti alle istituzioni di ricerca e ai singoli ricercatori servono a rafforzare il potere del gruppo degli imprenditori. Le organizzazioni e gli individui che ricevono i fondi tendono chiaramente a mostrarsi ben disposti verso il gruppo di interesse fino al punto di mettere le proprie capacità intellettuali al suo servizio pur di farne prevalere la posizione nelle discussioni di policy.

La forza strutturale delle associazioni degli imprenditori potenzialmente può favorire o erodere il benessere di queste associazioni. In un caso coerente può verificarsi una diminuzione del benessere. La possibilità delle singole aziende e dei capitalisti di fare pressione sul governo a proprio favore può portare a politiche incoerenti e poco lungimiranti nel caso in cui il governo ceda alle pressioni. I conflitti endemici tra i vari gruppi non fanno altro che aggravare la situazione. Il pro-

blema può essere risolto se le associazioni degli imprenditori hanno una solida organizzazione centrale che riesce ad appianare le discordanze e a proporre politiche coerenti. Qualora il governo accetti tali proposte, esse probabilmente contrilair^m nel suc7complex_so_(an-

che_se non di tutte le parti della società in mod[^]Tuniforme), piuttosto che alla soddisfazione degli interessi di aziende o di settore economici particolari. Per avere_rjoliürdresoM e quindi necessaria, ma non sufficiente, una

forte organizzazione delle associazioni degli imprenditori. Un'organizzazione può definirsi forte quando è in grado di sostenere, se necessario, una posizione chiara e trasmetterla al governo senza che al proprio interno sorgano seri problemi di opposizione. Solitamente questo tipo di organizzazione prende la forma di peak association (una specie di federazione di associazioni) che ha l'autorità di imporre sanzioni e disciplinare i propri membri; lo stato deve infatti poter contare sul fatto che, una volta preso un impegno da parte dell'associazione, i suoi membri lo rispetteranno. Inoltre se lo stato ha fiducia nella forza dell'associazione degli imprenditori, allora potrà delegare ad essa alcune responsabilità in materia. In genere l'organizzazione degli imprenditori degli Stati Uniti viene considerata la più debole del mondo; quella giapponese è ritenuta la più forte. Vicino al modello statunitense si situano paesi come il Regno Unito e il Canada; più vicini al modello giapponese sono Francia, Germania, Austria o Svezia⁴¹. La forza o la debolezza dei gruppi di imprenditori e i vari schemi di relazioni industriali di ciascun paese dipendono solitamente da ragioni storiche⁴⁶. Sebbene l'esempio del Giappone sia in un certo senso atipico, il mondo dell'imprenditoria è spesso organizzato in maniera forte se deve confrontarsi continuamente con sindacati o partiti socialisti forti. Più agguerrite sono le associazioni sindacali, più forte dovrà essere l'influenza del mondo degli imprenditori. La minaccia non deve necessariamente essere duratura come è accaduto in passato. In secondo luogo nei paesi in cui lo stato è forte devono esservi anche forti organizzazioni di imprenditori in quanto, per riuscire a fare pressioni su un governo forte, al mondo degli affari occorre una buona organizzazione. Uno stato forte potrebbe anche favorire la crescita di un'associazione degli imprenditori forte per evitare problemi da parte di troppi gruppi che avanzano richieste discordanti sulla stessa questione. L'esistenza di una tale associazione semplifica il lavoro del governo perché raggruppa le richieste a livello dell'organizzazione. Terzo, la forza organizzativa di queste associazioni è influenzata dalla struttura economica. Le economie caratterizzate da una bassa concentrazione industriale o da un elevato numero di proprietà in mano straniera rendono difficile organizzare elementi disparati e

individuare una posizione comune. Quarto, anche la cultura politica ha una certa rilevanza sul grado e sulla natura del coinvolgimento degli imprenditori in politica. In paesi quali gli Stati Uniti e il Canada, le cui culture politiche appoggiano molto l'attività imprenditoriale, le aziende sono poco motivate ad organizzarsi. Per di più, la forza delle associazioni di imprenditori si misura sul grado in cui le norme sociali approvano la rappresentanza funzionale di tali associazioni. I cittadini degli Stati Uniti e, in misura minore, della Gran Bretagna e del Canada non vedono di buon occhio il fatto che le associazioni degli imprenditori rappresentino i propri interessi dietro a porte chiuse. Al contrario, nei paesi corporativi, la rappresentanza funzionale è accettata come parte della cultura politica e per questo è spesso incoraggiata.

4.2. Le associazioni dei lavoratori

Anche in questa posizione di preminenza tra i gruppi

ben non così come quella degli imprenditori. A differenza delle associazioni di imprenditori che godono di un peso considerevole nei confronti dei makers anche a livello di singola indagine la forza lavoro ha bisogno di organizzarsi collettivamente nei sindacati per far ascoltare la sua voce nel policy subsystem. I sindacati, oltre a svolgere la loro funzione primaria, cioè al conto dei propri membri, si dedicano

anche ad attività politiche mirate a influire sulle politiche pubbliche di interesse.⁴¹ L'origine del ruolo dei sindacati nello sviluppo delle politiche pubbliche risale al processo di democratizzazione occorso alla fine del XIX secolo, grazie al quale anche la classe operaia, che costituisce la maggioranza di ogni società industrializzata, può avere voce in capitolo nel governo. Una volta ottenuto il diritto di voto grazie alla democratizzazione occorsa in molti stati, per i lavoratori fu più facile cercare di realizzare i propri interessi esercitando pressioni sul governo piuttosto che trattando con i datori di lavoro. Il loro peso politico fu poi rafforzato ulteriormente dalla formazione e dall'ascesa al governo di partiti di lavoratori o socialdemocratici. I fattori che contribuiscono a formare la natura e l'efficacia della partecipazione delle organizzazioni sindacali

al processo di policy dipendono da vari elementi istituzionali e contestuali. La stessa struttura dello stato è un importante fattore determinante della partecipazione del sindacato a tale processo. Uno stato debole e frammentato non sarà in grado di assicurare una fruttuosa partecipazione dei sindacati perché questi ultimi non sarebbero affatto sicuri di ottenere sempre la protezione dello stato nelle trattative. Anche quando il mondo dell'imprenditoria è debole, l'esigenza di formare associazioni sindacali viene meno sentita, non essendone urgente il bisogno. Tuttavia, il più importante fattore determinante della capacità della forza lavoro di influenzare il processo di policy e il suo outcome è la sua organizzazione interna. Il livello di affiliazione alle organizzazioni sindacali influenza il grado in cui gli stati cercano, o addirittura accettano, la partecipazione dei sindacati nel processo di policy. Lo stesso vale per la struttura delle unità che partecipano alla trattativa: una trattativa collettiva decentralizzata favorisce la frammentaria articolazione delle richieste dei lavoratori. Il Regno Unito, il Canada e gli Stati Uniti sono paesi in cui le strutture di trattativa sono decentralizzate, mentre in Australia, Austria e paesi scandinavi le trattative avvengono a livello di settori industriali o addirittura a livello nazionale⁴⁸. Anche un movimento sindacale frammentato su varie linee (regione, lingua, etnia, religione, industria o artigianato) avrà difficoltà nell'influenzare il processo di policy. La frammentazione interna tra le file dei lavoratori tende a promuovere episodi di conflittualità industriale a livello locale e di disarticolazione dell'interesse della forza lavoro nel processo di policy. Infine, alla forza lavoro occorre un'organizzazione centrale più che alle associazioni di imprenditori per rendere effettivo il suo potenziale di policy. L'azione collettiva è l'unico strumento della forza lavoro per influenzare il comportamento dei datori di lavoro o del governo, quindi più solido è il fronte costruito, maggiori sono le possibilità di successo. Per avere effetto, il sindacato centrale deve avere membri di varia provenienza e potersi organizzare per affrontare i conflitti interni pur rimanendo unito. Il ruolo dei sindacati nel processo di policy tende ad essere massimo nei sistemi politici corporativi come i paesi scandinavi, Austria e Paesi Bassi, mentre è minimo nei sistemi politici pluralisti come gli Stati Uniti o il Canada⁵¹.

5. L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA INTERNAZIONALE ^ v,

Oltre alle istituzioni nazionali, il processo di policy e i suoi

risultati in molti paesi sono sempre più influenzati dalle istituzioni internazionali. Come è prevedibile, la loro influenza è molto forte in "quei settori e le policy che per loro stessa natura sono internazionali, come ad esempio il commercio⁰ e la difesa—Tuttavia, anche in settori apparentemente privi di istituzioni internazionali, quali la sanità o le pensioni di anzianità, gli stati si vedono influenzati da forze che nascono fuori dal paese. Come le loro controparti nazionali, anche le istituzioni internazionali influenzano le politiche pubbliche dando forma alle preferenze degli attori e agevolandone le possibilità di realizzazione.

Valutare gli effetti delle istituzioni internazionali è però molto più difficile che valutare quelli delle istituzioni che agiscono a livello nazionale. Per prima cosa, gli stati sono entità sovrane dotate dell'autorità legale di chiudere le frontiere a tutte le influenze straniere come e quando vogliono. In realtà, per gli stati è quasi impossibile farlo a causa dei vincoli imposti dal sistema internazionale". La capacità di uno stato di affermare la propria sovranità dipende dal peso delle pressioni internazionali e dalla natura della questione coinvolta, come pure dalle caratteristiche interne dello stato. Tutti questi elementi rendono difficile lo studio sistematico degli effetti delle istituzioni internazionali sulle politiche pubbliche degli stati, come dimostrano la scarsità delle ricerche in merito e le conclusioni contraddittorie a cui sono giunti i pochi studi fatti. Vediamo brevemente le fonti e i tratti caratteristici delle pressioni internazionali prima di studiare i loro effetti.

Per elaborare concettualmente i diversi fattori internazionali che influiscono sul comportamento degli stati, gli studiosi hanno sviluppato la nozione di «regimi internazionali», che descrive gli assetti internazionali in una data area di policy⁵². Robert Keohane e Joseph Nye hanno definito i regimi «una serie di assetti di governo» oppure «reticoli di regole, norme e procedure che regolarizzano il comportamento e ne controllano gli effetti». I regimi definiscono il comportamento appropriato e introducono un minimo di certezza in un sistema altrimenti governato dall'anarchia. Nel fare questo, i regimi non influiscono solo sul comportamento degli stati in campo internazionale, ma anche in quello nazionale. Quindi, un governo che, spinto dai gruppi di pressione o di propria iniziativa, voglia aiutare i produttori nazionali, concedendo sussidi all'esportazione, potrebbe non essere in grado di agire in questo modo a causa dei vincoli a livello internazionale, ufficiali e informali. Regimi con gradi e ambiti di influenza diversi si trovano in molte, se non in tutte, le principali aree di policy.

L'origine e l'entità degli effetti dei vari regimi sono argomenti molto dibattuti. Alcuni vedono l'origine dei regimi come una creazione del potere egemonico (ad esempio quello degli Stati Uniti

nel dopoguerra) finalizzato a stabilire un ordine nel sistema internazionale per il bene proprio e degli altri paesi⁴. Altri vedono la nascita dei regimi come risposta alla comune necessità degli stati di perseguire prosperità e sicurezza, obiettivi più facilmente raggiungibili attraverso la cooperazione con altri stati". Non c'è ovviamente motivo di pensare che entrambe le ragioni non siano valide. In effetti quello che vogliamo dimostrare è come entrambi i (attori abbiano svolto un ruolo significativo nell'istituzione dei principali regimi internazionali che governano i rapporti fra gli stati.

I regimi internazionali variano considerevolmente a seconda di forma, sfera di azione, livello di adesione e strumenti che servono a renderli effettivi¹. Alcuni regimi si fondano su trattati espliciti; altri semplicemente su convenzioni che si sviluppano in seguito a comportamenti consuetudinari. Alcuni si occupano di vari argomenti correlati, mentre altri ne coinvolgono pochi e ristretti. Alcuni regimi hanno severe procedure di adesione, mentre altri hanno modalità di partecipazione più libera; alcuni sono attuati attraverso sanzioni formali o informali, mentre altri non prevedono sanzioni. Inoltre, alcuni regimi sono amministrati da organizzazioni formali con un notevole budget e personale a disposizione, mentre altri sono più che altro codici di comportamento".

5.1. Il regime internazionale del commercio

Nel campo del commercio internazionale, l'accordo che ha regolato a lungo il sistema commerciale internazionale è il General Agreement on Tariffs and Trade (Accordo generale sulle tariffe e sul commercio) o GATT. L'accordo fu siglato nel 1947 da 23 membri e fu allargato successivamente ad oltre un centinaio di membri, ma di fatto è adottato da molti più paesi. La stragrande maggioranza delle esportazioni mondiali è regolata dalle misure del GATT. I negoziati dell'Uruguay Round, conclusi nel 1994, hanno portato alla creazione di un nuovo organismo, chiamato World Trade Organization (Organizzazione mondiale del commercio) o WTO, che nel 1995 ha sostituito il GATT.

Il GATT/WTO stabilisce reciproci diritti e doveri dei firmatari al fine di ridurre le barriere al libero scambio. Tra le principali misure del GATT/WTO vi sono il mantenimento della non-discriminazione nelle pratiche commerciali, la costante pressione alla riduzione delle tariffe, la proibizione generale di restrizioni quantitative sulle importazioni e la regolamentazione di altre pratiche che ostacolano il libero commercio¹⁸. Tali provvedimenti hanno come

scopo l'espansione delle possibilità degli esportatori di accedere ai mercati stranieri, ma limitano al tempo stesso la capacità degli stati di ostacolare le importazioni, se non nelle circostanze previste dall'accordo.

Il risultato principale degli obblighi dei paesi che aderiscono al GATT/WTO è la rinuncia alla possibilità di concedere sussidi ai propri produttori. Entrando a far parte del GATT/WTO, i paesi accettano di diminuire le barriere al commercio, di non sovvenzionare le esportazioni e di trattare i beni importa-

Descrivere tutti gli effetti dei regimi internazionali è chiaramente al di fuori degli scopi di questo libro. Qui indicheremo soltanto le aree interessate dall'analisi delle politiche pubbliche. I sistemi internazionali commerciale e finanziario sono chiaramente i più importanti in questo senso; andiamo quindi a esaminarli.

ti dai paesi membri come se fossero merce nazionale. L'accesso al GATT/WTO è particolarmente difficoltoso per le piccole economie, che sono costantemente sotto pressione per adattarsi e riadattarsi alle pressioni economiche internazionali. Per i produttori che invece riescono a diventare competitivi a livello internazionale vi sono vantaggi economici, dati dalla possibilità di vendere su mercati più vasti grazie alla progressiva riduzione delle barriere commerciali. I paesi produttori che non riescono a mantenere la competitività internazionale ne pagano le spese in termini di riduzione dei profitti e di perdita di posti di lavoro. Esistono ovviamente modi per aggirare le limitazioni imposte dal GATT/WTO, come, ad esempio, premendo sul paese espor-

. . . .re. .1. < : _:J,,,, l,, ,,,,,-,,,,, i,,,^tn f,,

laiuic alimene ^\uiumawaiiieue" uuulii ±*_ piupnv ^j[/wn«6wn< ^

nomeno viene chiamato con un eufemismo Voluntary Export Restraint Agreement), ma generalmente queste opportunità non sono aperte ai paesi più piccoli a causa del loro scarso potere nelle trattative.

Oltre ad avere costi e benefici a livello economico, la liberalizzazione degli scambi ha anche benefici e costi dal punto di vista politico. I rapporti commerciali rafforzano anche i rapporti diplomatici e la sicurezza. Non è una coincidenza il fatto che i paesi che intrattengono consistenti rapporti di scambio siano reciprocamente legati anche da alleanze militari, come ad esempio la NATO (North Atlantic Treaty Organization). I rapporti commerciali possono anche rendere le

nazioni vulnerabili di fronte a pressioni internazionali di tipo politico e diplomatico. Un alto grado di dipendenza da una sola nazione è fortemente vincolante a causa dell'influenza che può essere esercitata dal partner commerciale più importante. Per questa ragione, ad esempio, la dipendenza del Canada dagli Stati Uniti per la stragrande maggioranza dell'ini... port-export viene vista come motivo di preoccupazione da molti cittadini canadesi.

5.2. Il sistema finanziario internazionale

Per facilitare il commercio internazionale nel 1944 con l'accordo di Bretton Woods, accanto al GATT, fu istituito anche un sistema monetario internazionale. Tale accordo prevedeva tassi di cambio fissi per le valute nazionali nei confronti del dollaro statunitense, ritenuto in grado di garantire la stabilità delle transazioni economiche internazionali⁵⁹. Per varie ragioni, che qui non è il caso di esaminare e che provocarono problemi sia negli Stati Uniti che in altri paesi, il sistema di cambio fisso fu sostituito nel 1976 da un sistema di tassi di cambio variabili, tuttora in vigore. In un regime valutario di questo tipo i tassi di cambio non sono fissi, ma piuttosto vengono determinati dai mercati finanziari, a seconda della domanda e dell'offerta della valuta di un paese. Questo sistema provoca spesso fluttuazioni imprevedibili quanto sostanziose dei tassi di cambio, dal momento che i mercati finanziari sono estro-inamente volatili e il loro andamento dipende dall'interpretazione che danno gli addetti delle condizioni economiche di un paese e delle sue prospettive future.

Ancora più importanti del sistema di tasso di cambio variabile sono gli effetti della deregulation finanziaria e dei progressi tecnologici, che permettono di effettuare transazioni di denaro a livello globale ad una velocità impressionante. In conseguenza di ciò, i mercati finanziari internazionali sono ora talmente integrati da imporre ingenti vincoli ai policy makers. Ad esempio, nell'aprile 1989, lo scambio di valuta straniera nei mercati finanziari internazionali si aggirava intorno ad una media di 650 miliardi di dollari americani al giorno, un valore pari a quaranta volte quello del commercio mondiale⁶⁰. Con volumi così grandi in gioco, i mercati monetari internazionali hanno la possibilità di provocare la rovina di un paese le cui politiche economiche

sono valutate in modo negativo dal capitale internazionale. Gli stati devono prestare enorme attenzione agli effetti delle proprie politiche in quanto esse influenzano i tassi di cambio, che a loro volta influiscono sui tassi di interesse e sulla competitività delle esportazioni, con ripercussioni su tutta l'economia. Ad esempio, la decisione presa da un governo di aumentare le spese per il welfare potrebbe essere considerata sfavorevolmente dagli operatori finanziari, che venderebbero la valuta nazionale provocandone un deprezzamento e costringendo quindi il governo ad un aumento dei tassi di interesse, che a sua volta provocherebbe un rallentamento dell'economia e l'aumento della disoccupazione. Il risultato ultimo sarebbe la negazione della decisione originaria di aumentare la spesa pubblica.

La vulnerabilità dei paesi industrializzati nei confronti delle pressioni monetarie internazionali è nulla a confronto della situazione dei paesi poveri che soffrono di problemi cronici di bilancio. A differenza dei paesi industrializzati che possono coprire il proprio deficit prendendo denaro a prestito da fonti private, i paesi poveri sono considerati ad alto rischio da parte delle banche, che difficilmente concedono loro prestiti. L'unica possibilità che rimane è quella di ottenere prestiti dal Fondo monetario internazionale (FMI), che fu istituito con l'accordo di Bretton Woods per gestire questo tipo di problemi. Tuttavia, qualora ritenga che i problemi di pagamento del debito di un paese siano cronici e a lungo termine, il FMI lo costringe solitamente ad accettare, quale condizione per il prestito, un programma di aggiustamento strutturale che implica tagli nella spesa pubblica, riduzione delle barriere alle importazioni e svalutazione della moneta. I paesi che hanno accettato questi prestiti hanno dovuto affrontare come conseguenza gravi difficoltà economiche e serie ripercussioni politiche. L'accettazione dei programmi di aggiustamento strutturale del FMI rappresenta forse il caso più sensazionale di vincolo imposto alle scelte di policy di uno stato, secondo solo all'invasione militare vera e propria.

Gli investimenti diretti esteri (ID) costituiscono un altro aspetto della finanza internazionale che coinvolge la scelta di policy di uno stato. In questo caso la proprietà e il controllo diretto eli un'impresa sono in mano ad investitori eli un altro paese. Poiché l'interesse dei proprietari è costituito esclusivamente dai capitali che rientrano in patria, le azioni dei proprietari potrebbero essere in contrasto con quelle del paese che ospita l'azienda. Per capire meglio il ruolo degli Ide, bisogna notare che mentre il valore contabile dello stock mondiale di Ide ammontava a 1,7 mila miliardi di dollari nel 1990, il valore di mercato era stimato in oltre 20 mila miliardi⁶¹. Le multinazionali, che costituiscono la manifestazione organizzativa degli Ide, coprono ora tutti i settori dell'economia e le più grandi superano per volume di affari il prodotto interno lordo di

molti stati. Non solo controllano grosse quantità di capitale, ma svolgono anche un ruolo importante nel commercio internazionale e controllano gran parte della tecnologia di punta e delle capacità di gestione. Per la loro forza e dimensione le multinazionali sono i principali allori dell'economia mondiale nonché, di conseguenza, della politica e delle politiche pubbliche. Esse sono in grado di provocare seri danni all'economia di un paese rifiutando di investire o decidendo di trasferire gli investimenti altrove, possibilità che i policy makers possono permettersi di ignorare solo con grave rischio per l'economia. Inoltre oggi c'è una rivalità molto forte tra paesi per attirare le multinazionali offrendo loro condizioni vantaggiose. Spesso infatti gli stati si impegnano a tenere sotto controllo il costo del lavoro, mantenere la pressione fiscale allo stesso livello di altri paesi simili e limitare le restrizioni al commercio e agli investimenti internazionali. Tutte queste pressioni rappresentano gravi restrizioni alle opzioni di policy degli stati, non solo nelle questioni economiche ma anche in quelle non economiche. La riduzione della pressione fiscale non influenza quindi solo il livello generale di attività economica nell'economia, ma anche la capacità dello stato di finanziare i propri programmi.

5.3. Gli effetti delle istituzioni internazionali

Nella letteratura sull'argomento c'è una certa tendenza a esagerare gli effetti delle forze economiche internazionali sulle nazioni in base a quelle che sono le preferenze teoriche e/o ideologiche degli autori. I liberisti, fautori del libero mercato, esaltano il rafforzamento delle forze economiche globali perché esse mettono un freno alle interferenze della politica nell'economia. Al contrario, quasi tutti gli studiosi neomarxisti e nazionalisti sono dell'idea opposta ed evidenziano soltanto gli effetti negativi della globalizzazione economica. Per capire questo fenomeno molto complesso dobbiamo essere estremamente attenti. Gli effetti delle istituzioni internazionali variano a seconda del paese e del settore di policy considerato e gli studi del fenomeno dovrebbero tenere in considerazione queste sfumature⁶².

La misura in cui gli stati riescono a controllare le pressioni internazionali dipende da tutta una serie di fattori, fra cui la potenza militare ed economica e la forza interna dello stato. In questo

modo stati militarmente forti come Stati Uniti, Russia e Cina hanno maggiori possibilità di proteggere i propri cittadini dalle pressioni straniere; la stessa cosa accade per le economie grandi come quelle di Stati Uniti, Giappone ed Unione Europea. L'apertura agli scambi e agli investimenti stranieri solitamente provoca, in quasi tutti i paesi industrializzati e in molti paesi in via di sviluppo, un indebolimento delle capacità di policy dello stato. Questa debolezza tuttavia può essere bilanciata, e di fatto trasformata in un punto di forza, da quegli stati che hanno la capacità interna di razionalizzare l'economia attraverso interventi strategici che rendano i propri produttori competitivi sul mercato mondiale. Le istituzioni economiche internazionali non portano ad una graduale erosione delle capacità di policy degli stati, come invece suggerisce spesso la letteratura. Piuttosto, gli effetti variano a seconda del settore di policy, agendo più incisivamente a livello macroeconomico per i vincoli imposti dalle forze internazionali alla capacità degli stati di impegnarsi nella gestione della domanda⁶³. Poiché i mercati dei beni, dei servizi e del capitale sono sempre più integrati, i consueti strumenti fiscali e monetari che erano usati per accelerare o rallentare l'economia ora non hanno più effetto. L'impatto delle misure di controllo della domanda a livello nazionale può essere controbilanciato da variazioni del tasso di interesse e di cambio determinate da forze di mercato internazionali che operano in direzione opposta. Gli stati continuano invece ad avere ampio raggio d'azione per quanto riguarda le politiche microeconomiche. Stati diversi sono ricorsi a strategie diverse, ad esempio, per promuovere l'adattamento industriale e la competitività internazionale, strategie che a volte implicano alti livelli di intervento. La misura in cui uno stato può intraprendere con esito positivo un provvedimento in materia microeconomica dipende comunque dalla forza politica interna. I paesi in cui lo stato è forte e possiede notevole autonomia e capacità sono quelli nella posizione migliore per intraprendere interventi microeconomici volti a trarre vantaggio dalle opportunità offerte dall'economia globale. Al contrario, stati deboli che in passato hanno potuto utilizzare le principali leve macroeconomiche si trovano svantaggiati specialmente a causa della loro incapacità di utilizzare interventi alternativi in campo microeconomico. Molti, ad esempio, ritengono che lo straordinario-livello di autonomia e capacità degli stati dell'Estremo Oriente sia alla base della loro abilità di concedere assistenza speciale a certi settori industriali o addirittura a singole imprese; questo fattore viene considerato il segreto del successo industriale di quegli stati. In molti paesi industrializzati (ad eccezione di quelli «corporativi») lo stato non ha né l'autonomia né la capacità di attuare interventi microeconomici così dettagliati e coerenti.

6. CONCLUSIONI

Il capitolo si è aperto con l'osservazione che il processo di policy coinvolge sia

importanti

La appartenenza a un sistema è determinata da misure costituzionali e legali, così come dalle risorse di potere e conoscenza degli attori coinvolti. Il ministro (o i ministri) e gli apparati burocratici assegnati sono la chiave nel processo di

in ed gli organi di governo. Le controparti sociali vengono soprattutto dalle organizzazioni di ricerca e media sono coinvolte nella definizione dell'agenda. Tutti questi attori hanno i loro obiettivi e cercano di influenzare il processo di policy. Tuttavia, gli obiettivi che perseguono, il modo in cui agiscono: l'accesso dei loro sforzi dipende soprattutto dal contesto delle istituzioni nazionali. A livello nazionale le istituzioni politiche che influiscono sull'autonomia e sulla capacità dell'esecutivo e della burocrazia di incidere più fortemente sugli interessi e sui comportamenti degli attori, nonché sul risultato del processo di policy. Il concetto di forza dello stato, tuttavia, è importante a livello settoriale ed anche lì deve tenere conto delle contingenze, a causa delle difficoltà di generalizzazione tra settori, paesi e tutte le possibili situazioni. A livello internazionale, i sistemi finanziario e commerciale hanno un impatto critico su quello di cui i policy makers possono fare o meno, quindi sulle scelte di indirizzo che essi alla fine compiono. Bisogna però andare cauti nel fare affermazioni di carattere generale sugli effetti dei vincoli imposti dalle istituzioni internazionali, in quanto molto dipende dall'organizzazione dello stato e della società, oltre che dalle varie contingenze. Non possiamo quindi fare altro che sottolineare ancora una volta il bisogno di un'accurata ricerca di tipo empirico nello studio delle politiche pubbliche.

CAPITOLO I

Gli strumenti di «policy»

Nel capitolo precedente abbiamo considerato^ attori e le istituzioni chiave che determinano e compongono quei policy subsystems. Passeremo ora a considerare gli strumenti di policy, valga dirci e i meccanismi effettivi di cui gli

stotadispongono per realizzare le politiche^Se la qualità dell'acqua peggiora, un governo non decide solo se agire o meno, ma decide anche, ad esempio, se realizzare tale decisione attraverso una campagna di sensibilizzazione contro l'uso di sostanze inquinanti, attraverso una regolazione che proibisca le attività inquinanti o attraverso l'elargizione di sovvenzioni alle imprese affinché passino a tecnologie produttive più sicure. La scelta dello strumento spesso non è meno controversa della scelta della politica stessa.

In questo capitolo esamineremo le varie classi di strumenti disponibili ai policy makers. Descriveremo inoltre le caratteristiche principali di quelli più importanti, considerando in special modo il loro grado di sostituibilità. Il nostro intento a questo punto è più descrittivo che prescrittivo perché sono gli elementi contingenti a determinare l'adeguatezza dei vari strumenti. Il problema del perché un governo tenda a scegliere un particolare strumento e non un altro equivalente o addirittura superiore dal punto di vista tecnico verrà affrontato nel capitolo 8.

1. CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI

DI «POLICY»

La varietà degli strumenti utilizzabili per affrontare un problema di policy ha come unico limite l'immaginazione dei policy makers. Gli studiosi hanno tentato spesso di identificare gli strumenti a disposizione di questi ultimi e di ordinarli in categorie¹. Purtroppo i vari schemi non hanno molti punti in comune: alcuni sono caratterizzati da elevati livelli di astrazione, altri si concentrano sulle idiosincrasie di strumenti particolari. Lo schema che noi preferiamo è sufficientemente astratto per ricoprire le varie possibilità, ma abbastanza concreto da rispecchiare il modo in cui i policy makers realmente interpretano le loro scelte.

Il primo tentativo di sviluppare una tassonomia degli strumenti di policy fu effettuato dall'economista olandese E.S. Kirschen e dai suoi colleghi agli inizi degli anni '60. Kirschen si chiese se esisteva una serie di strumenti in grado di generare risultati ottimali nella realizzazione delle politiche economiche² e concluse affermando che ne esistevano ben 64 tipi diversi, senza tuttavia classificarli in modo sistematico o analizzarne l'origine e gli effetti. Studi simili sono stati affrontati da scienziati politici come Cushman, Lowi, Dahl e Lind-blom, che hanno elaborato criteri classificatori tendenti però a comprimere tanti strumenti in categorie molto generali, come ad esempio strumenti che implicano la regolazione del governo e strumenti che invece non hanno questo tipo di caratteristica⁵. Lester Salamon ha contribuito alla discussione aggiungendo categorie quali strumenti di spesa o non-spesa⁴. Una catalogazione più sistematica si deve invece a

Christopher Hood, che ha suggerito come tutti i policy tools utilizzino una delle quattro grandi categorie delle «risorse di governo» {governing}. Secondo Hood, il governo si confronta con i problemi di interesse pubblico attraverso l'uso delle informazioni in proprio possesso (nodality), attraverso i poteri conferitigli dalla legge {authority}, attraverso il denaro pubblico (treasurc), oppure attraverso le organizzazioni formali disponibili [organization). Anche McDonnell ed Elmore hanno utilizzato una quadruplice classificazione degli strumenti basata non tanto sull'uso delle risorse quanto piuttosto sul fine auspicato. La loro classificazione degli strumenti consisteva in mandates, inducement, capacity-building e system-changing^b. Schneider ed Ingram hanno proposto una lista di categorie simili, chiamate incentives, capacity-building, symbolic and hortatory e learning¹.

Tutti questi criteri di catalogazione presentano problemi, soprattutto perché propongono categorie ampie in cui è possibile racchiudere tanti strumenti non in relazione tra loro oppure, come nel caso dello schema delle categorie di Hood, che si escludono a vicenda. Nello schema di Hood, ad esempio, non è chiaro in quale categoria debba essere compresa la spesa pubblica in pubblicità. In quale delle categorie ricade questa attività: uso dell'organizzazione, dell'autorità legale, del denaro pubblico o delle informazioni.[^] Anche i termini utilizzati per descrivere le categorie sembrano troppo lontani dalla realtà politica per risultare utili nello studio delle politiche pubbliche. È difficile immaginare un consiglio dei ministri che deliberi scegliendo gli strumenti in termini di nodality, treasure, capacity-building o system-changing.

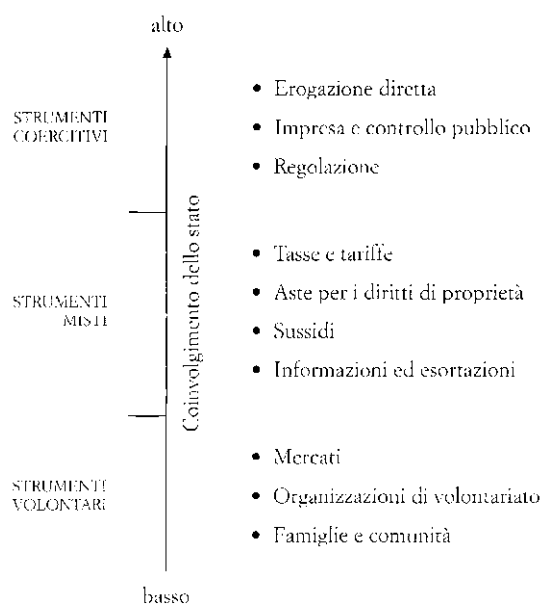
I politologi canadesi G. Bruce Doern e Richard Phidd sono gli autori di una svolta nella classificazione degli strumenti di policy, avendoli catalogati in base al criterio della «legittima coercizione» che ciascuno strumento comporta⁸. Secondo tale schema, l'«autoregolazione» è considerata il livello più basso di coercizione, mentre la «proprietà pubblica» è ritenuta il livello più alto. Sebbene presenti alcune difficoltà, fra cui i problemi riscontrati nel rendere operativa la coercizione e nel posizionare i vari elementi lungo la scala della coercizione, questo criterio di catalogazione ha tuttavia fornito le basi per le future classificazioni stabilendo la necessità di analizzare gli strumenti nel contesto della relazione stato-società rappresentata in ciascuna categoria. Piuttosto che insistere sul concetto di «coercizione», che può di per sé risultare pericoloso, è possibile arrivare ad una tassonomia più completa ed al tempo stesso più semplice concentrandosi sul livello di presenza dello stato nella fornitura di beni e servizi impliciti nell'uso di ciascuno strumento¹¹. Usando come criterio il livello di erogazione da parte dello stato, possiamo sviluppare una tassonomia in cui i vari strumenti delle politiche pubbliche vengono allineati su un

asse volontarietà-obbligatorietà. Gli strumenti veramente volontari sono quelli che si attuano completamente senza l'intervento dello stato, mentre quelli totalmente obbligatori non lasciano alcuno spazio alla discrezionalità dell'individuo. Tra i due estremi si situa una serie di strumenti che coinvolgono nell'erogazione sia lo stato che i privati a diversi livelli.

L'unione di questa scala di valore con gli elenchi di strumenti individuati da Kirschen e da altri porta alla creazione di un elenco di dieci tipi principali di strumenti di policy. In ordine ascendente di livello di intervento dello stato incontriamo famiglia e comunità, organizzazioni di volontariato, mercati privati, informazione ed esortazione, sussidi, aste per i diritti di proprietà, tasse e tariffe d'uso, regolazione, impresa a controllo pubblico ed erogazione diretta (fig. 4.1).

La maggior parte degli obiettivi di policy potrebbe, teoricamente, essere realizzata facendo ricorso a più strumenti; in altre parole, certi strumenti sono in una certa misura «sostituibili». In teoria, quindi, un governo che cercasse di promuovere la tutela della salute dei cittadini potrebbe affidare completamente alla famiglia il compito di provvedere ai servizi sanitari, lasciando alla competenza e alla disponibilità dei membri la decisione sulla quantità e sul costo delle cure; oppure potrebbe, all'altro estremo, erogare servizi sanitari attraverso una sua agenzia amministrativa finanziata attraverso le entrate fiscali, senza lasciare spazio al mercato né ad altre organizzazioni private. Tra questi due estremi si situa una gamma di strumenti, tra cui l'esortazione ai cittadini di mantenersi sani, la distribuzione di sussidi ai poveri e la regola-

La tua è un'idea? E se vuoi, ti posso aiutare a realizzarla.



policy making è la scelta dello strumento o della combinazione di strumenti più appropriati per l'obiettivo da raggiungere, tenendo in considerazione i limiti e le possibilità di ciascuna categoria di strumenti, così come le conseguenze politiche del loro impiego.

Sebbene molti strumenti siano tecnicamente «sostituibili», in pratica essi differiscono per certi aspetti che ne rendono complessa la scelta. Ad esempio, Salamon e Lund suggeriscono come strumenti diversi si caratterizzino per differenti gradi di efficienza, efficacia, equità, legittimità e favore ottenuto dalle parti, e come tali fattori influiscano sull'adeguatezza di uno strumento in una determinata situazione¹⁰. Per questo motivo certi strumenti si dimostrano più efficaci di altri nel portare a compimento una politica. Inoltre, alcuni strumenti sono più efficienti in termini di costi economici e di personale, considerazione importante nell'odierno clima caratterizzato dalla ristrettezza dei budget. Anche la capacità di ottenere l'appoggio della popolazione in generale e in particolare dei policy subsystems coinvolti deve essere tenuta in considerazione. Ad esempio, certi ministeri o agenzie governative potrebbero preferire strumenti quali la distribuzione di sussidi o la creazione di imprese pubbliche che rimangono sotto il loro controllo¹¹. Per di più, le norme culturali e il sistema istituzionale potrebbero accordare maggiore legittimità ad alcuni strumenti piuttosto che ad altri. Diventa così possibile che in molte democrazie liberali i cittadini e i policy makers preferiscano strumenti meno coercitivi rispetto ad altri con la stessa efficacia o efficienza. Tali società preferiranno quindi strumenti volontari o misti rispetto a strumenti coercitivi. Inoltre, poiché l'applicazione degli strumenti può avere differenti effetti distributivi, i policy makers potrebbero avere bisogno di scegliere strumenti che siano, o almeno sembrino, equi. Le agevolazioni fiscali, ad esempio, sono di per se stesse inique perché non offrono benefici a coloro che non hanno un reddito tassabile (i poveri).

2. STRUMENTI VOLONTARI

La caratteristica degli strumenti volontari è il coinvolgimento minimo del governo: il compito auspicato viene svolto su base volontaria. I governi spesso decidono deliberatamente di non agire («non-decisione») riguardo ad un determinato problema pubblico perché ritengono che il quesito possa essere gestito dal mercato, dalle organizzazioni di volontariato. Queste ultime sono organizzazioni non governative che operano su base volontaria,

in quanto i loro membri non vengono costretti dal governo a svolgere un certo compito e, qualora svolgano attività utili al bene pubblico, lo fanno per ragioni di etica personale e gratificazione emotiva. Gli strumenti volontari sono un importante strumento di realizzazione delle politiche economiche e sociali. Molti problemi pubblici vengono affrontati attraverso questo tipo di strumenti, nonostante il fatto che nel secolo scorso si sia assistito ad una proliferazione di strumenti coercitivi e misti che hanno accompagnato l'espansione del ruolo dello stato. Il ricorso agli strumenti volontari potrebbe ulteriormente aumentare per la diffusione di processi di privatizzazione negli ultimi anni. Questo tipo di strumenti viene preferito in molte società per la sua efficienza in termini di costi, per la coerenza con le norme culturali a favore della libertà individuale e per il risalto che pone sui legami familiari e interni alla comunità.

2.1. La famiglia e la comunità -V

Il primo gruppo di strumenti volontari su cui il governo può contare per realizzare le politiche è costituito dalla famiglia e dalla comunità. In tutte le società vi sono parenti, amici e vicini di casa che provvedono a diversi beni e servizi ed il cui ruolo può essere eventualmente sfruttato dal governo al fine di realizzare gli obiettivi di policy. In questo senso il governo può agire indirettamente, tagliando i fondi stanziati per i servizi pubblici nella speranza che la famiglia o la comunità si facciano avanti a coprire il vuoto lasciato, oppure direttamente, favorendo il coinvolgimento della famiglia e della comunità.

In tutte le società la cura dei componenti della famiglia, delle persone care e delle loro necessità viene considerata una responsabilità essenzialmente individuale. I bambini, gli anziani e i malati vengono normalmente assistiti in questo modo, soprattutto per quanto riguarda le cure materiali, ma anche, se necessario, per l'aiuto economico. Si è calcolato che nel 1978 il costo totale per il trasferimento di denaro, la fornitura di cibo e alloggio nelle famiglie americane sia stato pari a 86 miliardi di dollari¹². Altri trasferimenti di natura non economica sono quasi impossibili da stimare: le famiglie infatti fornisco-

no una serie di servizi il cui valore non si può misurare in termini economici. Si vjhhj^ajadjgigir^^ dei servjzjjj_^ura_per gli anziani sia

svolto in casa dai membntdeTla famiglia^TDi solito non cijijisjeja una rìcompenslTin denaro per l'assistenza fornita^n~ql!e^onTodo, ma piuttosto^ una gratificaa^eejriativa e la speran^cbej^fftprgno profujo_smj^cij3n2co. TI vantaggiojnprincipale di favorire la famiglia e la comunità come strumenticeli policy è che il governo non deve affrontare nessun costo, a meno che non decida di distribuire fondi e sovvenzioni destinati a questi sforzi. In molte circostanze è difficile immaginare alternative a tali strumenti, come ad esempio nel caso dell'assistenza a lungo termine fornita ai disabili dalla famiglia o dalla comunità rispetto all'assistenza fornita da istituzioni pubbliche. Le funzioni svolte da famiglia e comunità godono inoltre di un notevole appoggio politico in molte società. Purtroppo, a questi vantaggi si contrappongono anche gravi svantaggi. Gli strumenti che si basano sulla famiglia e sulla comunità sono ad esempio poco adatti ad affrontare complessi problemi economici. Tutto considerato per il governo potrebbe essere più conveniente erogare il servizio in modo centralizzato piuttosto che decentralizzarlo affidandolo alla famiglia e alla comunità. Infatti, fare affidamento su questo tipo di strumenti per risolvere i problemi di interesse pubblico può risultare iniquo, in quanto molte persone sono sole e non hanno nessuno che possa prestare loro assistenza, o per mancanza di mezzi o per mancanza di coinvolgimento emotivo. La stessa iniquità si presenta anche riguardo a coloro che offrono assistenza. In molte società sono soprattutto le donne a prestare assistenza nonostante le crescenti difficoltà nello svolgere questo ruolo a causa dell'aumento delle donne lavoratrici. Per questo la famiglia e la comunità sono strumenti su cui si può fare affidamento soltanto come supporto agli altri strumenti necessari ad affrontare i problemi sociali del nostro tempo.

2.2. Le organizzazioni di volontariato

Le organizzazioni di volontariato implicano «attività doppiamente volontarie in quanto libere dalla coercizione: dello sT^tcT^aTvincoirérc^omicidella redditlviTa~e della distribuzione TJelprofittr»^ Gli enti di beneficenza-che

provvedono ai servizi sanitari a distribuire i medicinali che

offrono rifugio momentaneo alle donne maltrattate e ai minori abbandonati
sono gruppi di volontariato che si

formano per ripulire le spiagge e le zone disabitate sono altri esempi. Non sono le uniche iniziative
iniziativa possono essere svolte o direttamente o indirettamente, esse possono essere anche
affidate del tutto o in parte alle organizzazioni di volontariato.

Le organizzazioni benefiche senza scopo di lucro erano il mezzo fondamentale per
soddisfare i bisogni primari di chi non era in grado di provvedervi da solo, ma nel secolo scorso
l'espansione del welfare state ne ha diminuito l'importanza. Ciononostante, queste organizzazioni
sono ancora oggi strumenti ampiamente utilizzati per affrontare alcuni problemi sociali. Negli Stati
Uniti, che in effetti vengono considerati l'archetipo della società individualista e materialista, il
settore del volontariato non-profit offre più servizi dello stesso governo¹³. Negli ultimi anni molti
paesi, a causa degli elevati disavanzi pubblici, hanno premuto per cercare di espandere il ruolo del
settore del volontariato.

In teoria le organizzazioni di volontariato rappresentano un mezzo di erogazione efficiente
per molti servizi economici e sociali. Se fosse possibile affidare la previdenza sociale, l'assistenza
sanitaria e scolastica, nonché la costruzione di dighe e strade agli sforzi volontari dei singoli
individui sarebbe senz'altro conveniente in termini di costi. I volontari inoltre offrono flessibilità,
velocità di risposta e capacità di sperimentazione, difficili da trovare in un'organizzazione
governativa¹⁶. Ad esempio, le organizzazioni di volontari sono spesso più veloci di quelle pubbliche
nel portare conforto alle vittime dei disastri naturali. Per di più, questo sistema di far fronte ai
bisogni della società diminuisce la necessità dell'azione di governo, incontrando quindi il favore di
coloro che ritengono l'intervento dello stato fondamentalmente lesivo della libertà politica. I
gruppi non-profit si presentano inoltre come uno strumento equo, perché generalmente
soccorrono soltanto coloro che ne hanno bisogno. Un altro vantaggio è costituito dal contributo
positivo dato da questi gruppi alla promozione dello spirito di comunità, solidarietà sociale e par-
tecipazione politica.

La maggior parte delle circostanze pratiche limita comunque l'utilità delle organizzazioni di
volontariato. I loro sforzi non sono sempre applicabili ai problemi economici e sociali. La loro
efficienza ed efficacia sono compromesse dal fatto che grandi gruppi di volontari potrebbero
trasformarsi in gruppi burocratici e quindi replicare in pratica le organizzazioni governative. Se

dipendono dal governo per i finanziamenti, tali gruppi possono non risultare efficienti rispetto ai costi: per lo stato potrebbe addirittura essere più conveniente provvedere direttamente. Negli Stati Uniti il governo contribuisce a finanziare il 40% delle spese totali sostenute dalle organizzazioni di volontariato mettendo a disposizione una somma maggiore dei contributi privati¹. La proporzione dei contributi provenienti da privati sarebbe addirittura minore se questi non fossero fiscalmente deducibili. I problemi economici e sociali contemporanei sono veramente troppo complessi per poter essere affrontati soltanto attraverso l'impegno del volontariato: se anche lo volessero, molte persone non avrebbero né il tempo né le risorse necessari per contribuire ad attività di questo genere. E quindi poco probabile che i volontari operino al di fuori delle aree eia cui traggono gratificazione per motivi religiosi, etici o politici. I membri delle organizzazioni di volontariato probabilmente non intraprenderebbero molte delle attività oggi svolte dai moderni organi di governo.

2.3. Il mercato ^

Il mercato costituisce lo strumento volontario di gran lunga più importante e quello intorno a cui si incentrano le maggiori discussioni. La volontaria interazione tra consumatori e produttori in cui i primi cercano di massimizzare la loro soddisfazione (utilità) a una limitata somma di spesa e i secondi cercano di vendere ottenendo il maggior profitto possibile porta naturalmente alla soddisfazione di entrambe le parti. Se, almeno in teoria, il motore primario delle due parti è l'interesse, la società nel suo insieme dovrebbe poter guadagnare da questa interazione dal momento che tutto ciò che essa desidera (e per cui è disposta a pagare) dovrebbe essere fornito al minor prezzo possibile. Pertanto, a coloro che richiedono assistenza sanitaria o istruzione basta semplicemente acquistare i servizi dalle strutture ospedaliere o scolastiche che agiscono con la motivazione del profitto.

In alcuni casi il mercato costituisce lo strumento più adeguato perché, oltre ad essere un mezzo efficace ed efficiente per erogare la maggior parte dei beni privati, può anche garantire che le risorse vengano impiegate solo per quei beni e servizi a cui la società attribuisce un valore, dimostrato dalla disponibilità degli individui a pagare per ottenerli. Il mercato assicura inoltre che, in presenza di concorrenza tra i fornitori, i beni e i servizi vengano offerti al minor prezzo

possibile. Poiché i beni e servizi destinati alla popolazione sono di natura privata le società capitaliste si affidano in modo estensivo allo strumento del mercato.

In alcune situazioni il mercato può rivelarsi uno strumento inappropriato. Come abbiamo visto nel capitolo 2, non ci si può affidare al mercato per offrire i beni pubblici, proprio quei tipi di beni che la maggior parte delle politiche pubbliche dovrebbe provvedere a erogare, quali difesa, polizia, illuminazione stradale o altri beni e servizi simili a cui la società attribuisce un valore. Il mercato trova inoltre difficoltà a fornire anche diversi tipi di toll goods e beni collettivi (per le definizioni cfr. cap. 2) a causa dei fallimenti del mercato. Il mercato è inoltre uno strumento altamente iniquo perché è in grado di soddisfare i bisogni soltanto di coloro che sono in grado di pagare. Pertanto, in un sistema di assistenza sanitaria fondato esclusivamente sul mercato ci sarà, ad esempio, il ricco che potrà togliersi il capriccio di un intervento di chirurgia estetica, mentre il povero che soffre di insufficienza renale potrebbe non ricevere nemmeno le cure primarie. Non sorprende che il mercato, in situazioni di questo tipo, sia oggetto di una forte opposizione politica.

In pratica, non si fa quasi mai ricorso al «libero mercato» nel vero senso della parola come strumento di policy. Un governo che sceglie effettivamente questo strumento per affrontare un problema pubblico, lo combina sempre con altri, quali la regolazione a tutela dei consumatori, degli investitori e dei lavoratori; esso viene inoltre frequentemente accompagnato a sussidi per favorire l'attività auspicata. Pur essendo un'organizzazione volontaria, il mercato viene comunque supportato dal potere di coercizione dello stato.

3. STRUMENTI COERCITIVI \

Gli strumenti coercitivi, detti anche direttivi, vincolano o indirizzano l'azione degli individui o delle aziende interessate, ai quali non resta che un margine di discrezionalità scarso o nullo nel comportamento. Il governo, nell'esercizio della sua autorità sovrana, può ordinare ai cittadini di intraprendere determinate attività, può creare imprese a proprietà pubblica a scopo di eseguire le funzioni stabilite oppure provvedere direttamente l'ente ad erogare i beni e i servizi in questione tramite l'apparato burocratico. Gli strumenti di questo tipo sono fortemente coercitivi in quanto consentono al governo di agire liberamente, seppur all'interno dei vasti vincoli costituzionali, limitando invece la discrezionalità degli individui, dei gruppi e delle organizzazioni oggetto del provvedimento.

3.1. La regolazione

Esistono diverse definizioni di regolazione, molte delle quali un po' troppo restrittive. Una definizione completa è quella proposta da Michael Reagan, per il quale essa è «un processo o attività con cui un governo richiede o prescrive una certa azione o un certo comportamento all'individuo e alle istituzioni, soprattutto private ma a volte anche pubbliche, attraverso agenzie di regolazione finalizzate allo scopo»¹⁸. La regolazione si configura pertanto come un comando da parte del governo a cui i soggetti interessati devono adeguarsi; il mancato adeguamento comporta solitamente una sanzione. Alcune forme di regolazione sono leggi a tutti gli effetti, la cui applicazione è garantita dall'azione della pubblica sicurezza e del sistema giudiziario. La maggior parte è invece rappresentata da provvedimenti amministrativi creati nei termini di legge e gestiti su base continuativa dai ministeri o da agenzie governative specializzate (che negli Stati Uniti si chiamano independent regulatory commissions), indipendenti dal governo nelle loro attività di routine. La regolazione può consistere di regolamenti, standard, permessi, proibizioni e ordinanze. Sebbene non se ne avverta sempre la presenza, attraverso la regolazione vengono stabiliti il prezzo e la qualità di tanti beni e servizi di consumo, nonché la quantità di acqua e l'energia che utilizziamo.

La natura delle diverse forme di regolazione varia a seconda che esse siano di tipo economico o sociale. La regolazione economica controlla i prezzi e il volume della produzione, i profitti derivati dagli investimenti o dall'appartenenza o meno di un'impresa ad un determinato settore industriale. Obiettivo della regolazione è spesso la correzione di squilibri che potrebbero manifestarsi in seguito al funzionamento delle dinamiche del mercato. La regolazione dell'economia costituisce la forma più tradizionale di regolazione, mentre la versione sociale è di origine più recente.

La regolazione di tipo sociale fa riferimento ai controlli in materia di salute, sicurezza e prassi sociali, ad esempio la discriminazione sul lavoro. Questo

i nostri portafogli¹⁹. Come esempio possiamo citare i regolamenti che riguardano la sicurezza

dei prodotti per il consumatore, la sicurezza sul lavoro, i rischi idrogeologici, l'inquinamento atmosferico e acustico, la discriminazione sessuale o razziale e la pornografia. La protezione dell'ambiente è un ibrido fra la regolazione sociale e quella economica perché, mentre i problemi hanno solitamente un'origine economica, gli effetti negativi sono soprattutto sociali. La regolazione sociale non si concentra in particolar modo su un settore industriale (ad esempio le banche o le telecomunicazioni) come accade per la regolazione economica, ma piuttosto su problemi o funzioni più vaste, come l'inquinamento, la sicurezza o la morale. Per questo motivo la regolazione sociale può coinvolgere in modo trasversale vari settori industriali e ricadere sotto la giurisdizione di diverse agenzie governative. I vantaggi dell'uso della regolazione come strumento di policy sono vari²⁰. In primo luogo, per definire la regolazione servono meno informazioni rispetto al caso del volontariato o degli strumenti misti che vedremo in seguito, perché non occorre che il governo conosca in anticipo le preferenze dei soggetti. Basta semplicemente stabilire uno standard, ad esempio il livello di inquinamento consentito, e pretendere che gli individui vi si conformino, a differenza degli incentivi che suscitano risposta favorevole soltanto nei soggetti interessati a scegliere la possibilità offerta. In secondo luogo, qualora l'attività interessata sia del tutto indesiderata, come nel caso di film e video con contenuti destinati ai pedofili, è più facile definire una serie di regolamenti che proibiscano il possesso di tali prodotti piuttosto che cercare di scoraggiarne la produzione e la distribuzione. Terzo, in termini amministrativi la regolazione risulta più efficiente di altri strumenti, ammesso che gli apparati governativi abbiano tutte le informazioni necessarie a disposizione e sappiano esattamente quello che vogliono, dal momento che non occorre affrontare le eventuali incertezze tipiche dell'impiego di strumenti meno diretti. Quarto, la regolazione consente di coordinare meglio gli impegni comuni e la pianificazione grazie alla maggiore prevedibilità che la contraddistingue. Quinto, e collegato al punto precedente, la prevedibilità rende questo strumento più adatto ai momenti di crisi, in cui si richiede una risposta immediata. Sesto, la regolazione può rivelarsi meno costosa di altri strumenti come i sussidi e gli

incentivi nscan. inno Ciò aie oclojic e lui agenzia auliliui.'iu.auva aie ne

garantisca l'effettività, invece di un'agenzia che, oltre a esercitare la vigilanza, offra anche agevolazioni fiscali. Infine, la regolazione è attraente dal punto di vista politico anche nel caso in cui il pubblico o il policy subsystem richiedano un'azione definita e veloce da parte degli organi di governo. Gli svantaggi della regolazione sono altrettanto significativi²¹. Per prima cosa, essa spesso distorce le attività del settore privato o del volontariato, favorendo quindi l'inefficienza economica. La regolazione in materia di prezzi e allocazione diretta interferisce nell'interazione tra

domanda e offerta e influisce sul meccanismo dei prezzi, provocando talvolta inaspettate distorsioni nel mercato. Ad esempio, le restrizioni alla libertà di entrata e uscita in un dato settore industriale possono portare ad una minore concorrenza e quindi a ripercussioni negative sui prezzi. Secondo, la regolazione può a volte inibire l'innovazione e il progresso tecnologico perché garantisce una certa sicurezza alle aziende già esistenti sul mercato e disincentiva le attività di ricerca. Terzo, la regolazione è spesso rigida e non può tenere quindi conto delle circostanze individuali, il che dà luogo a decisioni e risultati non voluti²². La regolazione sociale poi si rivela particolarmente problematica. In molti casi è praticamente impossibile definire in modo univoco che cosa possa essere ritenuto accettabile. L'uso di espressioni come medicinali «sicuri ed efficaci», ad esempio, è troppo vago. Qualora però definisca standard specifici, la regolazione può rivelarsi inefficace al mutare delle circostanze²⁵. Quarto, in termini amministrativi potrebbe non essere possibile definire una regolazione per ogni attività indesiderata. Ad esempio, se si scegliesse la regolazione come strumento di policy in materia di inquinamento occorrerebbe una regolazione speciale per ciascun agente visto che gli agenti inquinanti sono milioni. Infine, il costo per garantire l'applicazione della regolazione da parte delle strutture incaricate potrebbe essere elevato, a causa dei costi per raccogliere le informazioni, eseguire le indagini e istruire i procedimenti che renderebbero il policy making inutilmente legalistico e controverso.

3-2. Le imprese a controllo pubblico

Le imprese a controllo pubblico sono un caso esemplare

di regolazione, «in cui le regole sono state definite in modo particolare per coprire tutte le attività, come avverrebbe per le direttive interne di un'organizzazione»²⁴. Questo rende le imprese pubbliche un'attività della regolazione che è tecnicamente in grado di agire in modo sistematico.

Non esiste una linea di demarcazione netta che identifichi le imprese pubbliche e questo spiega perché spesso i governi non ne pubblicano un elenco

completo. Il problema principale è determinare il grado della partecipazione

...kkk;... :;~ ...>... u;...k,' ... , .La":;:-,, ...i_i.i:... T_

l^in'uiii.(i m lu t iiiipi eoa ai 11111.1 le pO,i.->a l.islu. uli 11 i 1 La pu uuillLa. 1 ì 1 aie
LIII

casi essa potrebbe funzionare come un'impresa privata, nei casi opposti come una normale organizzazione burocratica.

Ci sono comunque tre osservazioni generali che possono essere utili nella definizione delle caratteristiche delle imprese pubbliche²³. Innanzitutto, in queste imprese deve esservi un certo grado di partecipazione statale, che può variare fra il 100% e meno della metà. Per definire pubblica un'azienda, questa percentuale è fissata, spesso arbitrariamente, ad un minimo del 51%. Il termine «impresa a partecipazione mista» viene usato per descrivere aziende la cui proprietà è condivisa dallo stato e dal settore privato. Secondo, le imprese pubbliche devono essere soggette ad un certo grado di controllo del governo o da esso gestite direttamente. Un'azienda di proprietà statale al 100% ma non gestita dal governo non può essere considerata un'impresa pubblica. Terzo, la pubblica impresa produce beni e servizi destinati alla vendita, a differenza di beni pubblici come la difesa o l'illuminazione stradale per i quali i fruitori del servizio non devono pagare direttamente. Di conseguenza, i ricavi della vendita di tali beni e servizi devono in un certo senso approssimarsi ai costi, anche se il profitto può non essere uno degli obiettivi delle imprese pubbliche.

Il ricorso all'impresa pubblica come strumento di policy oltre numerosi vantaggi al governo²⁶. In primo luogo, costituisce un efficiente strumento economico di policy in situazioni in cui un bene o un servizio necessario alla collettività non può essere prodotto dal settore privato perché gli investimenti iniziali sono troppo alti o perché i ricavi previsti sono bassi. Secondo, l'informazione necessaria per costituire un'impresa pubblica molto spesso è minore rispetto al caso degli strumenti volontari o della regolazione. Non è necessario avere informazioni sull'attività interessata, né sugli obiettivi o sulle preferenze del soggetto interessato perché il governo, in quanto proprietario, può agire come meglio crede attraverso l'azienda stessa. Terzo, dal punto di vista amministrativo, se vi è già un diffuso ricorso allo strumento della regolazione, la costituzione di imprese statali può semplificare la situazione. Ad esempio, invece di sovrapporre vari livelli di regolazione, può essere più conveniente istituire un'impresa che adempia al compito richiesto senza dover attuare procedimenti impegnativi e interventi legislativi per applicare la regolazione. Infine, i profitti delle imprese pubbliche possono confluire nei fondi dello stato ed essere quindi utilizzati per finanziare la spesa pubblica. Gli svantaggi correlati alle imprese controllate dallo stato

non sono tuttavia meno degni di nota. Prima di tutto, per quest'ultimo è spesso difficile controllare le aziende pubbliche perché i manager possono adottare varie misure per sfuggirne al controllo. Inoltre gli azionisti (gli elettori) sono troppo dispersi e i loro interessi personali troppo distanti per esercitare un controllo efficace sull'impresa. Secondo, le imprese pubbliche possono risultare inefficienti perché non soggette al rischio di fallimento, anche in caso di ingenti perdite. Queste ultime sono il motivo principale dei tentativi di privatizzazione a cui si è assistito in tanti paesi in questi ultimi anni. Da ultimo, molte imprese pubbliche, come ad esempio le aziende che erogano elettricità o ac

33. L'erogazione diretta ^X.

Nei casi di erogazione diretta degli strumenti di policy non possiamo dimenticare quello fondamentale e più utilizzato: l'erogazione diretta. Invece di fare in modo che il settore privato agisca secondo le linee del governo. Invece di regolare l'esecuzione delle attività nel settore privato, invece di farle svolgere ad imprese pubbliche semiautonome, il governo esegue direttamente le attività in questione provvedendo a erogare i beni e i servizi ai cittadini. Gran parte delle attività della pubblica amministrazione remunerati con denaro pubblico. Gran parte delle attività pubbliche vengono svolte in questo modo: la difesa nazionale, le relazioni diplomatiche, i servizi di pubblica sicurezza e i vigili del fuoco, la previdenza sociale, l'istruzione, la gestione del suolo pubblico, la manutenzione dei parchi, la viabilità, il censimento e il rilevamento geologico.

Vediamo alcuni dei vantaggi dell'erogazione diretta come strumento di policy²⁵. In primo luogo, come gli altri strumenti coercitivi, l'erogazione diretta è di facile applicazione perché richiede poche informazioni. Secondo, la dimensione delle agenzie necessarie all'erogazione diretta rende possibile l'accumulazione di risorse, capacità e informazioni necessarie per svolgere l'attività in modo efficiente. Terzo, si evitano i problemi dell'erogazione indiretta dei servizi (discussioni, contrattazioni e maggiore necessità di informazione). Quarto, l'erogazione diretta permette l'internalizzazione delle transazioni, minimizzando così i costi per l'acquisto di beni e servizi prodotti all'esterno. Anche gli svantaggi dell'erogazione diretta sono altrettanto significativi: se tecnicamente il governo può fare tutto quello che il settore privato è in grado di fare, in pratica ciò può non avvenire. Innanzitutto, i programmi stilati dall'apparato burocratico sono spesso caratterizzati da una certa rigidità, inevitabile nelle società democratico-liberali che si devono attenere alla legge e devono rispettare procedure operative formali. Secondo, il controllo politico sulle agenzie e sui funzionari incaricati di erogare i beni e i servizi potrebbe, come spesso accade,

favorire ingerenze politiche finalizzate al rafforzamento delle prospettive di rielezione del governo piuttosto che a vantaggio del pubblico. Il controllo politico può anche portare le agenzie incaricate di erogare i beni e i servizi ad emettere direttive incoerenti a causa delle pressioni contrastanti che ostacolano lo svolgimento delle attività di governo. Terzo, non essendo soggette a concorrenza, le agenzie dell'apparato burocratico tendono a non preoccuparsi eccessivamente dei costi, che vengono in ultima analisi sostenuti dai contribuenti. Quarto, l'esecuzione dei programmi può essere influenzata da conflitti interni al governo, sia tra le agenzie che ai loro interni.

qua, operano in un ambiente monopolistico che rende possibile il trasferimento dei costi della propria inefficienza sui consumatori, strategia che non differisce da quella di un monopolista privato.

4. STRUMENTI MISTI X

Gli strumenti misti combinano elementi caratteristici sia degli strumenti di politica economica che di politica sociale. Questo tipo di strumenti permette al governo di influire a vario livello nelle decisioni degli attori non statali, pur lasciando la decisione finale agli attori privati. Il coinvolgimento dello stato può variare da un minimo, che consiste nella diffusione di informazioni, fino alla tassazione per disincentivare le attività non auspicabili. Tra i due estremi si situano i sussidi per incoraggiare l'esercizio di attività desiderabili e l'istituzione di un sistema di prezzi in aree in cui normalmente sarebbe assente. Questi

„t „4.: ^ ; i... r: • i 1: , . ■ ■ l

òuuuiuu pieaciiLaiicj ni una iena misuia i uciiciici uc^n suuiiiuu sia volontari che coercitivi.

4.1. Informazione ed esortazione

La diffusione di informazioni è uno strumento passivo in quanto consiste nel fornire informazioni a individui e imprese con l'intento di cambiarne il comportamento nel senso auspicato. Le notizie date sono spesso di natura generale, tese a informare correttamente la popolazione e, permetterle, quindi, di compiere scelte consapevoli. Ad esempio il governo sul imjdsmo, sui programmi e sulle statistiche che riguardano l'economia e la

suscettibilità lasciando che trarne le conclusioni e a reagire di

conseguenza. L'informazione può comunque essere direttamente o indirettamente a sollecitare una reazione particolare, come nel caso della campagna sugli effetti dannosi del fumo. In un certo modo a reagire in un determinato modo.

L'ortodossia di persuasione. come viene a volte chiamata, implica un livello leggermente maggiore di attività da parte del governo rispetto alla diffusione delle informazioni²⁹; essa comporta infatti un tentativo di modificare le preferenze e le legazioni dei soggetti invece di informare semplicemente di una situazione, nella speranza di cambiarne il comportamento nella direzione auspicata. Non viene però contemplata la possibilità di rendere più appetibile la scelta con l'offerta di ricompense o con l'imposizione di sanzioni. Ai fini delle campagne di promozione della salute, quelle

contro lo spreco di acqua ed energia o di mezzi di trasporto pubblici. Anche le consultazioni tra i rappresentanti del governo e quelli della finanza, dell'industria e della forza lavoro sono una forma di esortazione, perché con questi incontri il governo spera di cambiare il comportamento della controparte. Questo gruppo di strumenti

presuppone una delle due cose oppure entrambe: prima di tutto, che la sfera del comportamento privato in questione resti privata e che il governo non possa legittimamente applicare strumenti coercitivi o, secondo, che le motivazioni offerte siano forti abbastanza da essere esse stesse credibili per raggiungere gli obiettivi di policy una volta che si sia a conoscenza di queste nuove informazioni³⁰.

Ad esempio, per prevenire la diffusione dell'AIDS il governo non può costringere gli individui a modificare il loro comportamento, ma deve invece fare affidamento sulla diffusione dell'informazione, sperando che la gente compia una scelta consapevole e cerchi di evitare quelle attività che la mettono a rischio di contagio.

L'esortazione presenta numerosi vantaggi³¹: costituisce un buon punto d'inizio per un governo che voglia affrontare problemi privi di soluzioni definitive; è di facile attuazione e in più, nel caso in cui il problema venga risolto con la semplice esortazione, non è necessario nessun altro provvedimento; la politica della persuasione può però essere facilmente modificata o abbandonata se viene individuato uno strumento migliore. L'esortazione è poi poco costosa in

termini economici e di personale perché l'impegno di fondi e l'intervento dell'apparato burocratico sono minimi. Infine, essa è coerente con le norme della democrazia liberale, che apprezza i valori della discussione, della persuasione, della libertà e della responsabilità individuale. D'altra parte, l'esortazione è uno strumento troppo debole quando servono risultati immediati, come ad esempio nei momenti di crisi. Un governo può utilizzarla per dare l'impressione di affrontare un determinato problema invece di fare effettivamente qualcosa di concreto. Ad esempio, una campagna contro la violenza sessuale lanciata dallo stato, non accompagnata da altri strumenti, non darà molti risultati. Nelle parole di Stanbury e Fulton, «in assenza di incentivi negativi o positivi, molti degli sforzi fatti per attuare la persuasione hanno o una bassa probabilità di successo o una vita relativamente breve»³². Per trarne il massimo, l'esortazione dovrebbe essere combinata ad altri strumenti ove questi siano disponibili.

4.2. Sussidi

Con il termine sussidio si intende qualsiasi forma di trasferimento di denaro dal governo

al conto del governo a sinistri, imprese e organizzazioni. Lo scopo del trasferimento è compensare dal punto di vista finanziario il compimento di un'attività desiderabile, agendo quindi sulla valutazione costi/benefici delle alternative possibili per gli attori sociali. La decisione finale spetta ai singoli individui e imprese ma la possibilità che l'opzione auspicata venga scelta aumenta grazie al sussidio concesso.

Il sussidio si presenta comunque come uno strumento eterogeneo. Una delle forme principali di sussidio è il finanziamento (grati): «spese di supporto di

in un'iniziativa ma non strettamente proporzionata per il raggiungimento di quel fine»³³. I finanziamenti vengono solitamente offerti ai produttori per aumentare la quantità di beni o servizi prodotta rispetto a quella altrimenti prevista. I fondi stanziati derivano dal gettito fiscale e, per il loro impiego è necessaria l'approvazione degli organi legislativi. Tra gli esempi di finanziamento si possono citare i fondi pubblici destinati alle scuole, alle università

Un'altra forma importante di sussidio è costituita dall'agevolazione fiscale, che comprende «la remissione di alcune tasse, quali detrazioni, deduzioni, crediti, esenzione o aliquote preferenziali, in riferimento ad un qualche atto (o all'omissione di qualche atto)»^M. Le agevolazioni fiscali si configurano come tasse a cui il governo rinuncia, cioè tasse che altrimenti sarebbero state normalmente riscosse, piuttosto che spese dirette che il governo deve sostenere. Per i governi le agevolazioni fiscali sono convenienti perché sono celate sotto le misure fiscali e quindi possono sfuggire all'opinione pubblica, con conseguente relativa facilità di istituzione e continuazione³⁵. In molti paesi le agevolazioni non richiedono poi alcuna approvazione di bilancio, perché non si tratta di denaro effettivamente speso bensì di mancati introiti, per i quali non si prevede un'approvazione da parte degli organi legislativi³⁶. L'utilizzo delle agevolazioni non è nemmeno legato alla disponibilità di fondi, perché non vi è spesa diretta. Esse sono inoltre di facile amministrazione ed applicazione perché non necessitano di uno speciale apparato burocratico come altri strumenti: gli uffici tributari già esistenti vengono solitamente incaricati del compito.

Un'altra forma di sussidio di cui si parla molto è il voucher, un buono con un certo valore in denaro dato dal governo ai consumatori di un particolare bene

servizio. All'atto dell'acquisto il voucher viene passato dal consumatore al-fornitore scelto, che a sua volta lo presenta al governo per il rimborso. I vouchers, così come i grants, nascono allo scopo di aumentare il consumo di beni e servizi che il governo approva ma, a differenza dei grants che vengono forniti ai produttori e limitano la scelta del consumatore, il sistema dei vouchers sovvenziona i consumatori, consente loro di scegliere con una certa libertà sul mercato e promuove la concorrenza fra i fornitori, migliorando così la qualità e riducendo i costi per il governo.

prestiti (loans) concessi dallo stato ad un interesse minore rispetto al tasso di mercato rappresentano un'altra forma di sussidio. Non bisogna però considerare come sussidio l'ammontare totale del prestito, bensì solo la differenza tra l'interesse applicato e il tasso di mercato.

Altri strumenti di policy tecnicamente non considerati come sussidi possono contenere elementi tipici del sussidio. Così la regolazione che limita la quantità prodotta o venduta di un determinato bene o servizio implica un sussidio ai produttori per evitare un aumento artificioso dei prezzi. I produttori di latte e pollame del Canada e degli Stati Uniti vengono sovvenzionati in questo modo. Anche la regolazione che fissa i prezzi per evitare che la concorrenza ne provochi

una diminuzione, danneggiando altri produttori già esistenti, comporta un sussidio pagato dai consumatori. Il servizio di taxi in molte città è un esempio di questo tipo di sussidio. Anche l'approvvigionamento del governo presso i produttori locali a prezzi maggiori rispetto a quelli di mercato è una forma di sussidio per i produttori locali, dato dalla differenza tra il prezzo di acquisto e il prezzo di mercato.

I sussidi presentano numerosi vantaggi come strumento di policy¹. Per prima cosa, è più facile prevederne la concessione se quello che lo stato vuole dal pubblico e le preferenze di quest'ultimo coincidono. Se la popolazione interessata ritiene che un'azione sia auspicabile ma per qualche ragione stenta a compierla, allora il sussidio può risultare determinante. Ad esempio, le aziende che vogliono modernizzare i propri impianti o formare il personale potrebbero essere convinte ad agire in quel senso se fossero previsti dei sussidi. Secondo, i sussidi sono uno strumento flessibile perché gli individui che vi aderiscono decidono autonomamente come comportarsi alla luce della possibilità di ricevere il sussidio. Allo stesso modo, i sussidi permettono di tenere in considerazione circostanze locali e settoriali, in quanto solo quegli individui e quelle imprese che li ritengono convenienti si comporteranno in un dato modo. Terzo, permettendo ai singoli e alle imprese di elaborare una risposta appropriata, i sussidi possono incoraggiare l'innovazione, al contrario delle direttive che, per loro stessa natura, scoraggiano risposte innovative dal pubblico attraverso la fissazione di criteri standard (è ovviamente possibile che i sussidi siano condizionati allo svolgimento di attività innovative). Quarto, i costi di amministrazione ed enforcement dei sussidi potrebbero essere minori perché l'entità dei benefici richiesti dipende dai potenziali fruitori. Infine, essi sono spesso politicamente più accettabili perché i benefici si concentrano su pochi, mentre i costi sono suddivisi tra la popolazione; per questa ragione i sussidi vengono fortemente sostenuti dai beneficiari e contrastati solo debolmente dagli oppositori.

Gli svantaggi dei sussidi sono altrettanto degni di nota. Dovendo essere finanziati con fonti di finanziamento nuove o già esistenti, essi (tranne il caso delle agevolazioni fiscali) non sono di facile attuazione. Essi devono competere con altri programmi che hanno bisogno di fondi, ciascuno dei quali supportato da una rete di gruppi sociali, politici e burocratici. Secondo, anche il costo della raccolta delle informazioni che servono a definire l'ammontare del sussidio richiesto potrebbe essere alto. Definire l'esatto valore del sussidio attraverso tentativi ed errori può essere un modo costoso di realizzare la politica. Terzo, poiché i sussidi lavorano indirettamente, c'è bisogno di un certo lasso di tempo per riconoscerne gli effetti sperati; per questo non sono uno strumento

adatto ai casi di crisi. Quarto, essi potrebbero essere ridondanti in quei casi in cui l'attività viene effettuata anche senza il sussidio e costituirebbero quindi una specie di regalo per i fruitori. Allo stesso tempo, i sussidi non sono facili da eliminare a causa dell'opposizione di chi ne beneficia, che si contrappone alla perdita del vantaggio.

4.3. Aste per i diritti di proprietà

Le aste per i diritti di proprietà sono uno strumento misto particolarmente interessante. Partendo dal presupposto che il mercato sia uno dei mezzi più efficienti di allocazione delle risorse, le aste per i diritti di proprietà indette da un governo istituiscono regole di mercato anche dove non ne esistono. Il mercato si crea fissando una determinata quantità di diritti trasferibili per consumare una data risorsa; la scarsità fittizia che si determina rende possibile il funzionamento del meccanismo dei prezzi. Le risorse in questione possono essere l'acqua o l'aria per smaltire scorie, quote di risorse ittiche o qualsiasi altro bene non particolarmente scarso, a meno che il governo non lo renda tale. Chi è interessato a fruire di quella risorsa dovrà partecipare ad un'asta per aggiudicarsi la limitata quantità disponibile. I potenziali acquirenti faranno la loro offerta sulla base del valore attribuito alla risorsa e coloro che offriranno di più si aggiudicheranno il diritto.

In molti paesi si è proposto di controllare l'uso di agenti inquinanti pericolosi con questo sistema. Secondo tali schemi, il governo stabilisce la quantità totale dell'agente inquinante da immettere sul mercato e poi, attraverso aste periodiche, vende il diritto di emetterne la quantità disponibile. Questo significa che le aziende che intendono utilizzare un dato inquinante nel loro processo produttivo dovranno, prima ancora di averlo acquistato, comprare all'asta il diritto di usarlo. Chi può sfruttare alternative più economiche eviterà di utilizzare l'agente inquinante per non sostenere il costo aggiuntivo di aggiudicarsi il diritto d'uso, mentre le industrie che non hanno alternative meno costose continueranno a pagare per avere il diritto di utilizzarlo; esse' tuttavia continueranno a ricercare alternative pur di evitare il costo che altrimenti devono sostenere.

Il vantaggio dell'asta consiste nella possibilità di limitare l'uso di un materiale pericoloso per l'ambiente rendendolo ugualmente disponibile a chi non ha alternative. Lo stesso scopo si può raggiungere anche con la regolazione, ma in quest'ultimo caso il governo dovrebbe decidere a chi permettere di usare la quantità disponibile, compito difficile per gli alti costi di raccolta delle informazioni necessarie. Nel caso delle aste, la decisione viene presa dal mercato secondo le regole della domanda e dell'offerta (a cui è stato posto un limite artificiale).

Un altro esempio dell'utilizzo delle aste per i diritti di proprietà è costituito dal controllo del numero di veicoli a motore che circolano nelle strade cittadine. Dopo avere verificato tramite diversi strumenti di controllo il rapido aumento del numero di veicoli in circolazione, causa del traffico congestionato e di possibili rischi ambientali a lungo termine, il governo di Singapore ha deciso di ricorrere a un'asta per assicurarsi i diritti di proprietà sui veicoli. L'offerta annuale di nuovi veicoli nel paese è stata abbassata a 4.000 unità. Prima di acquistare un'automobile, bisogna acquistare un Certificato di Proprietà (CP) tramite un'asta organizzata dal governo. Poiché la richiesta di nuove automobili supera abbondantemente le 4.000 unità annue, alcuni vincitori d'asta sono arrivati a pagare più di 50.000 dollari locali soltanto per pagare l'autorizzazione, il cui prezzo supera di gran lunga quello dell'automobile. Questo strumento assicura al governo il controllo del numero di veicoli in circolazione senza dover determinare quali individui e quali imprese siano autorizzati a possedere automobili, compito che viene lasciato al mercato. L'asta è inoltre una notevole fonte di entrate per le casse dello stato. Un altro vantaggio dell'asta consiste nella facilità di attuazione. Il governo, dopo aver fissato la quantità massima offerta di un bene o di un servizio, lascia poi che le leggi del mercato operino liberamente. Altro vantaggio: le aste sono uno strumento flessibile che permette al governo di modificare il tetto come e quando lo desidera; saranno i soggetti interessati ad adeguare il loro comportamento di conseguenza. Le aste per i diritti di proprietà consentono inoltre ai soggetti interessati di adeguare il proprio comportamento alle circostanze, ad esempio sviluppare tecnologie che permettano un risparmio dei costi, senza cambiare parallelamente la politica o lo strumento di policy. Terzo, le aste garantiscono con certezza che le attività non desiderabili si verifichino soltanto nella quantità fissata, cosa non altrimenti possibile con altri strumenti volontari o misti.

Uno degli svantaggi delle aste è invece la possibilità di favorire la speculazione: gli speculatori possono accaparrarsi tutti i diritti offrendo una somma elevata e impedendo l'accesso all'asta alle piccole aziende. In secondo luogo, succede spesso che chi non ha la possibilità di comprare i diritti perché questi non sono più disponibili sia costretto a comportamenti disonesti, mentre con tariffe o sussidi questi soggetti avrebbero un'alternativa. Tutto ciò può provocare un forte aumento dei costi di enforcement per evitare il mercato nero o parallelo. Terzo svantaggio: le aste non sono eque perché allocano le risorse a seconda della disponibilità a pagare piuttosto che della reale necessità e per questo possono generare una fiera opposizione da parte degli interessati, costretti a sostenere costi aggiuntivi per acquistare l'autorizzazione. Così a Singapore chi è ricco può comprare più di un'automobile (perché la scarsità ha reso l'automobile uno status

comportamento auspicato, le tasse si possono applicare come incentivo negativo (o sanzione) in grado di penalizzare un comportamento deprecato. Tassando il consumo di certi beni, servizi o attività, il governo ne scoraggia indirettamente l'uso o la fruizione. Ad esempio, le politiche che hanno come oggetto la lotta agli effetti dannosi del fumo, dell'alcol e del gioco d'azzardo possono raggiungere in parte gli obiettivi fissati grazie al gettito proveniente dall'imposizione di tasse straordinariamente elevate su sigarette, alcol e scommesse. Alcuni studi illustrano come l'aumento del prezzo delle sigarette dovuto alle tasse sia stato uno dei motivi principali per cui si è verificata una diminuzione del consumo di sigarette in Canada negli anni '90, nonostante questo tipo di tassa abbia incoraggiato il contrabbando e altre forme di evasione fiscale.

Un uso particolarmente innovativo della tassa come strumento di policy è rappresentato dalla tariffa d'uso. Invece di indurre un certo comportamento premiandolo con dei sussidi o pretendere l'osservanza regolandolo, il governo impone un «prezzo» a certi comportamenti, prezzo che deve essere pagato da coloro che intendono adottarli. Il prezzo potrebbe essere visto come un costo volto a scoraggiare il comportamento in questione. Le tariffe d'uso, come le aste per i diritti di proprietà, sono una combinazione di mercato e regolazione. L'aspetto regolativo concerne l'applicazione da parte del governo di una tariffa su un'attività senza tuttavia proibirla o limitarla. L'attività in questione verrà poi intrapresa in misura determinata dalle forze del mercato in risposta all'ammontare della tariffa. I costi aggiuntivi che tale strumento comporta costringono le imprese a un'analisi costi/benefici per capire se convenga abbandonare completamente l'attività o ridurla a livelli tali per cui i benefici superino i costi.

Tonfativi Ai ruinrrr¹ i mctI nolTpKKorn nnflQj-p -ilio rirrrr-n Ai 'ilt^M-nntnr^ fm^nn
.....1, ^ r ^ a w v...^..v.

onerose) all'attività tassata. L'impresa potrebbe cogliere l'occasione per implementare tecnologie che non implicino né il comportamento interessato né la tariffa ad esso applicata. Il successo di una tariffa è strettamente legato alla definizione del suo livello ottimale in modo che l'attività non auspicata si verifichi soltanto ad un livello accettabile.

Le tariffe sono usate molto spesso per controllare le esternalità negative. Un esempio di controllo dell'inquinamento sono le tariffe dette effluent charges (tasse sullo smaltimento dei rifiuti). La riduzione dell'inquinamento ha un costo; il costo marginale di tale riduzione aumenta all'aumentare dell'abbattimento. Se si applica una tariffa sullo smaltimento, chi inquina continuerà a diminuire il proprio livello di inquinamento fino al punto in cui il costo per ridurre l'inquinamento

risulterà inferiore alla tariffa di smaltimento. Chi produce inquinamento sarà quindi alla costante ricerca di un sistema per minimizzare le tariffe da pagare cercando di ridurre le emissioni inquinanti. Idealmente il governo dovrebbe fissare la tariffa sullo smaltimento ad una quota per cui i benefici sociali equivalgono ai costi sociali, assumendo che si conosca il grado di inquinamento al quale la vita resta vivibile dati i costi di abbattimento dell'inquinamento. Qualunque altro prezzo sarebbe inefficiente: tariffe più basse porterebbero ad un inquinamento eccessivo mentre tariffe troppo alte farebbero aumentare i costi e, in ultima analisi, il prezzo pagato dai consumatori. Un altro esempio innovativo di tariffe a carico dell'utente è costituito dal tentativo di controllare il traffico cittadino nel centro di Singapore. Durante le ore di punta i pendolari devono pagare una determinata tariffa per entrare nel centro della città; gli automobilisti sono così costretti a confrontare il costo di accedere al centro con il loro veicolo e il costo dell'autobus o della metropolitana, esenti dalla tassa. La ricerca ha dimostrato che la tariffa ha avuto un notevole impatto sulla riduzione del traffico nella zona del centro.

Tra i vantaggi dell'utilizzo di tasse e tariffe come strumenti di policy i principali sono i seguenti. Primo, tasse e tariffe sono facili da mettere in atto perché lasciano ai privati e alle imprese la possibilità di trovare gradualmente alternative al pagamento delle tariffe e ridurre i costi. Le imprese hanno meno possibilità di opporsi a queste misure: non possono appellarsi all'impossibilità di ridurre l'attività in questione in quanto esse possono mantenere il livello corrente pagando la tariffa. Secondo, le tasse e le tariffe a carico dell'utente sono un continuo incentivo economico a ridurre l'attività non auspicata. Poiché riducendo le tariffe le aziende sarebbero in grado di ridurre i costi o di aumentare i profitti, è chiaramente nel loro interesse cercare di ridurre al minimo l'attività interessata. Al contrario, la regolazione non offre incentivi a ridurre il comportamento al di sotto dello standard definito. Terzo, le tariffe a carico dell'utente favoriscono l'innovazione facendo sì che la ricerca di alternative nuove e più economiche sia nell'interesse dell'azienda. Quarto, esse sono uno strumento flessibile in quanto il governo può adeguarle continuamente fino al raggiungimento del punto in cui l'attività in questione si svolge nella quantità desiderata, inoltre, a differenza della regolazione, cui la scoperta di nuove tecnologie impone modifiche, i soggetti rispondono autonomamente alle imposte. Infine, questi strumenti sono auspicabili anche in termini amministrativi perché la responsabilità di ridurre l'attività interessata viene lasciata agli individui e alle imprese, riducendo così la necessità che sia la macchina burocratica ad attuare la politica.

Tasse e tariffe presentano tuttavia anche degli svantaggi. Prima di tutto, occorre una grande

quantità di informazioni per stabilire il livello necessario a ottenere la risposta voluta. Secondo, durante il processo di sperimentazione per arrivare al livello ottimale, le risorse possono essere allocate in maniera erronea. Ad esempio, le tariffe prevalenti potrebbero portare all'installazione di

.....l_::...: ...il: 1:i; i_. . . .:1 : i • . • f

nai_(_iiiiidii nuu uLuizzauiii uopo una iuuuziouc uei tassi, aereo, esse non sono

efficaci in tempi di crisi quando si richiede una risposta immediata, e non consentono neppure una pianificazione perché sono affidate alla decisione privata. Infine, comportano costi amministrativi onerosi e magari dannosi.

5. CONCLUSIONI

In questo capitolo abbiamo delineato una semplice classificazione degli strumenti di policy basata sulla distinzione tra erogazione di beni e servizi statali su base volontaria o obbligatoria. Si sono anche definiti i vantaggi e gli svantaggi di una serie di strumenti che controbilanciano il concetto tecnico di «sostituibilità» di tutti gli strumenti di policy.

Questa discussione aiuta a descrivere i tipi di decisione che i policy makers devono prendere ma non ci dice molto sul perché vengano fatte quelle scelte ■ Nel capitolo precedente abbiamo definito gli attori e le istituzioni principali che interessano il processo di formazione delle politiche pubbliche, questo capitolo ha semplicemente offerto una classificazione di un elemento importante del processo di policy. Nella parte terza vedremo come funziona realmente il processo, nonché come e perché gli attori di policy scelgono certi strumenti.

La previsione secondo cui le funzioni di governo crescerebbero in maniera inesorabile a causa delle dinamiche concorrenziali della democrazia non è sorretta da prove empiriche. Semmai, in molti paesi industrializzati negli ultimi tempi la spesa pubblica è stata ridotta, o almeno non è aumentata: la public choice, di fatto, non riesce a spiegare come e perché possa verificarsi questo fenomeno²¹. Terzo punto, anch'esso collegato alla mancanza di una dimensione empirica, questa teoria concepisce la dinamica partitica in un contesto di bipolarismo, permettendo così agli elettori di scegliere tra due alternative ben definite. In realtà molte democrazie sono costituite da sistemi pluripartitici in cui i partiti si riuniscono in coalizioni di governo, pratica che non consente di delineare una netta dicotomia nella scelta degli elettori dal momento che le promesse elettorali possono essere vanificate da accordi di governo postelettorali. Quarto, la teoria non ha nulla da dire sul policy making in sistemi non democratici non fondati su libere elezioni, le quali costituiscono una delle ipotesi centrali di questo modello. Quinto, questa teoria, nonostante le pretese di disegno istituzionale, non considera, o sottovaluta, gli effetti dei fattori istituzionali nel dare forma alle preferenze degli attori politici. Mentre alcuni teorici della public choice hanno recentemente riconosciuto gli effetti vincolanti delle istituzioni sul comportamento degli attori¹⁸, molti tendono a considerare le istituzioni stesse come modificabili da parte degli attori in base alle loro preferenze. I teorici che fanno capo a questa tradizione sono poco disposti a riconoscere pienamente la continuità delle istituzioni e la forza del loro impatto sulla produzione delle politiche pubbliche. Sesto, nonostante l'insistenza dei teorici della public choice sul fatto che la loro analisi sia «positiva» e «indipendente da giudizi di valore», la teoria è esplicitamente normativa e cerca di promuovere una visione particolare del liberalismo ortodosso (detto anche neoconservatorismo o neoliberalismo), che promuove comunque il mercato e limita fortemente la sfera delle attività pubbliche.
