

# CAPITOLO I

## *L'economia del benessere ed il ruolo "cruciale" del diritto*

### PARAGRAFO I- Giustificazione economica del ruolo dello Stato

#### *1.1 - Il debito pubblico ed il presunto "onere" per le generazioni future*

Un' attuale e molto condivisa teoria di politica economica e di bilancio afferma che il debito pubblico costituisce un onere per le generazioni future: ovvero si afferma che il debito pubblico costituirebbe "un'ipoteca sul futuro".

Per debito pubblico si intende il totale dei prestiti, presenti e passati, accumulati dallo Stato e consiste quindi, in un qualunque periodo "t", nell'insieme di titoli di debito emessi per finanziare il disavanzo primario del periodo "t" stesso, sommato alla spesa per interessi sui prestiti contratti in precedenza.

Questo "onere" è costituito in sintesi dalla minore offerta di risparmio, nel complesso dell'economia, da cui consegue l'effetto di una minore crescita dello stock di capitale ed una prevedibile diminuzione sia del tasso di crescita del reddito che dell'occupazione nel futuro: in questo consisterebbe il citato "onere" che le generazioni presenti preparano per le future.

Lo Stato quando contrae del debito può avere in vista sia spese correnti sia opere pubbliche e programmi di investimento<sup>1</sup>; in quest'ultimo caso potrebbe capitare che la redditività monetaria dell'investimento riesca a coprire il suo stesso costo, che è composto dalla spesa per interessi sui fondi che sono stati inizialmente presi a prestito dallo Stato per finanziare tale investimento: in tale ipotesi non ci sarebbero incentivi negativi dati dalla necessità di una maggiore tassazione.

---

<sup>1</sup> Come è stato giustamente sottolineato: "*Se il debito pubblico in essere per il quale si pagano gli interessi e l'ammortamento del debito è stato utilizzato per effettuare investimenti che accrescono la produttività e quindi il reddito del paese, gli interessi rappresentano il corrispettivo di un servizio produttivo e quindi non gravano sulle risorse del paese perché possono essere fronteggiati con i maggiori redditi prodotti. Se invece a fronte del debito vi sono soltanto o in parte spese correnti di consumo, l'onere del debito incide sulle esistenti fonti di reddito, penalizzandone lo sviluppo con detrimento della crescita economica*", F. Reviglio, La spesa pubblica, Venezia 2007, pag. 55

Al contrario se l'utilità dell'investimento (per esempio un ricovero per anziani) è data solo dal suo beneficio sociale, lo Stato dovrà ricorrere ad una maggiore tassazione per coprire quel costo e per far sì che non si debba aumentare ancor di più il debito pubblico, contraendo altri prestiti per pagare gli interessi.

L'aumento della tassazione quindi potrebbe essere, per la teoria neoclassica e per tutti i cosiddetti *supply-siders*, il primo e più immediato (ma eventuale) effetto negativo del debito.

Un aumento delle imposte, soprattutto di quelle sui redditi da capitale, porterà all'aspettativa di minori interessi netti futuri e spingerà i risparmiatori a contrarre l'offerta di risparmio: l'offerta di risparmio, infatti, è il punto focale se si considerano i suoi automatici (quanto prettamente neoclassici) effetti sulla domanda di investimento per il tramite della variazione del tasso d'interesse.

Ma l'aumento della tassazione non è detto debba conseguire come effetto sicuro del debito pubblico: in una prospettiva di crescita costante del reddito nel tempo, un ruolo importante gioca il tasso d'interesse in relazione al tasso di crescita del reddito stesso.

In un orizzonte temporale di  $N$  anni il debito pubblico può essere definito come:

$D = d [ 1 + ( 1+g ) + ( 1+g )^2 + \dots + ( 1+g )^{n-1} ]$  dove  $d$  = rapporto iniziale deficit/reddito da mantenere costante nel tempo e  $g$  = il tasso di crescita annuale del reddito<sup>2</sup>.

In sostanza il rapporto debito-reddito viene a dipendere da due parametri, o meglio dal rapporto tra essi: mantenendo costante la quota del disavanzo sul reddito ed il tasso di crescita del reddito si ottiene un determinato valore del rapporto debito-reddito che tende a permanere nel tempo. A quel valore il bilancio può permanere in deficit permanentemente perché il debito crescerà allo stesso tasso del reddito.<sup>3</sup>

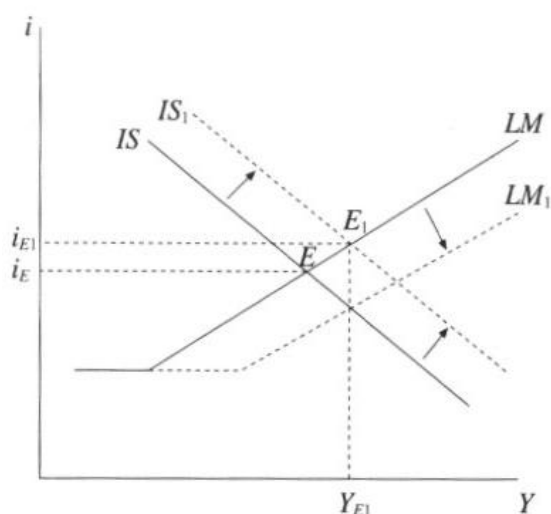
---

<sup>2</sup> C. Cosciani, *Scienza delle Finanze*, Torino 2000, pag.620

<sup>3</sup> C. Cosciani, *op. cit.*, pag. 621

Secondo l'approccio tradizionale un aumento del disavanzo primario e del debito sarebbe comunque nefasto in quanto entra in gioco il fenomeno dello "spiazzamento degli investimenti privati".

Tale "spiazzamento" consiste nella diminuzione degli investimenti privati causata dall'aumento del tasso d'interesse, a sua volta innalzatosi a causa della mutata intersezione tra la curva IS e LM in quanto lo Stato, aumentando la propria spesa pubblica  $G$ , fa spostare in alto e verso destra nel piano la curva IS<sup>4</sup>:



L'espansione del reddito, causata dalla politica fiscale e di bilancio, potrebbe venire annullata da una stretta creditizia; da un lato il maggior reddito porterebbe con sé una maggiore domanda di moneta, che innalzerebbe automaticamente la curva LM in alto e verso sinistra; dall'altro lato l'autorità di politica monetaria, nel caso vedesse in cattiva luce gli aumenti di reddito per paure inflazionistiche, potrebbe d'autorità innalzare i tassi d'interesse.

Tutto questo porterebbe con sé minori investimenti privati compromettendo a lungo andare la stessa consistenza dello stock di capitale esistente (occorrerebbe comunque sempre verificare che tipo di investimenti lo Stato realizzi).

---

<sup>4</sup> Figura tratta da M. Pivetti, *Economia Politica*, Bari 2002, pag. 110

Questa analisi deve però essere considerata sotto altri due aspetti. Innanzitutto la Banca Centrale può evitare che si verifichi tale spiazzamento adeguando la propria politica monetaria alle esigenze espansive intraprese a livello fiscale.

Una monetizzazione del debito, e il conseguente aumento dell'offerta di moneta, sarebbe in grado di ridurre l'inclinazione della LM e contenere così l'aumento del tasso d'interesse.

Bisogna anche considerare che, se da un lato è vero che l'aumento del tasso d'interesse disincentiva gli investimenti, dall'altro lato, soprattutto alla luce del "principio dell'acceleratore", è altrettanto vero che il livello degli investimenti privati dipende in modo diretto e proporzionale dall'incremento del livello del reddito e, quindi, qualunque aumento del reddito farebbe aumentare anche la domanda per beni d'investimento: questo effetto si verificherebbe quando, come capita nella normalità dei casi, la produzione non si trova già al suo livello potenziale.

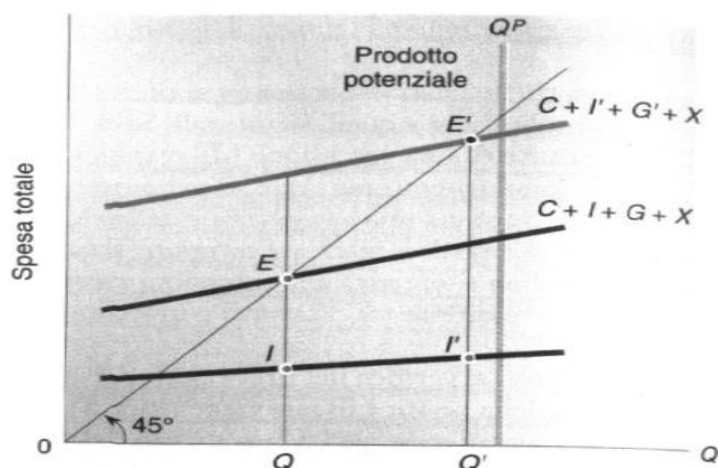
Un fenomeno di completo spiazzamento, al contrario, non sarebbe evitabile solo e soltanto nel caso in cui l'economia si trovasse già al suo livello di piena occupazione: in tal caso in corrispondenza del reddito di pieno impiego è come se la LM divenisse verticale: un aumento della IS lascerebbe immutato il reddito d'equilibrio e si rifletterebbe soltanto nell'aumento del tasso d'interesse, per quanto sia disposta la Banca Centrale ad aumentare la quantità nominale di moneta.

Partendo dall'ottimistico ma criticabile presupposto che l'economia graviti verso un punto di assenza di disoccupazione involontaria, si potrebbe dunque ritenere che una gestione pubblica della domanda aggregata, da un lato, non potrebbe aumentare la produzione nel presente, dall'altra ridurrebbe le possibilità produttive del futuro a causa dello spiazzamento (sempre però facendo attenzione alla natura produttiva o meno degli investimenti pubblici).

Il fenomeno costituito dall'incremento del livello di investimento nell'insieme dell'economia a seguito di un aumento della spesa pubblica, detto "paradosso" dell'incoraggiamento all'investimento, non ha affatto nulla di paradossale nel

caso in cui si abbandoni il punto di vista “offertista” (ora dominante), e si guardi al fenomeno con la consapevolezza dell’analisi keynesiana della domanda effettiva integrata dal principio dell’acceleratore.

Graficamente tale “paradosso” è così rappresentato<sup>5</sup>:



Come si vede la funzione degli investimenti è crescente nel piano in rapporto al reddito: questo è il punto cruciale della teoria dell’acceleratore. Considerando sia i consumi che gli investimenti composti da una componente fissa e da una componente variabile in funzione del reddito si può scrivere :

$$c = a + by$$

$$i = e + fy$$

$$y = c + i \quad \text{da cui si ottiene } y = a + by + e + fy^6$$

Secondo il principio keynesiano della domanda effettiva, la produzione e l’occupazione, ferma restando la propensione marginale al consumo dell’economia, può crescere solo di pari passo con l’aumento degli investimenti: da qui il buon senso farebbe capire come la spesa pubblica, consentendo inizialmente al livello degli investimenti di variare, farebbe certo aumentare il reddito, ma non solo: dall’aumento del reddito si creerebbe un altro aumento di consumi e di investimenti che spingerebbe ancor più in alto il livello di reddito raggiungibile.

<sup>5</sup> Figura tratta da P. A. Samuelson e W.D. Nordhaus, *Economia*, McGraw-Hill, XV ediz, pag.632

<sup>6</sup> Per una trattazione organica del principio dell’acceleratore si può vedere G. Ackley, *Sulla dipendenza degli investimenti dal reddito e il principio dell’acceleratore* (da cui sono tratte le formule riportate nel testo), riportato in M. Pivetti (a cura di), *Lecture di Economia Politica*, Milano 1995, pagg. 309 e ss.

Non è più la domanda di investimenti ad adeguarsi all'offerta di risparmio attraverso oscillazioni del tasso di interesse ma, al contrario, è l'offerta di risparmio ad adeguarsi al livello degli investimenti attraverso oscillazione del livello dei redditi<sup>7</sup>.

L'equilibrio, alla luce del principio di domanda effettiva, verrà raggiunto quando il reddito sarà salito a tal punto da generare un'offerta di risparmio corrispondente alle esigenze del mutato livello di investimento.

L'operare di tale meccanismo vale anche al contrario: il "paradosso" della parsimonia rappresenta l'altro modo di agire del principio di domanda effettiva.

E' sintomo di poco buon senso il fatto che la teoria della domanda effettiva non venga presa in considerazione dalla maggioranza dei macroeconomisti i quali, invece, continuano a puntare l'indice contro il risparmio pubblico negativo suscettibile, a dire dei *supply-siders*, di diminuire l'offerta complessiva di risparmio con effetti deleteri sull'economia.

Ma non sempre è così. I principi dell'acceleratore e della domanda effettiva mostrano come un aumento della propensione al risparmio dell'intera economia porti ad una riduzione tanto del livello del reddito quanto del livello di offerta di risparmio (sempre a livello aggregato).

Come il "paradosso" degli incentivi all'investimento dimostra che una diminuzione della propensione al risparmio (causata da un risparmio pubblico negativo) genera un aumento sia degli investimenti che del reddito (quindi dell'offerta di risparmio), così il "paradosso" della parsimonia dimostra, al contrario, come un aumento della propensione al risparmio, a livello aggregato, essendo le decisioni di investimento del tutto indipendenti dalle decisioni di risparmio e dipendendo, al contrario, dalle decisioni di consumo

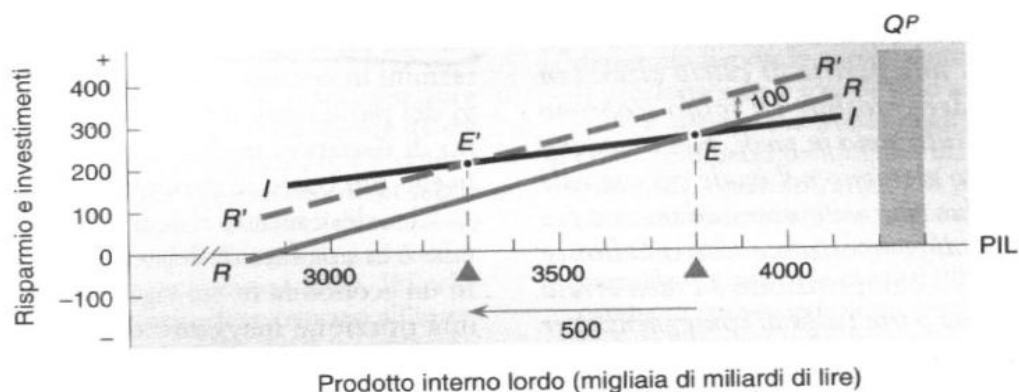
---

<sup>7</sup> Keynes "fornì un apparato analitico che dimostrava la possibilità di un equilibrio stabile di sottoccupazione, tale cioè che il sistema economico poteva rimanervi agganciato in modo persistente, qualora non si fosse provveduto a rimuoverlo da una situazione del genere con idonee misure di intervento pubblico", F. Caffè, *Lezioni di politica economica* (a cura di N. Acocella), Torino 2008, pag. 150

da parte dei soggetti economici, porti con sé una diminuzione dell'offerta di risparmio nell'intera economia.

Le decisioni di investimento, alla luce del principio dell'acceleratore, aumentano solo se vi è una variazione positiva del livello dei consumi, non di certo se vi è una variazione positiva del livello dei risparmi. Partendo da questa considerazione si inferisce che aumentando la propensione al risparmio dell'economia il prodotto complessivo dovrà ridursi e l'occupazione dovrà calare fino al punto in cui un nuovo reddito, ridimensionato, e una maggiore povertà diffusa tra la popolazione facciano aumentare i consumi (e diminuire i risparmi) ad un livello tale da sostenere il livello degli investimenti, livello che non sarà rimasto immutato a fronte di una diminuzione del reddito, bensì sarà calato anch'esso.

Graficamente gli effetti tanto negativi di un aumento della propensione al risparmio sono così rappresentati<sup>8</sup>:



Keynes disse che la propensione al risparmio dei membri più ricchi della collettività può essere incompatibile con l'occupazione dei suoi membri più poveri : tale frase è adesso a torto trascurata dalla maggioranza dei macroeconomisti.

La maggioranza degli economisti non dà molta importanza alla funzione di domanda aggregata: in genere l'opinione prevalente non crede che nel lungo periodo e stabilmente il prodotto possa essere aumentato da una espansione

<sup>8</sup> Figura tratta da P. A. Samuelson e W. Nordhaus, *op. cit.*, pag.461

della DA, sia che dipenda da una politica monetaria espansiva, sia che dipenda da una politica di bilancio orientata alla spesa.

La teoria ora dominante afferma che il sistema graviti intorno al suo “tasso naturale” di produzione e di disoccupazione solo in base alle forze che condizionano l’offerta aggregata, data dalla quantità dei fattori produttivi e del livello delle tecnologie esistenti.

Secondo tale approccio una politica fiscale e di bilancio dovrebbe invece puntare a ridurre i fardelli fiscali che comprimono una potenziale ampia offerta dei fattori produttivi (capitale e lavoro).

Sostanziali tagli alla spesa pubblica servirebbero per liberare risorse necessarie per effettuare corposi tagli fiscali, nel presupposto che la conseguente maggiore offerta, sia di lavoro o di capitale (o magari di entrambi), faccia aumentare occupazione prodotto e reddito nel presente, gettando le basi per un prospero futuro.

Se la minore spesa pubblica ha effetti negativi sulla domanda aggregata poco importa. Il risparmio pubblico positivo inciderà sulla crescita dello stock di capitale in due modi: in modo diretto sommandosi al risparmio privato e facendo diminuire il tasso d’interesse da cui dipendono gli investimenti; ed in modo indiretto, facendo diminuire il tasso d’interesse a seguito di una maggiore offerta di risparmio privato dovuta a sua volta da una maggiore redditività del capitale dopo che le imposte sui redditi da capitale saranno state ridotte.<sup>9</sup>

Certo è che se si ritiene il sistema capace di gravitare al suo punto di prodotto potenziale solo grazie al lato dell’offerta, allora reddito e risparmio saranno visti come *dati*, e il risparmio pubblico negativo sarà capace solo di diminuire il risparmio privato.

---

<sup>9</sup> Come è stato giustamente affermato: "*Keynes respinge in pieno la visione dell'ortodossia finanziaria. La realizzazione dei lavori pubblici non avrebbe dovuto trovare ostacolo nel disavanzo del bilancio dello stato e degli enti locali, che, anzi, veniva esplicitamente raccomandato (deficit spending). [...] Vi è una profonda differenza tra una prassi considerata fondamentalmente antieconomica e osservata unicamente per preoccupazioni di agitazioni sociali e una concezione che inserisce sistematicamente la spesa pubblica tra le componenti, responsabilmente manovrabili, della domanda globale*" F. Caffè, op. cit. , pag. 176



Ma finché ci saranno nell'economia risorse inutilizzate non bisogna assolutamente dimenticare che proprio l'aumento della spesa pubblica (soprattutto se orientata a progetti di investimento) riuscirà ad aumentare il reddito e da qui l'offerta complessiva di risparmio: in questo caso saranno i progetti di investimento pubblici che, se da un lato faranno aumentare il debito pubblico, d'altra parte creeranno stock di capitale per il futuro.

Keynes insiste sul fatto che la formazione di capitale non è indipendente dal consumo e che l'incentivo delle imprese ad investire diminuisce a fronte della riduzione dei consumi associata con un aumento della propensione al risparmio della collettività: quindi gli sforzi di quest'ultima per risparmiare di più, attraverso misure che ne accrescano la propensione al risparmio, di per sé non aumentano il risparmio complessivo; al contrario, deprimendo la produzione corrente, tali sforzi tendono a sortire l'effetto <paradossale> di ridurre l'offerta complessiva di risparmio<sup>10</sup>.

L'importanza delle politiche keynesiane nello sviluppo dell'economia italiana nel secondo dopoguerra è bene evidenziata da un intervento di Saragat al dibattito parlamentare del 4 agosto 1951 di presentazione del settimo governo De Gasperi<sup>11</sup> :  
*“...le ultime dottrine...scoprono che l'incentivo produttivo non è più nella figura dell'imprenditore che accumula capitale, ma è nella folla anonima dei consumatori... Fu il Keynes quello che scoprì per primo il valore determinante del consumo:...la posizione classica...pone al centro dell'economia la figura del ricco, la figura del collettore di ricchezza...se è collettore di risparmio, attraverso il quale*

---

<sup>10</sup> Vedi M. Pivetti, op. cit., pag. 92. L'Autore afferma altresì: "Per circa un trentennio dalla fine della seconda guerra mondiale, il principio keynesiano della domanda effettiva esercitò una notevole influenza sulla politica economica dei paesi industrialmente avanzati (Italia esclusa). Specialmente in Europa, quel principio contribuì a emancipare i responsabili della politica economica di numerosi governi dall'ossessione piccolo-borghese per il risparmio. Il loro maggior vanto divenne allora non, come oggi, la realizzazione di cospicui avanzi primari di bilancio, ma la realizzazione di <costosi> programmi di benessere sociale: confortevoli alloggi accessibili ai più; ospedali e trasporti pubblici efficienti e sicuri; buone scuole e università; ottime biblioteche aperte fino a tardi; città pulite e ragionevolmente sicure; parchi pubblici ben tenuti; una vecchiaia dignitosa per tutti - tutte cose inconcepibili nel capitalismo senza spese pubbliche ingenti e forme di prelievo fiscale socialmente tollerabili [...]. Di fatto i primi trent'anni successivi al secondo conflitto mondiale sono da tutti riconosciuti come il periodo aureo del capitalismo, con tassi medi annui di crescita del prodotto interno lordo e del prodotto pro-capite più che doppi di quelli dell'ultimo ventennio del Novecento", pag. 93

<sup>11</sup> Atti della Camera, pag. 29726, riportato da G. Morcaldo, *Intervento pubblico e crescita economica: un equilibrio da ricostruire*, Milano 2007, pagg. 67 e 68.

*può installare delle fabbriche, non bisogna toccarlo...Noi socialisti rovesciamo il problema. Il protagonista è il piccolo consumatore...dove si è messo l'accento su questo aspetto del problema, diminuendo le imposte sui consumi e aumentando quelle sul reddito...abbiamo visto aumentare la domanda e sorgere la possibilità di produrre per un mercato più vasto”.*

## 1.2 - L'andamento della spesa pubblica e le sue componenti

Recenti studi hanno illustrato l'andamento della spesa pubblica nei Paesi industriali, evidenziando come negli ultimi 150 anni vi sia stato un ininterrotto aumento della stessa, con picchi di crescita ben circoscritti.

Si può fare riferimento alle due seguenti tabelle<sup>12</sup> ove si evidenzia la spesa pubblica in alcuni Paesi avanzati nel periodo 1870-1980 e 1980-2005:

	1870	1913	1920	1937	1960	1980
Francia	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1
Germania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9
Italia	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1
Regno Unito	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0
Stati Uniti	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0
Media <sup>1</sup>	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9

<sup>1</sup> 14 paesi industriali.

Fonte: Tanzi e Schuknecht 2000.

<sup>12</sup> Entrambe le tabelle sono tratte da F. Reviglio, *La spesa pubblica*, Venezia, 2007, pag. 237

	1980	1990	1993	1997	2000	2005
UE (15)	46,6	47,5	51,9	49,3	46,3	47,5
<i>di cui:</i>						
- Italia	42,1	52,9	56,4	50,2	46,1	48,2
- Francia	46,6	49,4	54,4	53,7	51,6	53,9
- Germania <sup>1</sup>	48,0	43,6	48,3	48,3	45,1	46,8
- Regno Unito	43,2	42,4	46,1	41,6	37,5	44,9
Stati Uniti	34,0	37,1	38,0	35,4	34,2	36,6
Giappone	32,1	31,8	34,3	36,0	39,2	37,0

<sup>1</sup> Dal 1991 i dati per la Germania si riferiscono alla Germania unificata.

Fonte: FMI 1997 per il 1980; OECD 2006 per gli altri anni.

Come si evince dai dati riportati, l'aumento della spesa pubblica non è stato continuo, ma si è concentrato nell'arco di tempo tra le due guerre mondiali e nel periodo 1960-80.

Nel 1870 la spesa pubblica media nei Paesi industriali era al 10,8% del Pil; nel 1913, alla vigilia della prima guerra mondiale, era salita “soltanto” al 13,1%: in quel periodo, infatti, precedente alla costruzione del *welfare state*, allo Stato era affidato solo il compito di fissare le regole per il buon funzionamento del mercato e di provvedere ai beni e servizi pubblici “puri”: finanziamento delle opere pubbliche, della difesa e della sicurezza pubblica, della fornitura dell'istruzione di base e di qualche sporadico intervento assistenziale a favore delle aree di povertà estrema, senza tuttavia dare luogo a veri e propri trasferimenti sociali.

Pertanto il livello della spesa pubblica determinato da tali esigenze era necessariamente basso.

Gli sforzi bellici della prima guerra mondiale e, in un secondo tempo, la crisi finanziaria del '29 cui è seguita la Grande Depressione degli anni '30, unitamente alla elaborazione di un nuovo sistema di economia e di politica economica da parte dell'economista inglese John M. Keynes a fronte dei fallimenti del mercato e della teoria economica classica, hanno portato ad una nuova considerazione dello Stato e dei suoi doveri di intervento nel sistema economico e nel mercato: si è così registrato, nel periodo intercorrente tra la vigilia delle due guerre mondiali, un aumento di oltre 10 punti di Pil del livello della spesa pubblica (dal 13,1% nel 1913 al 23,8% nel 1937).

La costruzione dello Stato sociale (welfare State) sulla spinta del pensiero economico keynesiano e della consapevolezza dell'importanza della "domanda effettiva" per sostenere il reddito e l'occupazione, hanno contribuito, a partire dagli anni '60, a far salire il livello della spesa pubblica media, finanziata in parte con i prelievi fiscali e (in maggior parte) in *deficit*, quasi al 42% nel 1980<sup>13</sup>.

In Italia il *trend* di crescita è continuato fino al 1993 (spesa pubblica pari al 56,4% del Pil): a partire da tale anno le preoccupazioni sull'enorme debito pubblico accumulato ed il conseguente processo di risanamento delle finanze pubbliche (di cui un effetto è stato il massiccio piano di privatizzazioni e di dismissioni del patrimonio pubblico) hanno portato ad una contrazione della spesa pubblica che, nel 2005, era tornata al 48,2%<sup>14</sup>.

Il *Settore pubblico* comprende, secondo la definizione della Banca d'Italia, le Amministrazioni Pubbliche, le ex Aziende autonome dello Stato e le Aziende municipalizzate e regionalizzate.

L'indebitamento netto ed il debito delle Amministrazioni Pubbliche è pubblicato nella *Relazione annuale* della Banca d'Italia (presentata alla fine di maggio di ogni anno): nell'ultima Relazione, presentata il 31 maggio 2010 con riferimento al 2009, è

---

<sup>13</sup> Come è stato affermato: "Nelle condizioni assai negative di partenza, gli interventi pubblici attuati negli anni cinquanta e sessanta, inserendosi in un contesto di capacità produttiva inutilizzata, è da ritenere abbiano contribuito a fornire un forte impulso alla domanda e quindi, attraverso l'operare del moltiplicatore e dell'acceleratore, all'espansione del reddito e dell'occupazione. Ma è altresì da ritenere che gli interventi posti in essere, per la loro natura, come accennato, abbiano nel contempo contribuito in misura determinante all'ammodernamento del sistema economico e quindi ai forti guadagni di produttività realizzati, motore del processo di crescita", G. Morcaldo, *op. cit.*, pag.88.

<sup>14</sup> Vedi anche F. Reviglio, *op. cit.* pag. 57-58. Inoltre, secondo l'Autore: "Contribuiscono a spiegare l'aumento della spesa pubblica:

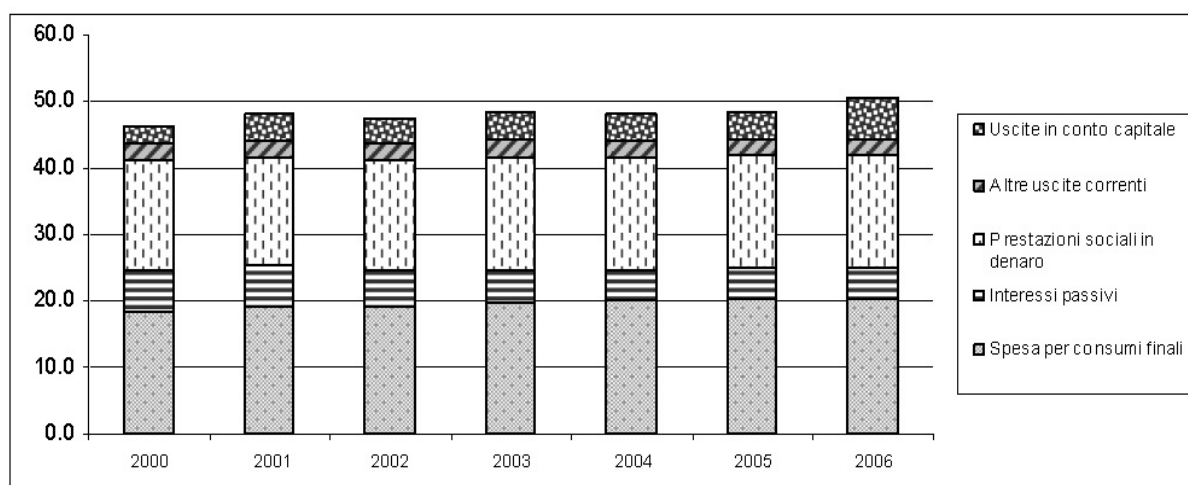
- Le guerre, causa di un forte incremento della spesa che in parte non scompare nei periodi successivi con un effetto a scalino;
  - La crescente consapevolezza della legittimazione dell'intervento con la spesa pubblica, diretto a fornire beni e servizi misti e meritevoli per le esternalità positive che essi producono [...];
  - Il perseguimento di politiche di sostegno della domanda globale per il mantenimento di un elevato tasso di attività del sistema economico [...];
  - I fattori demografici, in particolare l'allungamento della vita media della popolazioni [...];
  - L'industrializzazione e il processo di urbanizzazione [...];
  - Il progresso tecnico [...];
  - La domanda crescente di beni superiori, quali sono gran parte dei servizi pubblici [...];
  - I fattori istituzionali, quali le insufficienze dei sistemi politici proporzionali, la possibilità e facilità del finanziamento in disavanzo [...];
  - I comportamenti degli uomini politici che vogliono lucrare i benefici offerti dalla spesa pubblica per essere rieletti e dei burocrati che mirano a mantenere e accrescere il proprio potere e i propri emolumenti"
- pag. 61

stato evidenziato che: “Nel 2009 si è assistito a un drammatico deterioramento delle finanze pubbliche nell’area dell’euro, indotto dalla crisi e dalle misure discrezionali messe in campo dai governi per contrastarla”<sup>15</sup>.

Per avere un’idea delle differenti voci della spesa pubblica nel bilancio Italiano si può fare riferimento alla seguente Tabella elaborata dall’Istat<sup>16</sup> nel periodo 2000-2006, ove si rappresenta l’insieme delle attività poste in essere dall’operatore pubblico ed è sintetizzato l’indebitamento o l’accreditamento netto.

L’analisi delle spese sostenute è arricchita osservando l’esame dei principali aggregati in rapporto al Pil.

La Tabella mostra l’evoluzione della spesa pubblica così suddivisa: spesa per consumi finali<sup>17</sup>, interessi passivi, prestazioni sociali in denaro, altre uscite correnti e spesa in conto capitale:



Il periodo 2000-2006 è caratterizzato da un andamento crescente della spesa in rapporto al Pil, che passa dal 46,2% del 2000 al 50,5% del Pil del 2006, con una media pari al 48,2% del Pil.

Non bisogna però ritenere che la spesa pubblica nel 2006 sia tornata ai maggiori livelli dei primi anni '90 dal momento che lo studio dell’Istat evidenzia come “l’

<sup>15</sup> Banca d’Italia, *Relazione annuale sul 2009*, pag. 60, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

<sup>16</sup> Istat, *Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione*, 2008, pag. 2, [www.istat.it](http://www.istat.it)

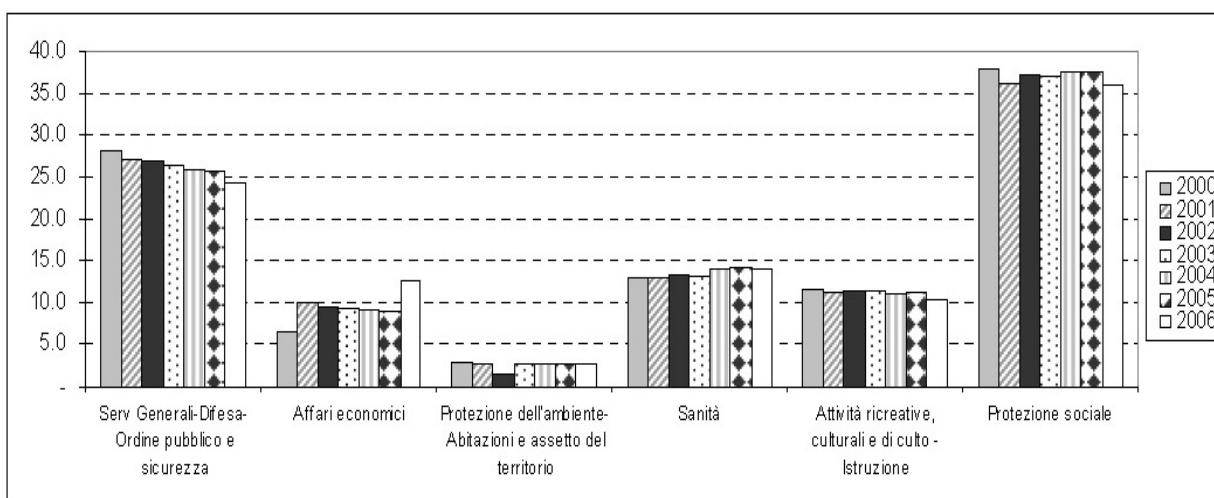
<sup>17</sup> La spesa per consumi finali rappresenta un indicatore sintetico del consumo dei servizi pubblici

l'arco di tempo considerato è stato interessato da alcuni eventi di tipo non ripetibile, quali:

- la concessione di licenze UMTS7 nell'anno 2000, che ha prodotto un'entrata straordinaria di circa 13,8 miliardi di euro; secondo le regole dei conti nazionali tale operazione va registrata come una minore uscita in conto capitale;
- oneri straordinari, pari a circa 30 miliardi di euro nell'anno 2006, da imputare ai rimborsi di IVA sulle auto aziendali, alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV e alla retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli.

Al netto di questi effetti straordinari il rapporto tra spesa pubblica e Pil sarebbe stato del 47,4% nel 2000 e del 48,5% nel 2006<sup>18</sup>.

Disaggregando per funzione i vari compartimenti in cui si articola la spesa pubblica italiana nel medesimo periodo 2000-2006, si può elaborare la seguente Tabella<sup>19</sup>:



Le funzioni svolte dalla P.A. sono state suddivise in 1) Servizi generali comprendenti le classiche funzioni svolte dallo Stato (difesa, ordine pubblico, giustizia etc.); 2) Affari economici (agricoltura, attività manifatturiere, trasporti, telecomunicazioni etc.); 3) Protezione dell'ambiente, abitazioni ed assetto del territorio; 4) Sanità; 5) Attività Ricreative, culturali e di istruzione; 6) Protezione sociale (assistenza e previdenza).

<sup>18</sup> Istat, *Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione*, 2008, pag. 2, [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>19</sup> Istat, *Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione*, 2008, pag. 4, [www.istat.it](http://www.istat.it)

Come si può notare vi è stato un lieve ma continuo decrescere della spesa pubblica italiana nei servizi generali, arrivando nel 2006 sotto la soglia del 25% del Pil; diminuzioni al 2006 vi sono state anche nel compartimento della protezione sociale e nelle attività di istruzione e cultura.

La crescita della spesa, a ben vedere, vi è stata solo nel settore degli Affari economici ma, come evidenziato dall'Istat, tale *trend* è stato causato più da fenomeni congiunturali che strutturali, soprattutto di natura tributaria: *“La crescita del periodo successivo, 2001-2005, è legata, in buona parte, ai trasferimenti in conto capitale al gruppo Ferrovie; sul livello del 2006 hanno avuto impatto tutte le operazioni straordinarie relative a: rimborsi di IVA sulle auto aziendali, cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV e retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli”*<sup>20</sup>.

Volendo procedere ad un confronto internazionale con gli altri Paesi dell'area dell'euro (aggiornato al 2005) si può notare nella prossima Tabella come le spese pubbliche italiane siano sostanzialmente in linea con quelle degli altri Paesi, ad eccezione della voce “Servizi generali”.

In particolar modo è degno di rilievo il dato riguardante la spesa per Protezione sociale (assistenza e previdenza): a differenza di quanto comunemente si ritiene, tale spesa in Italia si è attestata al 37,6%, ovvero ben al di sotto di quanto speso da altri importanti Paesi europei come Francia e Germania (rispettivamente 42,2% e 46,9%)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Istat, *Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione*, 2008, pag. 3, [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>21</sup> La Tabella è tratta Istat, *Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione*, pag. 6, [www.istat.it](http://www.istat.it).

Si riporta il commento elaborato dall'Istat: *“Dal confronto dei dati sulla distribuzione percentuale della spesa per funzione si osserva come i paesi con un elevato debito pubblico, Italia, Grecia e Belgio, presentino una più elevata percentuale di spesa in corrispondenza alla funzione dei Servizi generali delle Amministrazioni pubbliche, che accoglie al suo interno una specifica classe dedicata agli Oneri sul debito pubblico.*

*La percentuale di spesa per la Difesa e l'Ordine pubblico e la sicurezza si attesta, per l'aggregato EU13, intorno ad una media del 6,5% del totale. L'Italia (con oltre il 6,5%) si colloca in una posizione leggermente superiore alla media; risultano inferiori alla media le spese di paesi come il Lussemburgo e l'Austria (rispettivamente 3% e 4,5% del totale), è superiore invece quella della Grecia, con oltre il 10%.*

*In Italia la quota di spesa per Affari economici si colloca perfettamente in linea con la media EU13 (intorno all'8-9%); da evidenziare il basso livello della Francia (circa il 5-6%) a cui si contrappongono gli alti livelli raggiunti da paesi come l'Irlanda (15-16%), la Grecia e la Spagna (intorno al 12%).*

	Austria	Belgio	EU13	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Portogallo	Slovenia	Spagna
Servizi generali	13,8	-	-	13,4	13,4	13,1	18,8	-	18,7	13,0	17,2	14,5	14,5	12,0
Difesa	1,8	-	-	3,3	3,6	2,4	6,1	-	2,9	0,6	3,1	2,9	2,9	2,9
Ordine pubblico e sicurezza	2,9	-	-	3,0	2,6	3,5	2,8	-	4,0	2,4	3,8	4,3	3,7	4,8
Affari economici	10,1	-	-	9,2	5,4	7,4	11,5	-	7,9	10,0	10,1	9,1	9,3	12,0
Protezione dell'ambiente	0,7	-	-	0,7	1,5	1,1	1,4	-	1,7	2,5	1,9	1,2	1,1	2,3
Abitazioni e assetto del territorio	1,2	-	-	0,5	3,4	2,1	1,0	-	1,5	2,0	2,5	1,3	0,7	2,3
Sanità	13,9	-	-	13,6	13,7	13,3	9,9	-	14,4	12,5	9,6	15,2	13,9	14,9
Attività ricreative, culturali e di culto	2,0	-	-	2,4	2,8	1,4	0,8	-	1,8	4,5	3,2	2,4	2,3	3,7
Istruzione	12,0	-	-	12,0	11,5	8,9	5,9	-	9,7	11,6	11,3	15,7	13,9	11,5
Protezione sociale	41,7	-	-	42,0	42,2	46,9	41,9	-	37,6	41,0	37,3	33,4	37,6	33,7
Totale	100,0	-	-	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quello che, invece, è preoccupante nell'andamento dei conti pubblici italiani è la consistente spesa per interessi sul debito illustrata nella seguente Tabella<sup>22</sup> con riferimento agli anni 2006-2010:

*Per quanto riguarda la funzione di Protezione dell'ambiente non è possibile ottenere dei dati per l'aggregato EU13, in quanto l'Irlanda non è in grado di fornire informazioni di spesa riguardo a questo tipo di funzione, per cui le spese per l'ambiente rimangono contabilizzate all'interno di altre divisioni. La percentuale di spesa per l'Italia (1,7%) si colloca sugli stessi livelli dei maggiori paesi europei.*

*La quota destinata ad Abitazione e assetto del territorio dell'Italia (circa l'1,5%) insieme a quella del Belgio (0,7%), Finlandia (0,7%), Grecia (0,9%) e Slovenia (0,8%) si colloca al di sotto della media EU13, che è pari a circa 2-2,5%; le maggiori percentuali di spesa in questo settore si registrano in Irlanda (oltre 6%) e Francia (oltre il 3%).*

*Per quanto riguarda le principali spese a carattere individuale si osserva che la quota di spesa per la sanità dell'Italia risulta abbastanza vicina a quella degli altri principali paesi dell'UE13 (13%); in cima a questa graduatoria si colloca il Portogallo, con il 15% circa della spesa pubblica totale destinata a tale funzione, mentre i Paesi Bassi e la Grecia (con circa il 9%) sono nelle ultime posizioni.*

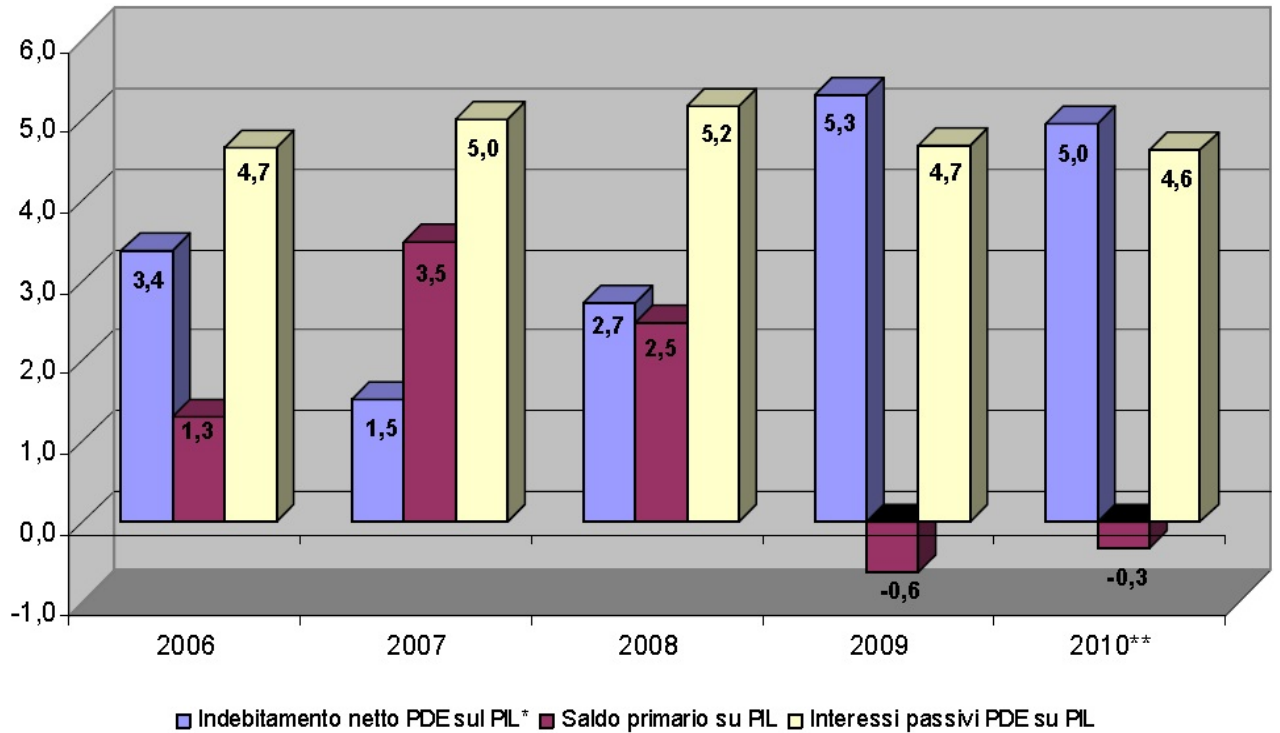
*Alla spesa per Attività ricreative, culturali e di culto viene assegnata, in generale in tutti i paesi, la percentuale più bassa (circa il 2% per EU13); fanno eccezione paesi come il Lussemburgo, con il 4,5%, la Spagna e i Paesi Bassi, che arrivano a superare il 3%.*

*La spesa per l'Istruzione vede l'Italia (con poco meno del 10%), insieme alla Grecia (6,5%) e alla Germania (9%), posizionarsi tra i paesi che vi dedicano una quantità più limitata di risorse, mentre il Portogallo, con quasi il 16%, è il paese con la percentuale più alta.*

*Per quanto riguarda la spesa per la protezione sociale, l'Italia è tra i paesi che destinano una quota rilevante della propria spesa, oltre il 37%, alle funzioni di previdenza e assistenza, che è comunque inferiore a quella EU13 (41%). La Germania, con oltre il 46%, risulta il paese con la quota più alta destinata a tale funzione, in posizione opposta si trova l'Irlanda, con meno del 26%."*

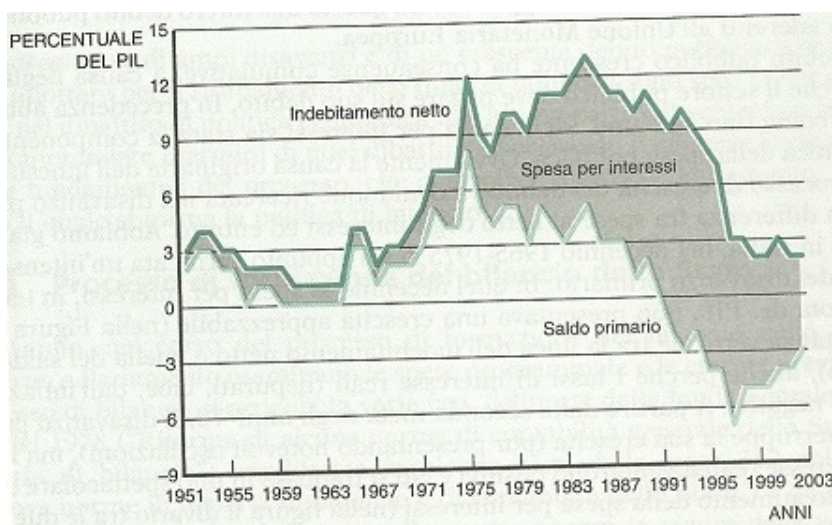
<sup>22</sup> Istat, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, 2010, pag. 3, [www.istat.it](http://www.istat.it)





\* Nella figura l'indebitamento è espresso con il segno positivo  
 \*\* Previsioni – Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'aumento della spesa per interessi nell'ultimo cinquantennio è, inoltre, ben illustrata dal seguente grafico<sup>23</sup> ove è evidente l'enorme forbice tra il saldo primario e l'indebitamento netto che si è andato creando nei decenni:



<sup>23</sup> J. E. Stiglitz, *Economia del settore pubblico*, Vol. 2, Milano 2008, pag. 39

La spesa per interessi è divenuta di gran lunga maggiore del saldo primario di bilancio con la conseguenza che per ridurre l'indebitamento netto (aumentando il saldo primario), ferma restando il livello dell'imposizione fiscale ed a parità di crescita del Pil, si dovrebbe ridurre la spesa pubblica (anche quella per investimenti produttivi e per il sostegno al reddito) per liberare risorse finanziarie da destinare al pagamento degli interessi (prospettiva tutt'altro che raccomandabile).

Occorre, infatti, avere sempre a mente il "paradosso della parsimonia" illustrato nel precedente paragrafo: ovvero quel "paradosso" ove si dimostra, al contrario, come un aumento della propensione al risparmio a livello aggregato, dato che le decisioni di investimento sono in gran parte indipendenti dalle decisioni di risparmio e dipendono, al contrario, dalle decisioni di consumo da parte dei soggetti economici, porti con sé a lungo andare una diminuzione dell'offerta di risparmio nell'intera economia.

Come è stato detto: *"Se la copertura finanziaria anticipata non aumenta la produzione i suoi vantaggi non sono chiari"*<sup>24</sup>.

Se un atto di risparmio è compiuto a livello microeconomico si rinuncia ad un bisogno che prima era soddisfatto, si compie un atto negativo, si fa a meno del consumo presente per accumulare la quota di reddito non consumata.

Può essere vero che il singolo sente di essersi "arricchito" tramite l'atto di rinuncia al consumo ma bisogna sottolineare, altresì, che rinunciare al consumo presente, sempre a livello microeconomico, non implica necessariamente voler aumentare il consumo futuro: come notò Keynes, il risparmio presente non implica necessariamente la decisione di avere una cena o di comperare un paio di stivali tra una settimana o tra un anno, o di consumare una qualsiasi cosa specifica ad una data determinata, cosicché esso non stimola di per sé gli affari connessi con il prepararsi per futuri atti di consumo.

---

<sup>24</sup> N. Barr *"La riforma delle pensioni: miti, verità e scelte normative"* - Diritto ed Economia dello Stato Sociale – Inpdap, n° 2 / 2002, pag. 18

La conclusione di questo ragionamento porta a dubitare della bontà del risparmio, almeno a livello macroeconomico, poiché dati molteplici atti di rinuncia al consumo presente, e non potendo prevedere un aumento del consumo futuro, le risorse risparmiate troveranno difficilmente canali per il loro reimpiego in investimenti.

Il denaro, se non speso, si tramuterà quindi in un fattore di “disintegrazione sociale” poiché l’agente sociale, risparmiando il proprio denaro *“dice esplicitamente di non avere più un bisogno immediato dell’attività altrui che quel denaro prima evocava”*<sup>25</sup> e porterà, quindi, alla contrazione dell’attività produttiva con conseguente disoccupazione.

Quando si parla di restringere il consumo, di ripagare tutto il debito pubblico accumulato, di fare sacrifici e atti di risparmio collettivi occorrerebbe sempre valutare gli effetti di questo “paradosso della parsimonia”.

Alcuni Autori hanno addirittura affermato la necessità, nel prossimo futuro, di fare ritorno al meccanismo delle partecipazioni statali per incoraggiare la ripresa in settori strategici<sup>26</sup>.

E’ comunque in atto una maggiore consapevolezza crescente sull’importante ruolo svolto dal settore pubblico in ambito economico (almeno nell’esperienza italiana): *“E’ oggi ancor più chiaro rispetto al secondo dopoguerra che l’apporto dell’azione pubblica nel favorire l’ammodernamento dell’apparato produttivo, nell’orientare l’offerta, nello sviluppo dei settori strategici e nella formazione del capitale umano è determinante. [...]*

*Il contributo del settore pubblico al rafforzamento delle prospettive di crescita nell’attuale contesto assume particolare importanza perché la situazione di forte cambiamento richiede investimenti ingenti e a elevata rischiosità, nonché una profonda ristrutturazione dell’apparato produttivo”*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> G. Mazzetti, *Quel pane da spartire – Teoria generale della necessità di redistribuire il lavoro*, Torino, Bollati Boringhieri 1997, pag. 98

<sup>26</sup> “Le partecipazioni statali dovrebbero tornare a svolgere un ruolo propulsivo nei settori avanzati, nella ricerca e nell’innovazione tecnologica”, G. Morcaldo, op. cit., pag. 227

<sup>27</sup> G. Morcaldo, op. cit. pag. 226.

## PARAGRAFO II – Cenni di economia del benessere

### *2.1 - I teoremi fondamentali dell'economia del benessere e la concorrenza perfetta*

Al fine di meglio comprendere i risvolti più illuminanti offerti dall'analisi economica del diritto pubblico occorre, in primo luogo, soffermarsi in via preliminare su quella branca della disciplina economica denominata “Economia del Benessere”, nome che trova la sua origine dal titolo del libro che l'economista inglese Arthur Cecil Pigou pubblicò nel 1920.

Si può, in via approssimativa, affermare che l'economia del benessere è quel filone della teoria economica che ha per oggetto la desiderabilità sociale di situazioni economiche alternative: ovvero l'economia del benessere si propone di fornire allo studioso i criteri generali sulla base dei quali sia possibile giudicare se una data situazione economica (o, per meglio dire, giuridico-economica) sia preferibile ad un'altra dal punto di vista del benessere sociale.

Proprio per questa sua peculiare capacità di confrontare esiti economici e sociali alternativi, l'economia del benessere, sin dalla sua nascita agli inizi del XX secolo, è stata utilizzata per valutare l'agire degli operatori tanto privati quanto pubblici; per verificare, di volta in volta, quando sia economicamente opportuno ed efficiente che lo Stato si ritragga dall'agone economico o, al contrario, per illuminare le specifiche ipotesi in cui è auspicabile che ne prenda parte, sia attivamente sia come semplice regolatore esterno.

Poc'anzi si è fatto un fugace cenno all' “efficienza” ed è importante, fin da ora, chiarire che proprio tale parola “efficienza” rappresenta il filo conduttore del presente lavoro, la meta verso cui tende la quasi totalità degli studi di *Law and Economics*, la stella polare che orienta, in tutto il mondo, coloro che si affannano nell'analisi economica del diritto per trovare il perfetto bilanciamento

tra “Stato e mercato”, al fine di massimizzare il benessere sociale e la produzione di una collettività.

Si vedrà nel prosieguo il ruolo “cruciale” che il diritto (in particolare il diritto pubblico) svolge al servizio dell’efficienza: è comunque essenziale precisare che per “efficienza” di solito si intende la nozione che della stessa ha fornito, quasi un secolo fa, l’economista italiano Vilfredo Pareto<sup>28</sup>, secondo cui si ottiene la vera efficienza economica solo in una situazione di allocazione delle risorse tale che, modificando la suddetta allocazione, non sia possibile aumentare il benessere di almeno uno degli individui che compongono la collettività senza diminuire, nel contempo, il benessere di qualcun’altro (ottimo paretiano).

Si ha, invece, un “miglioramento paretiano” tutte le volte in cui nel passaggio da una situazione ad un’altra vi sia un vantaggio per qualcuno senza peggioramenti per nessun altro<sup>29</sup>.

I più importanti teoremi dell’economia del benessere descrivono il legame che esiste tra il funzionamento dei mercati di concorrenza perfetta e l’efficienza paretiana: il primo teorema pone un’identità ontologica, affermando che se un’economia è perfettamente concorrenziale<sup>30</sup> allora la stessa è anche necessariamente Pareto-efficiente (nel senso illustrato poc’anzi).

Il secondo teorema affronta la questione inversa: dal momento che vi sono numerose allocazioni delle risorse Pareto-efficienti, trasferendo risorse da un individuo ad un altro di sicuro si migliorerà la posizione di quest’ultimo a scapito del primo, ma se poi si lascerà funzionare il meccanismo di mercato a concorrenza perfetta, si otterrà automaticamente una nuova allocazione Pareto-efficiente.

Il secondo teorema dell’economia del benessere ha all’evidenza importanti applicazioni in ottica redistributiva: infatti se si volesse realizzare una particolare

---

<sup>28</sup> Si vedrà nei successivi capitoli se è possibile coniare anche altre nozioni di efficienza

<sup>29</sup> E’ importante notare che vi saranno miglioramenti paretiani fino a che non si arrivi ad una situazione di ottimo e che, comunque, l’intero sistema paretiano di misurabilità dell’efficienza parte del presupposto di confrontabilità oggettiva delle variazioni individuali di benessere.

<sup>30</sup> Per “concorrenza perfetta” si intende quella situazione di mercato in cui vi sono molte imprese che producono beni omogenei il cui prezzo viene fissato dall’incontro di domanda e offerta, senza alcuna possibilità per il singolo imprenditore di variare il prezzo di mercato modificando la propria curva di offerta.

distribuzione delle risorse a favore di determinati strati della popolazione, la sola cosa che lo Stato dovrebbe fare sarebbe ridistribuire inizialmente la ricchezza a loro vantaggio, per poi ritirarsi del tutto e lasciar operare il mercato di concorrenza perfetta il quale, qualunque sia l'iniziale redistribuzione delle risorse, giungerà *sua sponte* ad una situazione di efficienza paretiana<sup>31</sup>.

Si procederà ora brevemente ad illustrare il meccanismo economico che sta dietro all'affermazione secondo cui, in concorrenza perfetta, si riesce sempre a raggiungere una situazione di ottimo paretiano.

Un risultato complessivamente ottimo si ottiene solo se si dimostra che, in concorrenza perfetta, vi è sia l'efficienza nello scambio sia l'efficienza nella produzione.

Iniziando dal primo punto (l'efficienza nello scambio), si può prendere l'esempio di un'economia estremamente semplificata<sup>32</sup> dove due individui (Robinson Crusoe e Venerdì) al margine di una foresta scambiano mele con arance: se Robinson è disposto a cedere un'arancia in cambio di una mela e Venerdì è disposto a cedere tre mele in cambio di una arancia, allora vi è spazio per uno scambio efficiente<sup>33</sup>.

Fino a quando i tassi marginali di sostituzione di Robinson e Venerdì sono differenti, esiste la possibilità di scambi vantaggiosi per entrambi: vi sarà, pertanto, una situazione efficiente solo quando non sarà più possibile distribuire il prodotto (arance e mele) in modo da migliorare il benessere di almeno uno dei due senza peggiorare quello dell'altro, ovvero fino a quando non si raggiungerà l'uguaglianza dei tassi marginali di sostituzione di Robinson e di Venerdì.

In concorrenza perfetta si raggiungerà tale risultato.

---

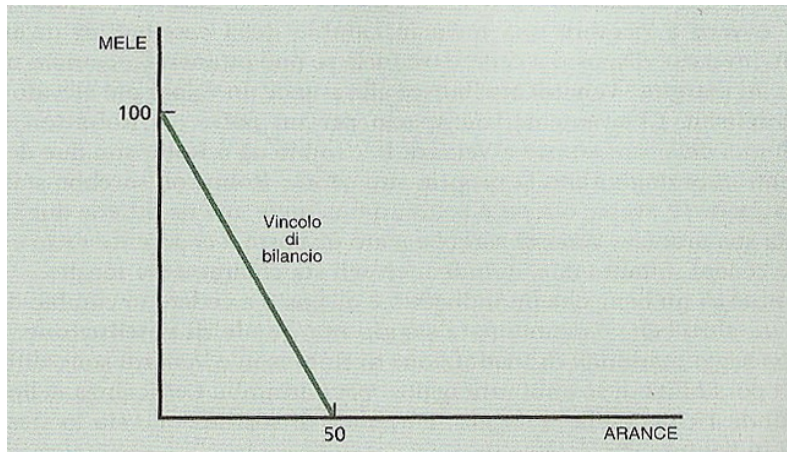
<sup>31</sup> Vedi J. E. Stiglitz "*Economia del settore pubblico*" - Vo. 1 – pag. 35, Milano 2007

<sup>32</sup> Semplificazioni poi sarcasticamente criticate da R. H. Coase nella sua analisi

<sup>33</sup> La quantità di un bene che un individuo è disposto a cedere in cambio di una unità di un altro bene è detta "tasso marginale di sostituzione" o TMS

Infatti bisogna considerare che ogni consumatore prende le proprie decisioni di consumo entro il proprio vincolo di bilancio che, a sua volta, è dato dal rapporto tra i prezzi dei beni da consumare.

Graficamente è possibile rappresentare il vincolo di bilancio come una retta su un asse cartesiano<sup>34</sup>:



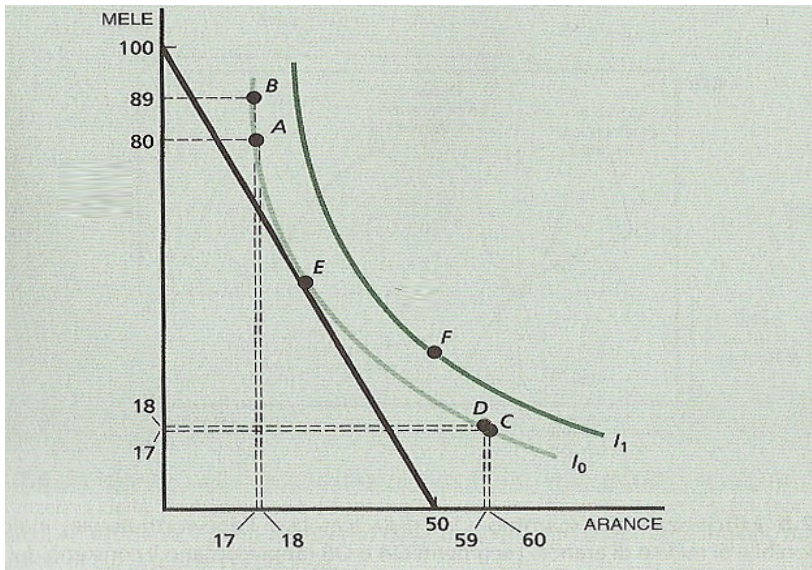
Dal momento che ogni consumatore razionale cercherà di massimizzare la propria utilità nel consumo, arriverà a richiedere una quantità di mele e arance tale che la sua più elevata curva di indifferenza<sup>35</sup> sia tangente alla retta del vincolo di bilancio<sup>36</sup>:

---

<sup>34</sup> J. E. Stiglitz, *op. cit.* - Vo. 1 – pag. 42

<sup>35</sup> Si chiama “curva di indifferenza” quella curva rappresentata su un piano cartesiano che unisce i punti in cui diverse combinazioni di due prodotti forniscono al consumatore lo stesso livello di utilità e, appunto per questo, egli sarà indifferente tra un punto e l’altro all’interno della stessa curva, essendo sempre uguale l’utilità che ne ricava

<sup>36</sup> J. E. Stiglitz, *op. cit.* - Vo. 1 – pag. 43



Dal momento che l'inclinazione della retta di bilancio è data dal rapporto dei prezzi di beni, e che l'inclinazione della curva di indifferenza è pari al tasso marginale di sostituzione, e considerato inoltre che, nel punto di tangenza E, l'inclinazione della curva di indifferenza è uguale a quella del vincolo di bilancio, ne discende che nel punto E il rapporto dei prezzi sarà uguale al tasso marginale di sostituzione.

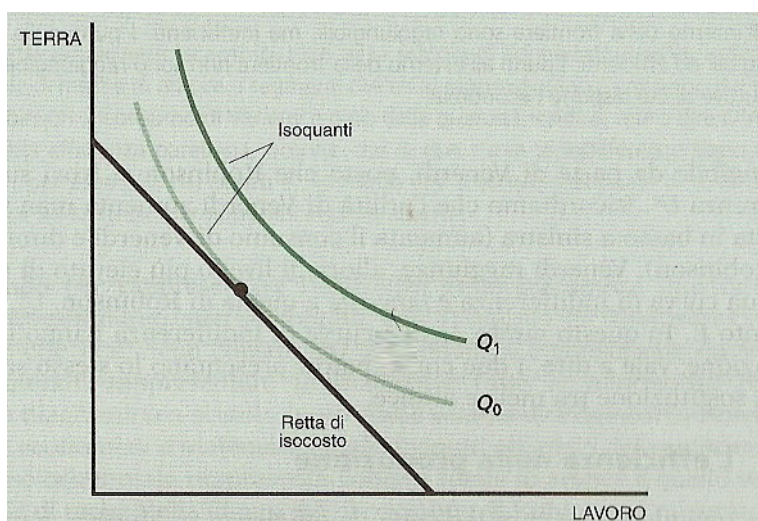
Come poc'anzi si è visto, l'efficienza paretiana nello scambio vuole che il tasso marginale di sostituzione per ogni coppia di beni (in questo caso arance e mele) sia uguale per tutti i consumatori: poiché in concorrenza perfetta i prezzi sono gli stessi per tutti i consumatori, e ciascun consumatore uguaglia il proprio tasso marginale di sostituzione al rapporto tra i prezzi, di conseguenza si avrà che tutti i consumatori avranno lo stesso tasso marginale di sostituzione, rispettando, pertanto, il requisito richiesto per l'efficienza nello scambio.

In maniera analoga si ragionerà per quanto riguarda l'efficienza nella produzione.

Al posto del vincolo di bilancio, in questo caso, si ha una retta di isocosto, che rappresenta le diverse combinazioni dei fattori produttivi (in ipotesi terra e lavoro) che costano all'impresa lo stesso ammontare: l'inclinazione della retta di isocosto, pertanto, rappresenta il rapporto tra il prezzo dei due fattori produttivi considerati.



Si può considerare il seguente esempio grafico<sup>37</sup>:



Nella figura sono anche rappresentate due curve di isoquanti, che rappresentano le diverse combinazioni di terra e lavoro che consentono all'impresa di produrre lo stesso ammontare di output<sup>38</sup>: l'inclinazione di un isoquante raffigura, pertanto, il tasso marginale di sostituzione tecnica, ovvero la quantità di un fattore produttivo necessaria per compensare la riduzione di una unità dell'altro fattore, in modo da mantenere invariato l'output.

Un'impresa che tenda a massimizzare il proprio prodotto utilizzerà i fattori produttivi in modo tale da posizionarsi nel punto in cui il più elevato isoquante è tangente alla curva di isocosto<sup>39</sup>, ovvero nel punto in cui il tasso marginale di sostituzione tecnica (la pendenza dell'isoquante) è uguale al rapporto dei prezzi dei fattori produttivi (la pendenza della retta di isocosto).

In concorrenza perfetta il prezzo dei fattori produttivi è lo stesso per tutte le imprese: di conseguenza tutte le imprese che utilizzano lavoro e terra uguaglieranno il loro tasso marginale di sostituzione tecnica allo stesso rapporto tra i prezzi.

---

<sup>37</sup> J. E. Stiglitz, *op. cit.* - Vo. 1 - pag. 46

<sup>38</sup> Gli isoquanti, per le imprese, svolgono una funzione simile a quella delle curve di indifferenza per i consumatori

<sup>39</sup> La retta di isocosto, in questa analisi, svolge una funzione simile a quella vista in precedenza per il vincolo di bilancio del consumatore

Il risultato sarà che tutte le imprese saranno caratterizzate del medesimo tasso marginale di sostituzione tecnica tra terra e lavoro, soddisfacendo, pertanto, la condizione di efficienza nella produzione.

## *2.2 - I fallimenti del mercato e le consuete giustificazioni dell'intervento pubblico*

Una volta analizzati, a grandi linee, i vantaggi derivanti dalla concorrenza perfetta, occorre soffermarsi sulle classiche giustificazioni che l'economia del benessere offre a favore dell'intervento pubblico nell'economia.

Partendo dal presupposto che un mercato perfettamente concorrenziale raggiunge *ex se* l'ottimo paretiano (e questo anche a prescindere dall'iniziale distribuzione della ricchezza), se ne deduce che l'intervento statale, in tale prospettiva, dovrà solo limitarsi a riparare i casi in cui il mercato fallisce la sua opera di strumento per un'efficiente allocazione delle risorse (cosiddetti "fallimenti del mercato").

Vi possono, infatti, ben essere mercati non concorrenziali, ad esempio nelle ipotesi in cui per motivi tecnici ed economici (barriere all'entrata, non omogeneità dei prodotti, costi di trasporto) o per motivi istituzionali (riconoscimento di un brevetto per lo sfruttamento economico esclusivo), alcuni operatori ottengono un potere di mercato che permette loro di influire sui prezzi.

Possono esistere anche monopoli naturali soprattutto in presenza di rendimenti di scala, ovvero in situazioni caratterizzate da costi medi decrescenti: ad esempio nelle ipotesi in cui occorrono elevati investimenti indivisibili in costi fissi (come nel caso del trasporto ferroviario) l'aumentare dell'offerta consente di ottenere costi marginali inferiore ai costi medi e, di conseguenza, rendimenti di scala che favoriscono la maggiore espansione dell'impresa che diviene, pertanto, monopolista "naturale".

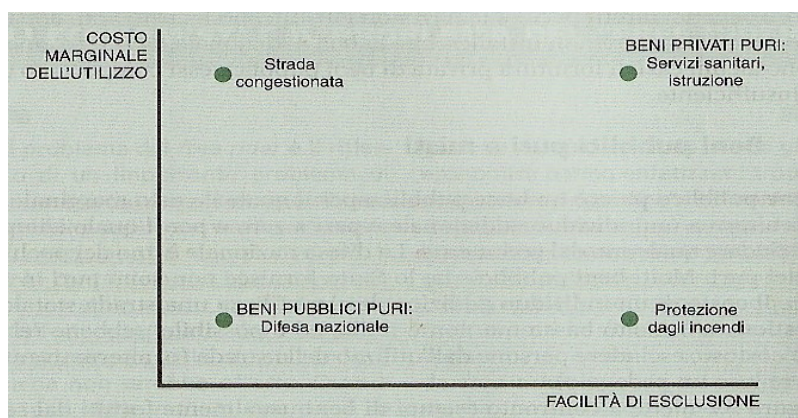
Distorsioni nel mercato possono poi derivare dall'esistenza dei "beni pubblici" che, in termini economici, sono quei beni caratterizzati (a differenza dei beni privati) dalla non rivalità e dalla non escludibilità nel consumo.

Per non rivalità nel consumo si intende che la fruizione di un bene pubblico da parte di un soggetto non pregiudica la fruizione del medesimo bene da parte di un altro consumatore: in termini più analitici si può aggiungere che il consumo del bene pubblico da parte di un soggetto aggiuntivo non comporta maggiori costi, con la conseguenza che il costo marginale di una unità in più di consumo è pari a zero.

Per non escludibilità si intende, invece, che, allo stato delle tecnologie conosciute, non è possibile (o è estremamente costoso) escludere dal godimento del bene pubblico coloro che non ne pagano il prezzo di fruizione.

All'interno della categoria dei beni pubblici vi è la sottocategoria dei beni pubblici "puri" che soddisfano perfettamente entrambe le suddette condizioni: esempio scolastico e tuttora valido è quello della difesa nazionale.

Per distinguere beni privati e beni pubblici (e beni pubblici "puri") si può fare riferimento al seguente grafico<sup>40</sup>:



Vi sono beni, come i programmi televisivi, caratterizzati dalla non rivalità nel consumo ma facilmente escludibili (denominati anche beni di "club"): si pensi alla pay-TV dove il consumo del programma televisivo da parte di un

<sup>40</sup> J. E. Stiglitz, *op. cit.* - Vo. 1 – pag. 120

telespettatore aggiuntivo non pregiudica il godimento di un altro, né fa aumentare in alcun modo il costo di produzione del servizio (costo marginale pari a zero) ma dove, allo stesso tempo, il meccanismo di trasmissione criptata del segnale impedisce la fruizione a coloro che non pagano l'abbonamento.

L'offerta privata di tale bene pubblico comporta inefficienza economica: infatti se anche l'esclusione è in teoria possibile, se un bene è non rivale nel consumo non c'è alcun motivo economico per praticare tale esclusione.

Richiedere il pagamento di un prezzo per un bene non rivale impedisce ad alcuni di godere di tale bene, anche se il loro consumo del bene in questione non comporterebbe (come visto) alcun costo marginale: pertanto il pagamento del prezzo causa inefficienza economica *sub specie* di sottoconsumo del bene in questione.

Tuttavia se non fosse possibile imporre un prezzo non vi sarà incentivo, per un imprenditore privato, ad offrire il prodotto o il servizio, con conseguente inevitabile inefficienza economica *sub specie* di offerta insufficiente.

Di conseguenza, con riguardo ai beni pubblici, esistono due principali forme di inefficienza agli stessi associate: il sottoconsumo e l'offerta insufficiente, e tali inefficienze hanno fatto propendere la maggioranza degli economisti per la produzione e l'offerta pubblica di beni di tal genere<sup>41</sup>.

Altra rilevante e classica ipotesi di fallimento del mercato è fornita dall'esistenza delle esternalità<sup>42</sup>.

Nella realtà esistono situazioni in cui alcuni beni vengono scambiati fuori dal mercato e, quindi, senza il pagamento del relativo prezzo: ciò si verifica quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza (in positivo o in negativo) il benessere di un altro soggetto senza che il primo debba rispondere del danno inflitto (in caso di esternalità negativa) o venga ricompensato del vantaggio arrecato (in caso di esternalità positiva).

---

<sup>41</sup> Vedi J. E. Stiglitz, op. cit., pag. 115

<sup>42</sup> La teoria classica delle esternalità elaborata da Pigou sarà al centro della successiva critica di Coase

Se chi procura un danno viene costretto a pagare il relativo compenso a chi lo subisce, sopportando perciò un costo corrispondente al valore del danno prodotto, si dice che l'effetto esterno, essendo stato riportato all'interno del mercato con il pagamento del prezzo, è stato "internalizzato": il costo marginale privato è stato quindi reso uguale al costo sociale.

In assenza di tale internalizzazione, al contrario, il costo marginale sopportato da colui che arreca un danno (come, ad esempio, un'impresa inquinante) risulta essere pari al solo costo sopportato da quest'ultimo (costo privato), senza tener in conto il pregiudizio che si arreca alla collettività (costo sociale): il costo privato sarà, quindi, inferiore al costo sociale per un ammontare pari al valore degli effetti esterni: e tale squilibrio causa un sovradimensionamento della produzione rispetto al livello efficiente.

All'opposto, in caso di esternalità positive, se il beneficio esterno non viene internalizzato, imponendo a chi lo riceve di compensare colui che lo produce, il beneficio marginale privato sarà minore del beneficio marginale sociale (comprensivo dell'esternalità positiva), con la conseguenza che la produzione in questione si assesterà ad un livello inferiore a quello efficiente e socialmente desiderabile, con inevitabile inefficienza<sup>43</sup>.

Per concludere tale breve panoramica sulle principali cause di fallimento del mercato non si può non accennare, infine, anche all'inevitabile costosità dell'informazione<sup>44</sup>, con la conseguenza che l'operatore economico con informazione incompleta ed imperfetta compirà scelte meno efficienti, come tali foriere di un'inefficiente allocazione delle risorse<sup>45</sup>.

Si faccia l'ipotesi del mercato delle assicurazioni, in cui appare lampante il problema dell'assimetria informativa dovuta al fatto che non è possibile ottenere gratuitamente le informazioni necessarie per scelte economicamente efficienti.

---

<sup>43</sup> Cfr. C. Cosciani, *Scienza delle Finanze*, Torino 2000, pag. 78

<sup>44</sup> Il problema dei costi di informazione e di transazione avrà un ruolo centrale nell'analisi di Coase

<sup>45</sup> La questione concernente i costi di informazione, comunque, riguarda anche le ipotesi di intervento pubblico nell'economia

In tale mercato l'assicuratore ha meno informazioni rispetto all'assicurato e, da tale asimmetria informativa, derivano due fenomeni: il comportamento sleale (*moral hazard*) e l'antiselezione (*adverse selection*).

Il primo consiste nel fatto che chi si è assicurato può essere meno accorto ad evitare il verificarsi dell'evento oggetto dell'assicurazione di quanto non sarebbe in assenza di copertura assicurativa.

Il secondo fenomeno dipende, invece, dal fatto che, data la distribuzione delle probabilità del verificarsi di un determinato evento, sono gli individui che corrono un rischio mediamente più elevato che tenderanno ad assicurarsi, facendo elevare il rischio sopportato dall'assicuratore rispetto al rischio medio a lui noto: ciò potrà costringere l'assicuratore ad elevare i premi, il che provocherà a sua volta la rinuncia all'assicurazione da parte degli individui con rischio relativamente meno forte e, di conseguenza, l'accentuarsi del fenomeno dell'antiselezione.

Il rincorrersi dell'aumentare del rischio, dell'aumento dei premi e della riduzione del numero degli assicurati, porterà il mercato in questione a rarefarsi, fino a scomparire completamente, con inevitabile inefficienza economica.

### 2.2.1 - *Segue: le esternalità e le tasse pigouviane*

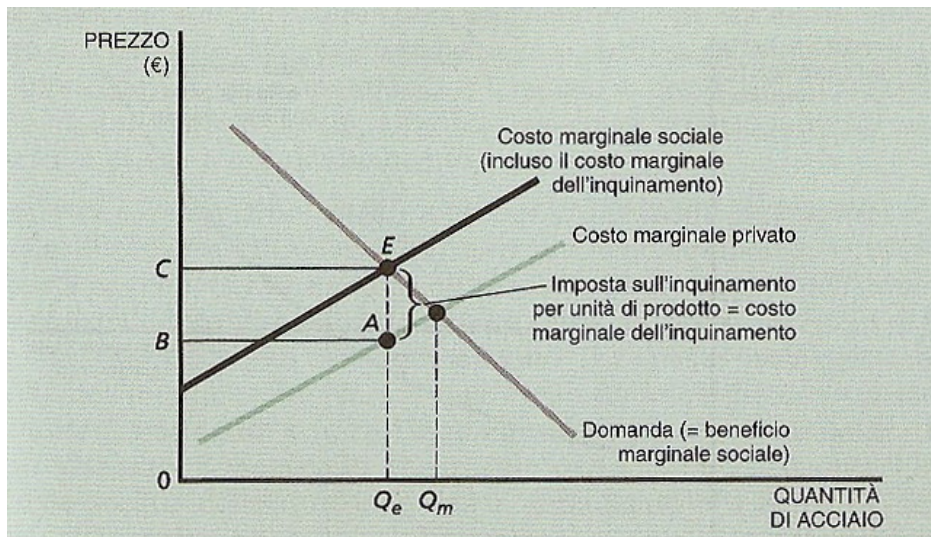
Volendo volgere rapidamente lo sguardo alla soluzione che l'approccio classico dell'economia del benessere offre per risolvere il problema delle esternalità, occorre fare riferimento alle cosiddette "tasse pigouviane" che traggono il nome dal già citato economista inglese A. Pigou che le elaborò nel suo libro "*The Economics of Welfare*"<sup>46</sup>.

Si faccia riferimento al seguente grafico<sup>47</sup>:

---

<sup>46</sup> Imposte criticate successivamente da Coase

<sup>47</sup> J. E. Stiglitz, *op. cit.* - Vo. 1 – pag. 231



Se si considera l'esternalità negativa che un'impresa produttrice di acciaio crea sotto forma di inquinamento, occorre fare in modo che l'imprenditore, nel calcolare l'ammontare efficiente di acciaio da produrre, prenda in considerazione non solo il proprio costo marginale privato, ma anche il costo marginale che l'intera collettività sopporta a causa dell'inquinamento prodotto.

In generale ogni volta che vi è un'esternalità esiste una differenza tra il costo sociale ed il costo privato (o tra il beneficio sociale ed il beneficio privato).

Di conseguenza un'imposta pigouviana opportunamente calcolata metterà l'impresa di fronte al reale costo sociale della sua produzione: nel grafico si è ipotizzato che la quantità di inquinamento sia proporzionale al volume di produzione e che il costo marginale di ciascuna "unità" di inquinamento sia costante: introducendo un'imposta su ogni unità di prodotto, di ammontare uguale al costo marginale sociale dell'inquinamento, si indurrà l'impresa a produrre il livello socialmente efficiente di acciaio ( $Q_e$ ): nel grafico, in particolare, la distanza  $EA$  rappresenta l'imposta sull'inquinamento per unità di prodotto e l'area  $EABC$  raffigura l'imposta totale pagata.

Si vedrà nel prosieguo come tale soluzione, basata sul meccanismo delle imposte correttive, verrà criticata dall'economista inglese R. Coase.

## PARAGRAFO III - Dalle concezioni naturalistiche al neo-istituzionalismo economico di R. H. Coase

### *3.1 - Statuto naturalistico dell'economia del benessere*

Una volta chiarite le principali coordinate dell'economia del benessere, è bene evidenziare che l'elaborazione offerta da Pigou e dai suoi seguaci si basa evidentemente su un concetto naturalistico del mercato<sup>48</sup>: l'economia di mercato, infatti, sarebbe capace di raggiungere l'efficienza paretiana a prescindere dalla distribuzione iniziale delle ricchezze, se solo vi fossero sempre e comunque mercati concorrenziali per ogni bene oggetto di scambio; proprio la mancanza della generalizzata concorrenza perfetta giustifica *a posteriori* l'intervento del settore pubblico, al fine di riparare le inefficienze dovute alle imperfezioni dei mercati stessi.

Parimenti l'economia del benessere, in gran parte, trascura le influenze e le compenetrazioni che l'ordinamento giuridico produce sullo svolgersi della vita economica.

In altre parole, illuminando la concezione sottesa all'economia del benessere, è agevole notare come il mercato perfettamente concorrenziale sia visto alla stregua di un vero e proprio ente di natura, ovvero come un qualcosa che, pur non esistendo sempre e dovunque, è pur sempre in grado autonomamente di sorgere e di operare con leggi sue proprie, tendenti all'efficienza paretiana: di conseguenza l'ordinamento giuridico è inteso come una struttura esterna al mercato, dal momento che l'esistenza di quest'ultimo non deriva da una costruzione giuridica, come, ad esempio, potrebbe essere invece per il contratto o per il negozio giuridico, ma dalla stessa natura delle cose, sempre che vi siano le opportune condizioni per la sua "nascita".

---

<sup>48</sup> E anche su un concetto naturalistico dell'economia in senso lato, prendendo in considerazione la sola economia di mercato.



Il mercato, tra cui anche il mercato perfettamente concorrenziale, pertanto, deve la sua esistenza non all'opera del diritto, ma solo al fluire spontaneo della natura di cui rappresenta un fenomeno, alla stregua dei molteplici fenomeni naturali che si presentano agli occhi dell'osservatore.

Delineata, quindi, la cesura tra diritto ed economia (intendendosi, per ora, la sola economia di mercato), si palesa, altresì, la contrapposizione tra l'agire del mercato e l'intervento pubblico: anche se lo Stato è legislatore, conformatore dell'ordinamento giuridico e, al contempo, potenziale operatore economico, l'economia del benessere punta i riflettori principalmente sulle efficienti allocazioni delle risorse offerte dall'agire spontaneo del mercato, riducendo l'intervento pubblico, come già visto, a mero correttivo di possibili inefficienze, dovute ai fallimenti del mercato medesimo.

L'economia del benessere, di conseguenza, non elabora uno statuto autonomo ed indipendente del ruolo economico del diritto in generale, e dell'intervento del settore pubblico in particolare, ma procede solo a giustificare l'uno e l'altro nella misura in cui possano servire a migliorare ed a correggere i fallimenti del mercato, unico ente che, nell'economia del benessere, riesce a giustificare se stesso.

### *3.2 - Il naturalismo di F.A. Hayek: Cosmos e Taxis, Nomos e Thesis*

La corrente di pensiero illustrata, e sottesa ai ragionamenti di Pigou, trova conferma nel pensiero di Friedrich August von Hayek, grande economista austriaco operante a metà del XX secolo, il quale, ragionando a monte, distinse due tipi di ordini: l'uno creato dall'uomo (*taxis*) e l'altro formatosi spontaneamente (*cosmos*).

Un *cosmos*, o "ordine spontaneo", non ha un fine determinato e risulta "*dalle regolarità del comportamento degli elementi che esso comprende. Esso è, in*

questo modo, un sistema endogeno, intrinseco, o come dicono i cibernetici, <auto-regolato> o <auto-organizzato>”<sup>49</sup>.

Una *taxis*, invece, essendo un ordinamento, un’organizzazione, “presuppone un fine particolare ed è determinata da un’azione che si trova al di fuori dell’ordine ed è nello stesso tempo esogena e imposta”<sup>50</sup>.

Mentre l’ordine costruito (*taxis*) è concreto e funzionale allo scopo di colui che lo ha creato “nessuna di queste caratteristiche appartiene necessariamente ad un ordine spontaneo, o *cosmos*. Il suo grado di complessità non è limitato da quanto la mente umana è in grado di padroneggiare [...] e non essendo stato deliberatamente creato, non si può legittimamente sostenere che esso ha uno scopo particolare, sebbene la nostra consapevolezza della sua esistenza possa essere estremamente importante perché noi possiamo perseguire con successo una grande varietà di scopi differenti”<sup>51</sup>.

La *taxis*, al contrario, essendo il risultato di un disegno volto a conseguire dei fini particolari, è regolata da norme stabilite dall’autorità esterna per il perseguimento di tali fini: nel *cosmos*, invece, la regolarità è generata da norme che non sono poste, ma piuttosto scoperte.

Emerge, in tal modo, la distinzione tra *nomos* e *thesis*, ovvero tra due categorie di norme che danno origine, rispettivamente, al *cosmos* e alla *taxis*.

Il *nomos* è definito da Hayek come “norma universale di comportamento giusto, valida per un numero imprecisato di casi futuri ed egualmente per tutte le persone che si trovano nelle circostanze obiettive descritte dalla norma, indipendentemente dagli effetti che l’osservanza della norma produrrà in una situazione particolare”<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> F.A. von Hayek, *La confusione del linguaggio nel pensiero politico*, ora in *Conoscenza, competizione e libertà*, Soveria Mannelli, 1998, pag. 85

<sup>50</sup> F.A. von Hayek, op. cit., pag. 84

<sup>51</sup> F.A. von Hayek, op. cit., pag. 86

<sup>52</sup> F.A. von Hayek, op. cit., pag. 88

Il *nomos*, pertanto, è norma astratta e universale, non dovuta alla volontà di nessuno, ed applicabile ai casi particolari a prescindere dagli effetti: una legge che poté essere “trovata” e non, invece, creata per particolari fini prevedibili.

*Thesis* è, invece, “qualsiasi norma che sia applicabile solo a qualcuno in particolare o che serva ai fini di chi formula le norme. Sebbene queste norme possano essere ancora in varia misura generali e riferirsi ad una molteplicità di casi particolari, si trasformeranno impercettibilmente da norme nell’accezione usuale del termine in ordini particolari”<sup>53</sup>.

E’ pertanto lampante la differenza che, nella mente dell’economista austriaco, intercorre tra le due tipologie di norme: una differenza genetica, essendo l’una “trovata” e l’altra “creata”; ed una differenza funzionale, essendo l’una generale, astratta e neutrale, l’altra concreta, particolare e tesa ad un determinato fine<sup>54</sup>.

Distinti i due tipi di ordine e le due relative tipologie di norme, occorre accertare quale sia l’ordine che, secondo Hayek, contraddistingue il mercato: “*la struttura ordinata dal mercato è non un’organizzazione, ma un ordine spontaneo o cosmos*”<sup>55</sup>.

L’economista austriaco, quindi, riconduce senza incertezze le norme che regolano l’economia di mercato all’interno del *genus* definito *cosmos*, criticando, altresì, la differente teoria costruttivistica la quale, figlia del razionalismo illuministico, riconduce ogni istituzione sociale ed ogni evento storico ad un piano intenzionale, progettato per assolvere a specifici fini.

Al contrario Hayek è fermo nell’asserire che l’ordine del mercato si costituisce non in virtù di decisioni centralizzate, ma solo grazie ad un sistema di regole di condotta che si sono spontaneamente evolute e diffuse: il mercato, di conseguenza, per il pensatore austriaco, è un ordine inintenzionale, spontaneo, naturale, retto da norme auto-evolutesi e carenti di qualunque precipuo fine o scopo, se non il mero operare e riprodursi dell’ordine medesimo.

---

<sup>53</sup> F. A. von Hayek, op. cit, pag. 88

<sup>54</sup> Per la critica alla concezione di Hayek vedi N. Irti, *L’ordine giuridico del mercato*, Bari 2003

<sup>55</sup> F.A. von Hayek, op. cit., pag 100

### 3.2.1 - Segue: la politicITÀ del mercato e la critica di N. Irti

Le concezioni naturalistiche del mercato, come visto ardentemente sostenute da Hayek, sono state di recente criticate da voci autorevoli della dottrina giuridica italiana, tra cui spicca, in particolar modo, il pensiero elaborato da Natalino Irti<sup>56</sup>.

Afferma Irti che le tesi di Hayek, che pur ambiscono alla validità di teorie generali, esprimono, a ben vedere, soltanto la preferenza per un tipo di Stato e di legislazione.

Viene sottolineato, infatti, che l'ordine, sia esso spontaneo o deliberato, ha comunque bisogno di norme da cui viene fondato e costituito, con la conseguenza che la dicotomia di ordini si modifica, o si svolge, in dicotomia di norme.

Afferma limpidamente Irti che *“la dicotomia di ordine spontaneo e ordine artificiale, di cosmos e taxis, per ogni validità logica, e si viene più propriamente delinendo come antitesi tra diverse esperienze storiche o indirizzi giuridico-economici degli Stati. Cosmos e taxis, in quanto ordini, dipendono sempre da norme, da volontà imperative che determinano la regolarità dell'agire; ma diverso è il contenuto delle norme, e, mentre le une (nomoi) provvedono per modelli astratti e generali, le altre (theseis) mirano a fini specifici e dettano disposizioni particolari. Dunque, non due tipi di ordini, ma piuttosto due classi di norme, che attribuiscono all'ordine una diversa fisionomia”*<sup>57</sup>.

La tesi dell'Irti, infatti, propende per l'assoluta giuridicità del mercato (definito *locus artificialis*) e, dal momento che le norme sono poste dalla volontà storicamente determinata del legislatore, si evidenzia l'intensa politicITÀ di qualsiasi sistema economico, compreso il sistema economico basato sul mercato.

---

<sup>56</sup> Vedi N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, op. cit.

<sup>57</sup> N. Irti, op. cit, pag. 10

Tale teoria porta con sé, quale inevitabile corollario, la critica a qualunque pretesa di a-politicità del mercato, nonché il ripudio di qualsiasi tentazione tecnocratica, rivolta a sottrarre il mercato al gioco storico-politico determinato dal fluire della storia.

Viene contestato, in altre parole, il tentativo di subordinare il diritto in generale (e le singole norme in particolare) alla scienza economica e alle sue leggi, in nome dell'indipendenza della scienza giuridica che, in quanto scienza delle norme poste dal legislatore, sottostà solo ed esclusivamente alla libera volontà di quest'ultimo, così come autodeterminatasi nella quotidiana lotta politica.

Il diritto non dovrebbe, pertanto, cercare giustificazioni al di fuori di se stesso, e meno che mai dovrebbe seguire i dettami degli economisti-tecnocrati ma, al contrario, dovrebbe rivendicare il proprio statuto ontologico derivante dalla suprema volontà di colui che, di volta in volta, detiene il potere di legiferare all'interno di una comunità.

Si riesce a scorgere nella teoria dell'Irti, in questo radicalmente diverso da Hayek, una visione del diritto inteso come figlio della sola politica, nonché della politica vista come figlia della pura e sovrana volontà (quasi si potrebbe dire arbitrio) di coloro che hanno il potere di porre le norme: nessuno spazio viene offerto ad altre discipline o scienze, nessuna possibilità per l'economia di orientare, perlomeno, i fini cui dovrebbero tendere le norme giuridiche che si interessano dell'economia, quasi che queste non dovessero dare contezza di loro stesse, ma sarebbero capaci, da sole, di giustificare se stesse.

### *3.3 - Ronald H. Coase e il neo-istituzionalismo economico*

Le teorie naturalistiche, così come le teorie “politiciste” del mercato e dell'economia analizzate finora, cedono il passo davanti all'imponente ricostruzione dei rapporti tra diritto ed economia scoperta ed analizzata dall'economista inglese Ronald H. Coase, vincitore del premio nobel nel 1991, ed uno degli economisti più citati nella seconda metà del XX secolo.

Coase ha elaborato una teoria economica fortemente compenetrata nel diritto, ma in un senso del tutto nuovo e diverso da quello esposto dalla scuola irtiana.

In pari modo gli studi di Coase criticano e si discostano dalle principali conclusioni raggiunte dall'economia del benessere, con specifico riferimento alle soluzioni offerte per risolvere il problema dei fallimenti del mercato e, in particolar modo, il problema delle esternalità.

In terzo luogo Coase, lungi dal credere alle spontanee ed automatiche virtù del mercato, si è sempre sforzato di fornire, nell'arco di quasi cinquant'anni, agli operatori sia del diritto che dell'economia, gli strumenti adeguati a formulare norme il più possibile razionali ed economicamente efficienti, dal momento che l'economista inglese, a differenza di molti altri economisti, era ben consapevole quale fosse *“il ruolo cruciale del diritto nel determinare le attività condotte dalle imprese”*<sup>58</sup>.

Prima di analizzare a fondo gli aspetti salienti della sua teoria, così come enunciati nel più importante dei suoi scritti intitolato *“Il problema del costo sociale”*, pubblicato nel 1960, è bene inserire il suo pensiero, in via generale, all'interno di un quadro dogmatico di riferimento che, per convenzione, è definito *“neo-istituzionalismo”*.

Con tale locuzione si intende riferirsi a quella corrente di pensiero che ha fondato la *Law and Economics*, dal momento che, riconoscendo il ruolo essenziale e *“cruciale”* svolto dal diritto e da tutte le istituzioni (pubbliche e private) all'interno dell'economia, ha focalizzato l'attenzione sul contenuto delle norme in una prospettiva *de iure condendo*, alla luce del fatto che solo orientando ed opportunamente modificando tale contenuto normativo, è possibile rendere più efficiente il sistema economico e sociale nel suo complesso.

Coase ironicamente critica la circostanza che il consumatore, nelle elaborazioni dell'economia del benessere, è visto non come un essere umano ma come un *“ordinamento coerente di preferenze”*<sup>59</sup>, e che lo scambio, nelle concezioni

---

<sup>58</sup> R.H. Coase, *Impresa, mercato e diritto* (1988), ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, 2006, pag. 45

<sup>59</sup> R.H. Coase, op. cit., pag. 43

pigouviane, avviene senza alcuna specificazione del suo scenario istituzionale, con la conseguenza che lo studioso si trova ad analizzare solo consumatori senza umanità, imprese senza organizzazione e scambi senza mercati.

Utilizzando la sua caratteristica vena sarcastica, l'econimista inglese incalza contro le frequenti semplificazioni economiche, affermando che: *“E’ ormai sicuramente passato il tempo in cui gli economisti potevano analizzare in grande dettaglio due individui che scambiavano noci e fragole sul bordo della foresta e poi ritenere che la loro analisi del processo di scambio, per quanto illuminante per certi aspetti, fosse completa”*<sup>60</sup>.

Non ha, infatti, molto senso, avverte Coase, discutere del processo di scambio senza specificare il sistema istituzionale nel cui ambito esso ha luogo, dato che tale sistema influenza gli incentivi alla produzione e i costi di transazione.

Si può agevolmente notare l’innovativo approccio fornito da Coase il quale cerca, nello stesso tempo, sia di dare sostanza e spessore alla realtà economica studiata sui libri, sia di illuminare l’importante compenetrazione tra il contenuto delle norme giuridiche e l’assetto dell’economia su cui esse incidono, sia infine a fondare una razionale analisi per far sì che il contenuto normativo sia il più possibile economicamente efficiente.

### *3.3.1 – Segue: i primi studi sulle imprese e sui costi di transazione*

Il nucleo dell’elaborazione economica di Coase verte sulla consapevolezza che gli scambi che avvengono nella realtà comportano costi di transazione per coloro che li mettono in atto.

La nozione di “costi di transazione” indica quell’insieme di costi, di molteplice natura, che nella realtà occorre sostenere per portare a compimento uno scambio e farlo rispettare: costi di ricerca del contraente, costi di negoziazione, costi dovuti all’incertezza sulla correttezza del comportamento della controparte

---

<sup>60</sup> R.H. Coase, *La struttura istituzionale della produzione* (1991), ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006, pag.340

contrattuale, costi per il controllo e la vigilanza sull'osservazione del contratto, costi causati da eventuali inadempimenti, asimmetrie informative etc.

L'analisi di Coase si concentra, quindi, sulle opportune modalità di riduzione di tali costi, in modo da facilitare gli scambi ed ottenere una situazione economica efficiente, ove un bene appartiene a colui che lo valuta di più.

Un'analitica trattazione del problema dei costi di transazione sarà esposta dall'economista inglese nella sua più importante opera "*The Problem of Social Cost*"<sup>61</sup> del 1960, ma le prime mature riflessioni sulla problematica in questione già vengono illustrate nel 1937, quando Coase pubblica il primo dei suoi scritti maggiormente ricordati "*The Nature of Firm*"<sup>62</sup>: in tale opera lo studioso inglese cerca di comprendere la ragione per la quale, in economie fortemente decentralizzate come sono propriamente quelle di mercato, sopravvivono e, anzi, prosperano ambiti in cui predomina la più completa pianificazione economica.

Tali ambiti sono costituiti dalle imprese le quali, da un lato, rappresentano i mattoni costitutivi dell'economia di mercato e, dall'altro lato, al loro interno, funzionano come economie centralizzate, dal momento che l'imprenditore, come un pianificatore pubblico, utilizza liberamente le risorse produttive (il capitale, i macchinari, i lavoratori) spostandole da un settore ad un altro dell'impresa, del tutto al di fuori del meccanismo dei prezzi e del mercato.

Coase, conscio di tale palese discrasia tra il funzionamento decentralizzato del mercato e quello pianificato all'interno dell'impresa, ha tentato di spiegare il fenomeno facendo riferimento ai costi di transazione e, in particolar modo, al modo in cui l'operare delle imprese riduce fortemente, all'interno delle stesse, i costi di transazione associati alla produzione.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economic*, 1960, ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006, pag. 199 e ss.

<sup>62</sup> R.H. Coase, *The Nature of Firm*, in *<Economica>*, 1937, ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006, pag. 73 e ss.

<sup>63</sup> Coase si domanda: "Ma se di solito si ragiona dicendo che il coordinamento è realizzato dal meccanismo dei prezzi, perché è necessaria questa forma di organizzazione? Perché vi sono queste <isole di potere cosciente>? Al di fuori dell'impresa, il movimento dei prezzi dirige l'attività produttiva, che è coordinata attraverso una serie di transazioni sul mercato. Dentro l'impresa queste transazioni vengono eliminate e alla complicata struttura delle transazioni sul mercato viene sostituito l'imprenditore-coordinatore che dirige l'attività produttiva", in *La Natura dell'Impresa*, in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006, pag. 75.



Coase, infatti, chiarisce che la ragione principale per cui è vantaggioso costituire un'impresa consiste nel fatto che vi è un costo d'uso nel meccanismo dei prezzi: vi sono costi associati alla ricerca ed alla scoperta dei prezzi rilevanti, vi sono costi inerenti la negoziazione e la conclusione di ogni singolo scambio, oggetto di separato contratto; vi sono, infine, costi associati all'incompletezza dei mercati. Mediante lo strumento dell'impresa, al contrario, tutti i costi di transazione insiti nel meccanismo dei prezzi, vengono fortemente ridotti: *“Un fattore di produzione (o il suo proprietario) non deve concludere una serie di contratti con i fattori con cui egli sta cooperando all'interno dell'impresa, come invece sarebbe necessario, ovviamente, se questa cooperazione fosse l'effetto diretto del funzionamento del meccanismo dei prezzi. Un solo contratto viene sostituito a un'intera serie di contratti [...]. La sostanza del contratto è che esso stabilisce solamente i limiti dell'autorità dell'imprenditore. All'interno di questi limiti, egli può quindi dirigere gli altri fattori di produzione”*<sup>64</sup>.

Come chiarisce Coase, se funzione dell'impresa e dell'imprenditore è quella di ridurre i costi associati al meccanismo dei prezzi sul mercato, qualora all'interno dell'impresa non si riesca a ridurre notevolmente i suddetti costi, sarà opportuno tornare a far ricorso al libero mercato.

Il successivo problema analizzato da Coase, con riguardo ai rapporti tra mercato, impresa e costi di transazione, concerne il modo in cui i citati costi incidono ed influenzano l'espansione e il ridimensionamento di un'attività imprenditoriale.

Coase suggerisce che un'impresa diventi più grande quando ulteriori transazioni (che potrebbero essere coordinate dal meccanismo dei prezzi) sono organizzate dall'imprenditore ad un costo minore; al contrario, la struttura imprenditoriale si riduce quando l'imprenditore abbandona determinate transazioni, che prima dirigeva, e le lascia in balia del meccanismo dei prezzi in quanto divenute troppo costose.

---

<sup>64</sup> R.H. Coase, *La Natura dell'Impresa*, in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006, pag. 79.

Coase illumina anche le ragioni per le quali un'impresa non si può ingrandire a tal punto da dominare l'intero mercato e creare, di conseguenza, un'unica economia centralizzata e pianificata, come quelle che in quel tempo esistevano in ambito sovietico: *“Primo, quando un'impresa si ingrandisce, ci possono essere rendimenti decrescenti della funzione imprenditoriale, cioè il costo di organizzare ulteriori transazioni all'interno dell'impresa può salire. Naturalmente si deve raggiungere un punto in cui i costi per organizzare un'altra transazione all'interno dell'impresa sono uguali ai costi da sostenere per concluderla sul libero mercato, oppure ai costi di organizzazione da parte di un altro imprenditore. Secondo, può essere che, quando le transazioni organizzate aumentano, l'imprenditore non si riveli in grado di collocare i fattori di produzione agli usi dove il loro valore è maggiore, cioè fallisca nel compito di fare il miglior uso dei fattori di produzione. Ancora, si deve raggiungere un punto in cui la perdita per lo spreco di risorse è uguale ai costi del mercato o alla perdita che si avrebbe se la transazione fosse organizzata da un altro imprenditore. In ultimo, il prezzo di offerta di uno o più fattori di produzione potrebbe aumentare a causa del fatto che “gli altri vantaggi” di una piccola impresa sono maggiori di quelli di una grande impresa”*<sup>65</sup>.

Tre sono, quindi, le ragioni per le quali, secondo Coase, non sarebbe economicamente efficiente un'incontrollata espansione di un'unica impresa: i rendimenti decrescenti della funzione imprenditoriale, i fallimenti dell'imprenditore e l'aumento del prezzo di offerta dei fattori produttivi.

L'analisi di Coase sulle dimensioni dell'impresa e sulla riduzione dei costi di transazione è sicuramente un valido ausilio per tutti coloro che studiano il perfetto bilanciamento tra Stato e mercato.

Infatti, così come un'impresa internamente pianificata, anche lo Stato è storicamente intervenuto nell'economia attraverso forme più o meno marcate di programmazione economica o di vera e propria pianificazione.

---

<sup>65</sup> R.H. Coase, *La Natura dell'Impresa*, op cit., pag. 83

Dal momento che sia l'utilizzo del meccanismo del mercato sia l'incontrollata espansione di uno Stato-impresa porterebbe con sé un inevitabile aumento dei costi di transazione (con conseguente inefficienza), Coase implicitamente suggerisce la strada da percorrere per comprendere quale sia il perfetto bilanciamento tra il mercato e lo Stato, ovvero tra il libero gioco dei prezzi e la pianificazione (o programmazione) economica, al fine di arrivare ad un assetto economico-sociale che minimizzi efficacemente i costi di produzione inerenti alla allocazione dei fattori produttivi, alla produzione e allo scambio dei prodotti.

### 3.3.2. – Segue: “Il Problema del Costo Sociale” e l’approccio “simmetrico”

Nella sua opera più importante, intitolata “Il Problema del Costo Sociale”<sup>66</sup>, Coase manifesta in modo compiuto il suo pensiero, affermando a chiare lettere che il diritto gioca un ruolo fondamentale nel garantire l’efficienza economica, soprattutto alla luce del fatto che i diritti di proprietà sono originariamente assegnati ai privati sulla base di norme giuridiche.

Afferma Coase: *“l’iniziale definizione dei diritti ha conseguenze sull’efficienza del sistema economico. E’ possibile che esista una specifica definizione dei diritti cui è associato un valore della produzione maggiore che in ogni altro. Ma a meno che questa definizione sia quella stabilita dal sistema giuridico, i costi per raggiungere lo stesso risultato modificando i diritti attraverso il mercato potrebbero essere così alti che la definizione ottimale dei diritti, ed il maggior valore della produzione che essa comporta, potrebbero non essere mai raggiunti”*<sup>67</sup>.

Dalla lettura di questo breve passaggio si possono evincere tre coordinate del pensiero dell’economista inglese: in primo luogo egli è convinto che vi sia sempre una determinata situazione di distribuzione dei diritti che, in linea teorica e potenziale, massimizza l’efficienza del sistema economico; in secondo luogo

---

<sup>66</sup> R.H. Coase, *Il Problema del Costo Sociale*, op. cit.

<sup>67</sup> R.H. Coase, *Il Problema del Costo Sociale*, op. cit., pag. 218

compito del sistema giuridico dovrebbe essere quello di capire quale sia la più efficiente distribuzione dei diritti in capo ai privati e, di conseguenza, attribuir loro i diritti di proprietà in base a tale schema, onde evitare il costoso ricorso al successivo scambio dei diritti medesimi sul mercato; infine, dato che nella realtà vi sono i costi di transazione, se i diritti sono stati originariamente attribuiti dalle norme in modo errato, l'esistenza di tali costi potrebbe o rallentare efficienti contratti di scambio o, addirittura, inibirli del tutto, con la conseguenza che il sistema giuridico dovrebbe essere congegnato in modo tale da ridurre il più possibile i costi di transazione e facilitare gli scambi.

Nel chiarire come arrivare all'efficienza economica correggendo i fallimenti del mercato, Coase, inoltre, critica la classica soluzione che l'Economia del Benessere dava al problema delle esternalità.

Si affermava tradizionalmente, infatti, che se un soggetto *A* infliggeva un danno ad un soggetto *B*, occorreva solo decidere come porre un freno ad *A* (mediante la previsione di un'imposta, o attraverso un sistema di risarcimento dei danni o, ancora, attraverso un sistema di regolazione pubblica).

Coase, al contrario, ha modificato i termini del problema avvertendo che si trattava di una situazione "simmetrica": infatti evitare il danno a *B* significa in sostanza infliggere un danno ad *A* e, di conseguenza, la decisione si deve spostare sulla scelta del soggetto da proteggere a danno dell'altro.

Come è ovvio, aggiunge Coase, al fine di operare in modo razionale, occorre sapere quale è l'entità di ciascuno dei due danni e, su tale parametro, evitare di infliggere il danno più grave: l'innovativo approccio di Coase è concretamente applicabile a tutti i classici esempi in cui vi sono esternalità come, ad esempio, i danni che un allevatore arreca sul fondo dell'agricoltore, o i fastidi che un suonatore di violino arreca ad un medico intento a visitare i suoi pazienti nello studio attiguo, o anche i problemi dovuti all'inquinamento che un'industria di acciaio produce sulla popolazione residente nelle vicinanze.

In tutti questi casi, seguendo il corretto approccio di Coase, non si può affermare *a priori* che l'impresa inquinante, o l'allevatore o il suonatore di violino siano

coloro che arrecano il danno, rispettivamente, ai residenti, all'agricoltore ed al medico e, su tale aprioristico assunto, cercare di limitare la loro attività.

Il problema è, all'evidenza, simmetrico: se non vi fossero residenti nelle vicinanze il fumo prodotto dall'industria non infastidirebbe nessuno e, similmente, se l'agricoltore non coltivasse accanto al fondo dell'allevatore, gli animali di quest'ultimo non arrecherebbero alcun danno ai raccolti.

Se si vuole, pertanto, ben impostare il problema bisogna considerare che l'esternalità è un fattore simmetrico e reciproco, con la conseguenza che, prima di ogni altra cosa, si dovrebbe vedere chi è in grado di sopportare o eliminare il danno al minor costo (sempre che sia possibile ottenere una tale informazione).

Se è possibile individuare il soggetto in grado di ridurre o eliminare il danno al minor costo, l'ordinamento giuridico dovrebbe fare in modo di costringere quest'ultimo a farlo, dal momento che, in caso contrario, si costringerebbe a pagare colui che sopporta il costo maggiore, causando inefficienza.

Di converso, se non è possibile avere in anticipo un tale tipo di informazione, l'ordinamento giuridico ben potrebbe errare nell'attribuzione originaria dei diritti di proprietà, con la conseguenza che i privati faranno successivamente ricorso al mercato, scambiando i loro diritti di proprietà fino a che lo scambio stesso sia vantaggioso per entrambi, ed arrivando alla fine ad una situazione efficiente.

Coase precisa, però, che tale scambio dei diritti sul mercato sarebbe in teoria sempre possibile solo e soltanto se si vivesse in un mondo con costi di transazione nulli: dal momento che, invece, viviamo in un mondo con costi di transazione positivi, il diritto gioca un ruolo fondamentale nell'economia, dal momento che non è affatto sicuro che i privati possano riuscire a porre in essere successivamente i necessari scambi dei diritti, con la conseguenza che iniziali errori nell'attribuzione degli stessi diritti non troverebbero poi alcun rimedio, causando inefficienza economica.

Il cosiddetto "Teorema di Coase", secondo cui con costi di transazione nulli l'efficienza economica è indipendente dalla situazione giuridica, è importante e rileva in pieno la sua portata solo se letto al rovescio: dal momento che i costi di

transazione sono positivi, l'efficienza economica dipende in modo "cruciale" da come l'ordinamento giuridico distribuisce inizialmente i diritti di proprietà.

Ciò esposto con riguardo ai rapporti tra diritto ed economia, è bene aggiungere in che modo Coase vedesse l'intervento dello Stato-soggetto all'interno del ciclo economico.

Una soluzione alternativa al mercato dei diritti, infatti, potrebbe essere una regolazione governativa rivolta a ridurre i costi di transazione, alla stessa stregua di come i medesimi costi vengono ridotti all'interno di un'impresa: *"Il governo è, in un certo senso, una super-impresa (ma di un tipo molto speciale) in quanto ha la possibilità di influenzare l'uso dei fattori di produzione attraverso decisioni amministrative [...]. Il governo può evitare di confrontarsi del tutto con il mercato, cosa che un'impresa non può mai fare"*<sup>68</sup>.

Avverte, tuttavia, Coase che la macchina amministrativa governativa non è di per sé a costo nullo: vi possono essere pressioni politiche non soggette al controllo concorrenziale, si potrebbero poi verificare inefficienze dovute all'inadeguatezza delle regole generali ed astratte nel disciplinare le mutevoli situazioni della vita reale.

Coase, pertanto, non "parteggia" in via aprioristica né a favore del mercato né a favore dell'intervento regolatorio pubblico, ma neutralmente afferma che, di volta in volta, occorre considerare quanto l'utilizzo dell'uno e dell'altro riduca i costi di transazione da affrontare per raggiungere uno scambio efficiente dei diritti, sempre che le norme giuridiche non abbiano a monte operato una corretta allocazione dei diritti, rendendo quindi superfluo qualunque ulteriore scambio o riallocazione degli stessi.

## **PARAGRAFO IV – Il problema delle norme efficienti**

### *4.1 – I corollari del pensiero di Coase*

---

<sup>68</sup> R.H. Coase, *Il Problema del Costo Sociale*, op. cit., pag. 220

Secondo il teorema di Coase, come visto, in caso di costi di transazione nulli, l'originaria allocazione dei diritti non influisce sull'efficienza economica ma, al limite, può avere effetti solo in un'ottica redistributiva.

In un ipotetico mondo in cui operi, da un lato, un mercato di piena concorrenza perfetta senza costi di transazione e, dall'altro lato, un'autorità regolatrice pubblica benevola, dotata di tutte le informazioni necessarie, non vi sarebbe alcuna differenza tra l'operare del mercato e l'intervento pubblico ai fini che qui interessano: ovvero ai fini dell'efficienza che sarebbe, in ipotesi, raggiungibile in entrambi i casi.

In un siffatto mondo il legislatore o, comunque, il regolatore pubblico assegnerebbe correttamente i diritti di proprietà a colui che li valuta di più; similmente un mercato perfettamente concorrenziale privo di costi di transazione sarebbe il luogo ideale per riallocare efficientemente i diritti di proprietà attraverso scambi spontanei tra i soggetti privati: non vi sarebbe alcuna differenza tra un sistema e l'altro, ed il sistema graviterebbe sempre intorno all'efficienza.

Nel mondo reale, invece, dove esistono numerosi ed importanti costi di transazione, occorre comparare il meccanismo di mercato e l'intervento regolatorio pubblico per verificare quale dei due sia maggiormente capace di ridurre i costi: in particolare Coase afferma che, laddove esistono costi di transazione, la regolazione pubblica (a livello di normativa primaria o secondaria) dovrebbe allocare autoritativamente le risorse nello stesso modo in cui verrebbero allocate dalla contrattazione delle parti, ove questa fosse possibile<sup>69</sup>.

Dal momento però che il legislatore o il regolatore pubblico sono, di solito, carenti delle necessarie informazioni, è sempre possibile che la distribuzione autoritativa dei diritti sia errata e, pertanto, necessiti di una successiva ricontrattazione all'interno del mercato.

Una tale consapevolezza è importante per il soggetto pubblico che pone in essere leggi o regolamenti, dal momento che dovrà dedicare particolare cura all'esame

---

<sup>69</sup> Vedi F. Denozza, *Norme efficienti*, Milano 2002, pag. 43

della facilità con cui ciascuna delle possibili assegnazioni possa poi essere ricontrattata sul mercato: da questa prospettiva, un regolatore pubblico, conscio della propria fallibilità, dovrebbe indursi ad assegnare a qualcuno un diritto (e, in sostanza, una risorsa) anche in considerazione della facilità con cui quest'ultimo possa avviare un processo di scambio nel mercato.

Si prenda l'esempio di privati residenti nelle vicinanze di un aeroporto e, pertanto, soggetti al passaggio continuo di aerei appartenenti ad una compagnia area (l'esempio è semplificato, dal momento che, nella realtà, ogni aeroporto ospita aerei di numerose compagnie): se, in una tale situazione, si sa già in anticipo che la soluzione più efficiente è quella che prevede o quella che esclude il passaggio dell'aereo per quella certa rotta, è ovvio che nessun problema di ricontrattazione potrà porsi.

La risorsa (possibilità di transitare) verrà assegnata a chi la valuta di più (sia esso il proprietario dell'aereo o i proprietari terrieri) e non vi sarà alcun margine di ricontrattazione, dal momento che la parte esclusa dall'assegnazione è proprio quella che valuta di meno la risorsa in questione.

Nel caso, invece, di incertezza in ordine a quale sia l'assegnazione più efficiente, occorre tener conto della possibilità di errore nell'allocazione autoritativa dei diritti-risorse e, quindi, della possibilità di una successiva ricontrattazione correttiva nel mercato: nell'esempio illustrato si potrebbe favorire l'assegnazione del diritto ai proprietari terrieri (inibendo, pertanto, all'aereo di passare su quella rotta) nella convinzione che, partendo da tale iniziale allocazione dei diritti, si arrivi ad una più facile ricontrattazione degli stessi, nel caso in cui l'assegnazione operata dal soggetto pubblico si rivelasse sbagliata (ovvero nel caso in cui la compagnia area valuti il diritto di passare su quella rotta più di quanto i proprietari terrieri valutino il diritto a non veder volare un aereo sopra le loro case).

#### *4.2.- Esercizio pratico di norme efficienti: trovare il giusto punto di inizio*



L'approccio sviluppato da Coase può essere utile per affrontare il problema della produzione concreta di norme giuridiche efficienti e, a tal fine, si può sviluppare un ragionamento basato sul problema delle esternalità (tematica assai cara all'Economia del Benessere), ed illuminare gli aspetti peculiari ed innovativi del pensiero "coasiano" per giungere ad un risultato efficiente.

Si può prendere un chiaro esempio sviluppato dall'economista David Friedman<sup>70</sup> riguardante i rapporti che, nel XIX secolo, intercorrevano tra le locomotive a vapore, causatrici di pericolose scintille, e gli agricoltori che coltivavano campi di frumento adiacenti ai binari, soggetti ad incendiarsi a causa delle scintille stesse.

Per evitare gli incendi vi sono due soluzioni: o gli agricoltori cambiano la coltivazione sostituendo il frumento con il trifoglio (meno redditizio del frumento ma di difficile combustione), oppure la compagnia ferroviaria installa dei dispositivi di arresto delle scintille: ognuna di queste due soluzioni ha un evidente costo ed il problema è sapere quale sia quello minore, in modo da individuare la soluzione efficiente.

In teoria, infatti, le possibili combinazioni per risolvere il problema sono quattro:

- 1) scintille+frumento=incendi;
- 2) scintille+trifoglio=nessun incendio;
- 3) dispositivo di arresto+frumento=nessun incendio;
- 4) dispositivo di arresto+trifoglio=nessun incendio.

Come detto, a fronte di tali teoriche combinazioni, non si può affermare *a priori* che una sia più o meno efficiente delle altre, in quanto tutto dipende dai rispettivi costi da calcolarsi in concreto.

Il legislatore, nel disciplinare tale problematica, ha a disposizione quattro possibili soluzioni normative: 1) *il diritto di proprietà spetta alla ferrovia*: la ferrovia, se lo desidera è libera di disperdere scintille sui campi dei contadini; 2) *il diritto di proprietà spetta ai contadini*: la ferrovia può diffondere le scintille solo nel caso in cui sia autorizzata dalla totalità dei contadini; ciascun contadino può rivolgersi al tribunale perché ingiunga alla ferrovia di non produrre scintille; 3) *il diritto al*

---

<sup>70</sup> David D. Friedman, *L'ordine del diritto*, Bologna 2004, pag. 99 e ss.

*risarcimento spetta ai contadini*: la ferrovia è libera di produrre scintille, ma ha l'obbligo di rimborsare i contadini per ogni danno che in tal modo viene cagionato; 4) *il diritto al rimborso spetta alla ferrovia*: ciascun contadino può ingiungere alla ferrovia di non produrre scintille, ma deve risarcirla del costo da essa sostenuto per applicare i dispositivi.

Ognuna delle citate quattro norme rappresenta un possibile punto di inizio nell'allocazione dei diritti.

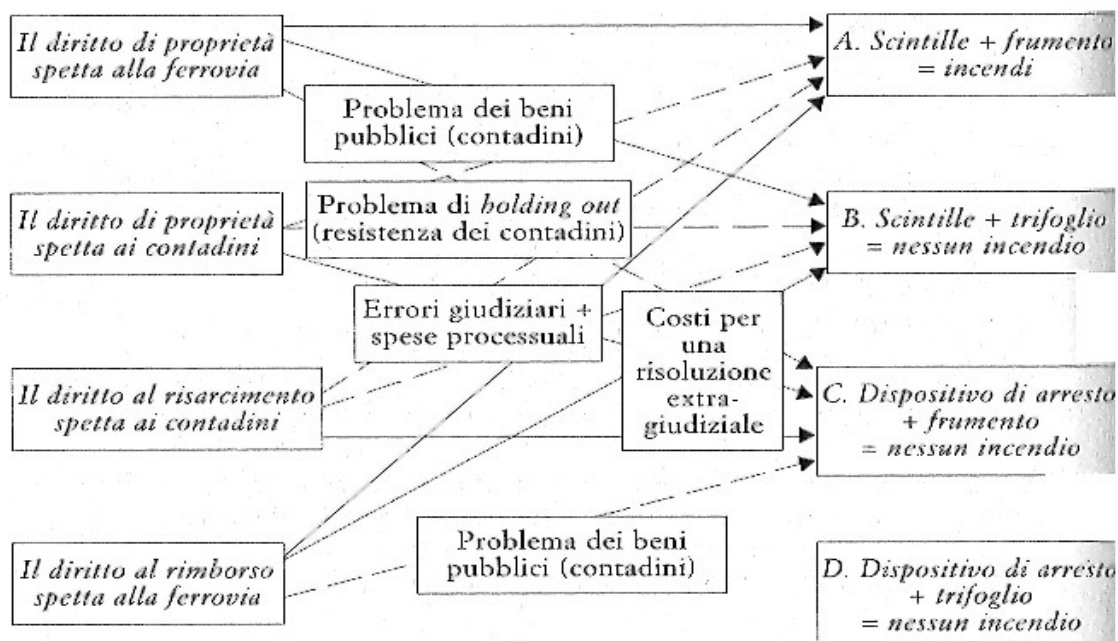
Il problema sta nell'individuare quale sia il più efficiente punto di inizio se si vuole raggiungere un determinato risultato, ovvero quale sia la norma più efficiente se si vuole ottenere una determinata combinazione (frumento/trifoglio+scintille/dispositivo di arresto), una volta che si sia scoperto quale, tra le quattro possibili combinazioni poc'anzi illustrate, sia quella che riduce maggiormente i costi totali sopportati complessivamente dalla compagnia ferroviaria e dai contadini.

Ognuna delle quattro norme (corrispondenti a quattro diversi punti di inizio) ha un grado diverso di facilità nel raggiungere ciascuna delle quattro combinazioni (punti di arrivo), come rappresentato dal seguente diagramma<sup>71</sup>:

---

<sup>71</sup> David D. Friedman, *op. cit.*, pag. 102

*La definizione e l'applicazione dei diritti*



Come detto, la combinazione-soluzione efficiente è data, di volta in volta, dal bilanciamento tra il costo degli incendi, il costo della conversione della colture a trifoglio ed il costo del dispositivo arresta-scintille, come illustrato nella seguente tabella<sup>72</sup>:

Costo del	Costo di	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
Risultato A	Incendi	<b>400</b>	800	800	<b>600</b>
Risultato B	Trifoglio	800	<b>400</b>	400	800
Risultato C	Arresta-scintille	1.000	1.000	<b>200</b>	1.000

*Nota:* Per ciascuna colonna è evidenziata in neretto la soluzione con il costo inferiore.

Cominciando l'analisi dalla norma n. 1 (il diritto di proprietà spetta alla ferrovia), si può notare che se i costi sono quelli di cui alla colonna *a* della tabella, allora risulta che il costo degli incendi è, fra tutti, il minore (pari a 400), con la

<sup>72</sup> David D. Friedman, *op. cit.*, pag. 102

conseguenza che la produzione degli incendi, data quella particolare distribuzione dei costi, è economicamente efficiente: è pertanto efficiente il risultato A del diagramma, corrispondente alla combinazione scintille+frumento=incendi.

L'interprete dovrà quindi interrogarsi se, essendo economicamente efficiente il risultato A, la norma n.1 sia anch'essa efficiente: in altre parole se, partendo dall'allocazione dei diritti di cui alla norma n.1, sia possibile raggiungere con facilità il risultato A.

Dal momento che la norma n.1 assegna alla ferrovia il diritto di produrre incendi, si raggiungerà automaticamente il risultato A, senza bisogno di rivolgersi al mercato (norma efficiente).

Mantenendo ferma la norma n.1, è però possibile mutare i rispettivi costi, rendendoli pari a quelli illustrati nella colonna *b* della tabella, per vedere se la citata norma n.1 rimanga efficiente.

Guardando i costi della colonna *b*, si nota che ora è più conveniente convertire le coltivazioni a trifoglio, dal momento che la detta conversione comporta un costo minore (400), mentre gli incendi causano un danno pari ad 800, ed il dispositivo arresta-scintille costa 1.000, con la conseguenza che il risultato efficiente da raggiunto è quello B, corrispondente alla combinazione scintille+trifoglio=nessun incendio.

E' ora possibile vedere se la norma n.1 è efficiente anche con riferimento al risultato B, e la risposta sarà affermativa: infatti la ferrovia è sempre libera di produrre scintille e i contadini saranno autonomamente incentivati a convertire le proprie coltivazioni, in quanto così facendo ridurranno i costi.

Partendo dalla norma n.1 si raggiungerà, pertanto, facilmente anche il risultato B, senza dover passare per il mercato, e di conseguenza la norma n.1 sarà efficiente anche questa volta.

Le cose cambiano però se i costi relativi sono quelli rappresentati dalla colonna *c* della tabella: ora è il dispositivo di arresto delle scintille ad essere il più conveniente, dal momento che costa solo 200, mentre la conversione a trifoglio costa 400 e gli incendi producono un danno pari a 800.

In questo caso il risultato efficiente è C, corrispondente alla combinazione dispositivo di arresto+frumento=nessun incendio e, partendo dalla norma n.1, si avrà difficoltà a raggiungere tale risultato, dal momento che verrà in rilievo il problema dei beni pubblici e del *free rider*.

Ai contadini, infatti, converrà pagare la compagnia ferroviaria in modo che essa compri, con i soldi raccolti, il dispositivo di arresto delle scintille che costa solo 200. Ma non è detto che si riesca a raggiungere tale accordo.

Nel momento in cui si riesce a raccogliere sufficiente denaro per acquistare il dispositivo di arresto, infatti, tutti i contadini che non hanno contribuito alla spesa otterranno un beneficio a costo zero; dal momento che, per ipotesi, i contadini sono un centinaio, è molto improbabile che sia il contributo del singolo agricoltore a fare la differenza.

Molti contadini, quindi, si rifiuteranno di pagare pensando che, se anche gli altri facessero lo stesso, il loro singolo contributo non sarà comunque sufficiente a cambiare il destino dell'iniziativa ma che, al contrario, se i colleghi che decideranno di pagare raggiungeranno un numero sufficiente, potranno ottenere un beneficio gratuito: campi liberi dagli incendi senza aver pagato nulla.

Vi possono essere strumenti contrattuali che costringano tutti i contadini a contribuire all'iniziativa, ma tali strumenti comportano costi di transazione che possono essere anche molto elevati e, di conseguenza, potrebbero comunque pregiudicare l'iniziativa, in tal modo precludendo la possibilità di arrivare al risultato C: di conseguenza la norma n.1 è in questo caso inefficiente.

Direttamente collegata con il risultato C è, invece, la norma n.2 (il diritto di proprietà spetta ai contadini), dal momento che, con tale diversa norma, ai contadini sarà riconosciuto il potere di proibire alla compagnia ferroviaria la produzione di scintille, costringendola a comprare i dispositivi di arresto: si raggiungerà il risultato C automaticamente, senza passare per la ricontrattazione dei diritti sul mercato, e la n. 2 si dimostrerà come quella più efficiente.

Senza dilungarsi ancora nell'analisi degli effetti di tutte e quattro le norme con riferimento ai quattro possibili risultati, si ritiene che sia qui sufficiente aver

chiarito il metodo da seguire per verificare se una data norma, distribuendo originariamente i diritti, sia il punto di inizio più efficiente se si vuole ottenere un certo risultato.

Come è ovvio, tale metodologia presuppone che i costi relativi delle varie soluzioni siano noti e conosciuti dal legislatore o, perlomeno, conoscibili.

In caso contrario non si potrebbe sapere quale sia la soluzione efficiente e, di conseguenza, non conoscendo il punto di arrivo, non si saprebbe neanche individuare il corretto punto di partenza (la norma efficiente).

Tuttavia il legislatore, pur carente delle necessarie informazioni, dovrà far sì che gli eventuali costi di transazione, associati ad una ricontrattazione correttiva dei diritti sul mercato, siano di entità minore possibile e, pertanto, dovrà confrontare tutte le ipotesi e, pur senza sapere quale sia in concreto la soluzione efficiente, dovrà distribuire, di volta in volta, i diritti in modo tale da facilitare una successiva ricontrattazione degli stessi sul mercato, anche fornendo gli opportuni incentivi sotto forma di sussidi ed agevolazioni.

Illustrati i punti salienti della teoria “coasiana”, nonché le relative applicazioni pratiche, è ora il momento di volgere lo sguardo ai problemi riguardanti il meccanismo di funzionamento concreto dei molteplici operatori pubblici e, in particolar modo, le modalità in cui operano gli apparati burocratici così come studiati ed analizzati dalle teorie sociologiche e politologiche oggetto del prossimo capitolo.

## CAPITOLO II

### *Analisi non giuridica della Pubblica Amministrazione*

#### **PARAGRAFO I – Amministrazioni, imprese e organizzazioni**

##### *1.1 – L’ “organizzazione” come categoria concettuale autonoma*

Al fine di comprendere meglio il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche ed il loro concreto operare nelle reciproche relazioni che intercorrono nella società, nonché al fine di arricchire gli spunti di riflessione sulla loro natura e funzioni, è opportuno volgere lo sguardo a tutta quella branca di studi e di discipline che analizzano il fenomeno amministrativo da una prospettiva non giuridica, ma politologica e sociologica.

Si parla, rispettivamente, di Scienza dell’amministrazione e Sociologia dell’amministrazione e, in questo capitolo, si analizzerà, mediante tali discipline, il meccanismo organizzativo in generale, ed amministrativo in particolare, da una prospettiva non solo interna alle norme, ma soprattutto esterna ad esse, per illuminare i punti nevralgici dell’*agere* pubblico e le sue peculiarità qualificanti.

Nella tradizione giuridica più consolidata la P.A. come apparato è stata da sempre definita in contrapposizione all’impresa privata: settore pubblico, dedicato al perseguimento degli interessi collettivi, e settore privato, dedicato alla ricerca del profitto, hanno sempre rappresentato due mondi distinti e separati, come anche illustrato nel Capitolo I.

Se si parte, invece, da una prospettiva più articolata, che tenga conto di una pluralità di fattori definatori, è possibile mettere a confronto i sistemi amministrativi pubblici e le imprese economiche private; come è stato osservato *“tre diverse posizioni si contendono il campo. Per la prima le differenze esistenti fra i due tipi di organizzazioni sono di gran lunga più importanti delle somiglianze; per la seconda al contrario, le somiglianze contano più delle*

*differenze. Per la terza posizione, infine, esiste una obiettiva tendenza alla convergenza fra organizzazioni pubbliche e imprese private*<sup>73</sup>.

Per uscire da tale *impasse* la soluzione migliore è quella di spostare l'analisi ad un livello più alto e di considerare tanto le amministrazioni pubbliche quanto le imprese private come *species* dell'unico *genus* dato dalle "organizzazioni complesse".

Occorre notare che lo stesso concetto di Pubblica Amministrazione, anziché presentarsi in forma monolitica ed omogenea come nel passato (o meglio, come veniva considerata in passato pur non essendolo mai stata), viene sempre più differenziandosi al suo interno in nuovi enti di incerta natura, in innovativi meccanismi operativi, e la stessa P.A. persegue ora e sempre più fini tra loro eterogenei e, a volte, non molto dissimili da quelli perseguiti dalle imprese private, con la conseguenza che gli studiosi più attenti, già a partire dagli anni sessanta del XX secolo, hanno cominciato a chiedersi cosa si dovesse intendere per Pubblica Amministrazione.

All'interno della prospettiva non giuridica è stata fornita una convincente risposta che dà atto della complessità e della dinamicità del fenomeno amministrativo contemporaneo, e che delinea la P.A. come una serie di cerchi concentrici a geometria variabile<sup>74</sup>: viene, infatti, affermato che il cerchio più ristretto corrisponde ad apparati pubblici che esercitano funzioni disciplinate dal diritto amministrativo in quanto diritto di natura autoritativa; il secondo cerchio, di dimensioni crescenti, vede operare l'amministrazione in forme pubblicistiche ma di natura negoziale (accordi, intese), o addirittura con veste giuridica privatistica (come le società di capitali); il terzo cerchio, infine, il più esterno, è formato da tutto quel vario mondo di soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche o che si avvalgono di risorse e di beni pubblici.

I citati tre cerchi, tuttavia, non sono definiti una volta per tutte ma, al contrario, sono "a geometria variabile", ossia tendono ad allargarsi o a restringersi in

---

<sup>73</sup> A. Panebianco, *Burocrazie Pubbliche*, in *Mass Media e Sistema Politico: Atti del Convegno La Scienza Politica in Italia, bilancio e prospettive*, G.Pasquino (a cura di), Milano 1986

<sup>74</sup> M. Cammelli, *La Pubblica Amministrazione*, Bologna, 2004, pag.14



funzione dell'eterogeno succedersi dei fini perseguiti direttamente dall'apparato pubblico, ed anche in relazione alle molteplici modalità dell'*agere* amministrativo che può spaziare tanto dall'amministrazione diretta a quella mediante affidamento *in house*, quanto dalle concessioni amministrative al fenomeno delle società di capitali controllate dal settore pubblico.

Il moltiplicarsi di enti amministrativi e di svariate forme dell'*agere* pubblico ha indotto autorevole dottrina ad affermare che, ormai, ci troviamo di fronte ad una vera e propria "arena pubblica", in cui bisogna ammettere che la stessa P.A., date le molteplici sue manifestazioni, non è più qualificabile come un tutt'uno omogeneo ed opposto alle imprese private, ma "*in conclusione Stato e mercato, pubblico e privato, là dove venivano considerati mondi separati ed in opposizione, si presentao come entità interpenetrantesi[...] I nuovi paradigmi dello Stato pongono in discussione tutte le nozioni, i temi e i problemi classici del diritto pubblico, dalla natura del potere pubblico e del suo agire legale-razionale, mosso dall'alto (dalla legge), al posto riservato alla legge e alle sue implicazioni (legalità e tipicità), alle relazioni pubblico-privato*"<sup>75</sup>.

Se è vero, quindi, che nel caso della Pubblica Amministrazione sembra di assistere, per usare una metafora, all'esplosione di un'entità unica che diviene una costellazione di organizzazioni che operano in un campo comune (la società civile), allo stesso modo accade nel settore privato dove, contrariamente a quanto potrebbe far pensare una sola etichetta, convive ed opera una grande varietà di organizzazioni fra loro fortemente differenziate, basti pensare alle diversità che intercorrono tra una fabbrica ed un'impresa *no profit*, tra le società commerciali e le organizzazioni di volontariato.

La ricchezza di questa varietà ha suggerito l'idea del *continuum* di tanti soggetti contraddistinti da diverse sfumature, disposti tra i due poli del "pubblico puro"

---

<sup>75</sup> S. Cassese., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 2001, III, pag. 649

e del “privato puro”<sup>76</sup>, secondo una linea che rappresenta, senza soluzione di continuità, la continuità tra settore pubblico e privato.

Altra parte della dottrina, invece, ha criticato tale immagine lineare, dal momento che presenta i due ambiti, Stato e mercato, come fenomeni opposti, e non si attaglia bene, pertanto, all’analisi dello “Stato dilatato” e alle dinamiche di rete.

E’ stato, infatti, precisato che: *“Più che disposto in forma lineare - il che darebbe l’idea di organizzazioni poste appunto lungo un asse nel quale esse occupano posizioni estreme e posizioni intermedie (continuum) - questo spazio va immaginato in forma < circolare >. Qui le tante e diverse organizzazioni sono tutte in relazione reciproca l’una con l’altra, ed ognuna di esse costituisce, da sola o insieme alle altre o a parte delle altre, l’< ambiente > con il quale interagisce ogni altra organizzazione”*<sup>77</sup>.

La medesima dottrina, pertanto, ha affermato che, se si vuole continuare a parlare di “arena” bisogna ampliarne i confini, e fare in modo che trovino posto anche tutte quelle organizzazioni che, indipendentemente dal tipo di rapporto formale che le lega al pubblico potere (e dunque pubbliche, private o miste che siano), svolgono comunque un ruolo importante per la vita della società di riferimento: al posto della “arena pubblica” viene proposta la nuova “arena delle organizzazioni”.

Per definire compiutamente il concetto di “organizzazione” che, come categoria concettuale autonoma, ingloba in sé tanto le organizzazioni pubbliche quanto quelle private, si può fare riferimento all’accezione fornita da parte degli studiosi di scienza dell’amministrazione: *“rispetto a qualsiasi altro costrutto sociale l’organizzazione è una forma di azione collettiva reiterata basata su processi di differenziazione e di integrazione tendenzialmente stabili ed intenzionali”*<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Vedi L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, 1996

<sup>77</sup> R. D’Amico, *L’analisi delle Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Vol. I, Milano, 2006, pag. 33

<sup>78</sup> M. Ferrante e S. Zan, *Il fenomeno organizzativo*, Roma, 1994, pag. 31

Da tale definizione è possibile isolare sei elementi caratterizzanti una qualsiasi organizzazione definibile come tale: i membri dell'organizzazione; il carattere ripetuto dell'azione; il processo di differenziazione; il processo di integrazione; il carattere tendenzialmente stabile nel tempo di questi processi; l'intenzionalità dei membri che aderiscono all'organizzazione.

L'assenza anche di uno solo di questi elementi impedisce di qualificare il fenomeno sociale come vera "organizzazione": nel caso in cui, ad esempio, un gruppo d'amici organizzati una festa vi sarà di sicuro una pluralità di membri, un processo di differenziazione, una comune intenzionalità, ma mancherà sia l'elemento della regolare ripetizione nel tempo dell'attività di organizzare feste, sia la stabilità dei processi di differenziazione e di integrazione all'interno del gruppo di amici.

Vi è anche da dire che tali elementi caratterizzanti portano con sé ulteriori elementi come loro corollari o presupposti: non vi può essere, infatti, organizzazione di persone e di mezzi in mancanza di un obiettivo comune, ed inoltre la stabilità dei processi di differenziazione nell'attività dei membri dell'organizzazione comporta, come corollario, l'assegnazione di ruoli cui sono connesse specifiche funzioni che richiedono, a loro volta, una sempre più accentuata specializzazione.

L'organizzazione, come notato, è costituita da differenti processi che si muovono su piani diversi, tra cui spiccano, in particolare, il processo di differenziazione ed il processo di integrazione: il primo, che riguarda il piano "orizzontale", concerne la divisione o specializzazione del lavoro all'interno di una struttura organizzata; il secondo processo, che si muove su un piano "verticale", riguarda, invece, la riunificazione ed il coordinamento, ad un livello superiore, delle attività diversificate svolte dagli apparati organizzativi inferiori. In qualsiasi organizzazione, infatti, senza adeguati processi di integrazione, tutti gli sforzi fatti per differenziare il lavoro rimarrebbero isolati e frammentari e costituirebbero un ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo.

Ogni organizzazione poi, sia di natura privata che pubblica, è soggetta ad un continuo processo di sviluppo tanto sul piano orizzontale quanto su quello verticale e, in ultima analisi, ad un mutamento strutturale che la porta a divenire una organizzazione sempre più complessa<sup>79</sup>.

Ai fini della corretta individuazione delle organizzazioni complesse si può fare riferimento alla seguente tavola<sup>80</sup>

DIMENSIONI	INDICATORI
<i>DIMENSIONE DELL'ORGANIZZAZIONE</i>	numero totale degli addetti
<i>COMPONENTE AMMINISTRATIVA</i>	percentuale del numero totale degli addetti che hanno responsabilità amministrative
<i>ESTENSIONE DEL CONTROLLO</i>	numero complessivo dei subordinati su cui il manager esercita la sua autorità
<i>SPECIALIZZAZIONE</i>	numero dei compiti diversi e/o speciali svolti all'interno dell'organizzazione
<i>STANDARDIZZAZIONE</i>	esistenza di procedure per eventi o attività ricorrenti e/o regolari
<i>FORMALIZZAZIONE</i>	elevata presenza e grado di regole, codici, procedure e comunicazioni scritte
<i>CENTRALIZZAZIONE</i>	concentrazione dell'autorità decisionale
<i>DIFFERENZIAMENTO STRUTTURALE</i>	numero delle unità e sub-unità organizzative poste sul medesimo piano orizzontale e numero dei livelli gerarchici posti sul piano verticale

Lo schema è sufficientemente chiaro e si ritiene occorra solo precisare che per < differenziazione strutturale > si intende tanto la differenziazione orizzontale (data dalle diverse unità o sub-unità organizzative come i reparti e le divisioni

<sup>79</sup> Il concetto di organizzazione complessa è stato introdotto per la prima volta alla fine degli anni Trenta da Chester Barnard, per poi essere ripreso e approfondito in particolare dallo studioso Amitai Etzioni che scrisse nel 1961 un saggio intitolato "A comparative analysis of complex organization".

Nel ricordare questi contributi Luciano Gallino, nella sua opera "Dizionario di Sociologia", pag. 493, ha precisato come le caratteristiche qualitative che distinguono le organizzazioni complesse da quelle semplici vanno ricercate nel "tipo, la varietà, l'intreccio delle relazioni socio-tecniche che le caratterizzano. Il risultato più visibile di tale complessità strutturale, che accentua e moltiplica in genere la fenomenologia sociale propria delle organizzazioni, è che le relazioni strutturali più importanti, quelle che caratterizzano il modo di operare dell'organizzazione, non sono relazioni tra individui, bensì tra unità e sub-unità strutturali di varie dimensioni e con diverso grado gerarchico. Alcune unità svolgono attività operative, quelle che debbono fornire il servizio o il prodotto dell'organizzazione; altre svolgono attività direttive o di coordinamento e programmazione; altre ancora attività di servizio a favore delle une e delle altre".

<sup>80</sup> La tavola delle organizzazioni complesse è tratta da M. Jo Hatch, *Teoria dell'organizzazione*, Bologna, 1999, pag. 162

etc.) quanto quella verticale che è formata dai diversi livelli in cui si articola la scala gerarchica.

## 1.2 – *Forme di Stato e forme di Pubblica Amministrazione*

Prima di illustrare la stretta connessione tra le tre principali forme che lo Stato ha assunto negli ultimi due secoli e le tre rispettive forme assunte dalla P.A., è bene illustrare brevemente il percorso di sviluppo della concezione di Stato a partire dall'Ottocento.

Lo Stato che si è formato in Europa nei primi decenni del XIX secolo viene variamente definito “Stato democratico monoclasse”, “Stato borghese” o, soprattutto, “Stato liberale” per sottolineare che questo tipo di Stato fu quello che “*per eccellenza seguì i principi ideologici e politici del liberalismo politico e del liberismo economico*”<sup>81</sup>.

Compito di tale tipo di Stato era quello di provvedere esclusivamente alla difesa, alla sicurezza interna, all'ordinamento giudiziario, svolgendo pertanto un compito assai simile a quello svolto da un “guardiano”: ovvero segnare solo i limiti negativi dell'agire sociale, ma non delineare le strade da percorrere.

Lo Stato liberale ottocentesco, come risaputo, cedette il passo, nel corso della prima metà del XX secolo, allo Stato interventista, di cui fu promotore il *New Deal* americano degli anni '30, alimentato dalle politiche economiche keynesiane nel secondo dopoguerra, e da cui nacque la concezione dello “Stato sociale” o *Welfare State*, in cui vi fu una forte espansione dei servizi offerti dal settore pubblico, e in cui l'apparato amministrativo-statale si ritagliò un consistente spazio di intervento all'interno del mercato, anche al dichiarato di fine di effettuare le necessarie programmazioni economiche.

---

<sup>81</sup> M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, pag. 35

Nel corso dell'ultimo quarto del XX secolo, tuttavia, la consapevolezza dei numerosi "fallimenti dello Stato", corroborati dalle spinte economiche della Scuola di Chicago antikeynesiana, hanno portato, a poco a poco, tutti gli Stati occidentali industrializzati a mantenere il controllo diretto solo dei servizi sociali essenziali, e a dismettere progressivamente gli interventi diretti nel mercato e nell'economia, tanto che, ad oggi, il compito economico prevalente degli apparati pubblici (ad ogni livello) sembra essere solo quello di contenere la spesa pubblica, ridurre l'inflazione e garantire la concorrenza del mercato.

Proprio tale ultimo aspetto ha fatto sì che si parlasse, negli ultimi venticinque anni, di "Stato regolatore" come concetto diverso e distinto dallo "Stato gestore" keynesiano, in modo da sottolinearne la caratteristica qualificante: ovvero segnare le regole del gioco per mantenere un mercato concorrenziale, ma senza più intervenire attivamente all'interno dello stesso.

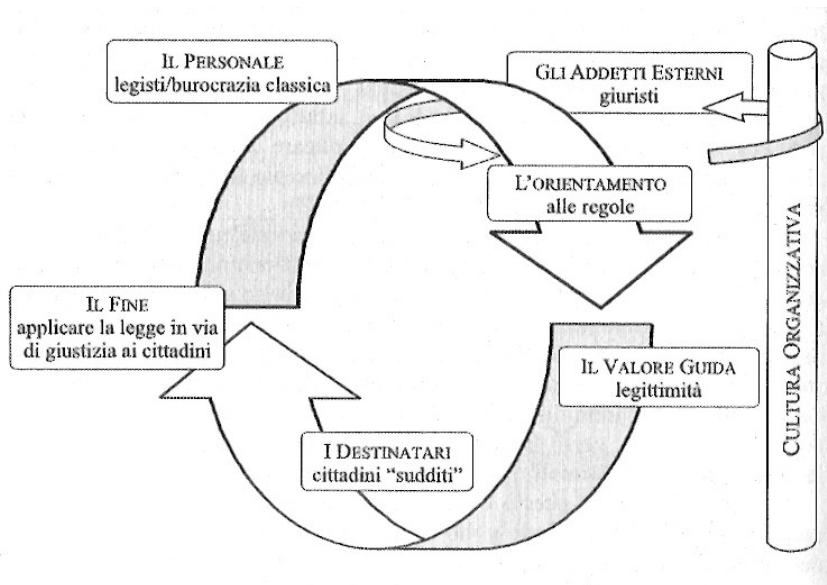
Nello stesso modo in cui lo Stato ha mutato funzione e natura, così anche la propagazione diretta del governo, ovvero la P.A., ha di volta in volta mutato i propri tratti caratteristici.

Volendo, anche nel caso dell'analisi dell'apparato amministrativo, semplificare il più possibile, e considerare solo le tre forme di P.A. corrispondenti alle tre forme di Stato poc'anzi contemplate, si può iniziare con il delineare la forma della Pubblica Amministrazione relativa allo Stato liberale ottocentesco.

Si può fare riferimento, per una maggiore chiarezza espositiva, alla presente figura, chiamata dalla dottrina "circolo di retroazione"<sup>82</sup>:

---

<sup>82</sup> R. D'Amico, *op. cit.*, Vol. I pag. 96



Il punto di partenza del ciclo di retroazione che compare in questa figura appartiene alla fase in cui la P.A. presentava meglio i caratteri dello Stato liberale del XIX secolo: il fine assegnato a tutte le Amministrazioni pubbliche, infatti, era quello di “*applicare la legge in via di giustizia a tutti i cittadini*”.

Uno dei principi fondamentali, sui quali si sono formati gli Stati nei decenni dell'Ottocento, era quello della neutralità economico-sociale, in assoluto ossequio all'idea liberista del *laissez faire*.

Il detto principio di neutralità portava lo Stato a garantire quelle condizioni generali di ordine affinché le forze economiche e sociali potessero liberamente incontrarsi sul mercato: un ordine, quello, che andava fondato prima di tutto sulla legittimità del potere e sul primato del diritto.

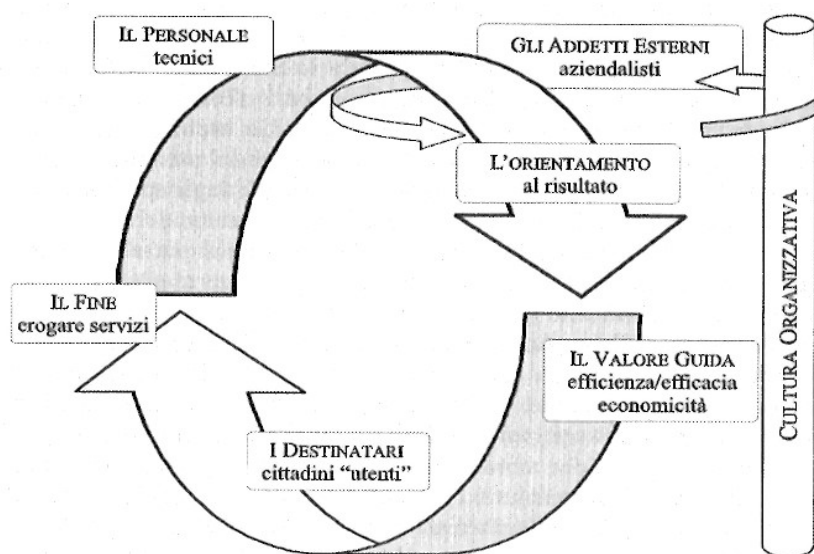
Se la semplice legittimità dell'azione amministrativa era il fine della P.A., era del tutto naturale che il personale pubblico venisse selezionato in base alla capacità di leggere e di interpretare le norme: la cultura della neutralità, assieme a quella della impersonalità dell'azione amministrativa e del rispetto della forma, hanno fatto sì che tale personale venisse definito da Max Weber come la “burocrazia classica”, ovvero personale *sine ira et studio*.

Il valore-guida di tale assetto amministrativo, pertanto, non poteva che essere la legittimità dell'*agere* pubblico: sia quel fine istituzionale, rivolto alla sola

legittimità dell'agire, sia quel personale pubblico che concepiva la propria attività come orientata solo al medesimo scopo, non poteva che coniugarsi con una cultura la cui architrave era costituita dal principio della legittimità e della conformità alla legge che, in quel contesto socio-politico, era una condizione assolutamente indispensabile per garantire allo Stato liberale, successore delle monarchie nazionali, quel funzionamento *sub iure et lege* che garantiva, per la prima volta dopo secoli di dominio monarchico assoluto, il rispetto dei diritti civili ed economici della classe borghese e mercantile.

Il circolo di retroazione, poi, si completa con la concezione che la P.A. all'epoca aveva dei destinatari della sua azione: non tanto cittadini, quanto piuttosto sudditi ai quali applicare in via imparziale la legge deliberata dal Parlamento<sup>83</sup>.

Per passare ora al modello di P.A. che, invece, è relativo alla forma di Stato interventista, o *Welfare State*, si può fare riferimento al seguente circolo di retroazione<sup>84</sup>:



Se nel caso del circolo di retroazione precedente il fine si risolveva in compiti prettamente allocativi, certificativi e regolativi, ora invece il fine dell'Amministrazione è sempre più quello rivolto all'erogazione di servizi per tutte le categorie di cittadini.

<sup>83</sup> Sintomatica della supremazia rivestita dalla P.A. è la Legge Abolitiva del Contenzioso del 1865 che, nei fatti, ha privato ai cittadini la possibilità di ricorrere in via giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi.

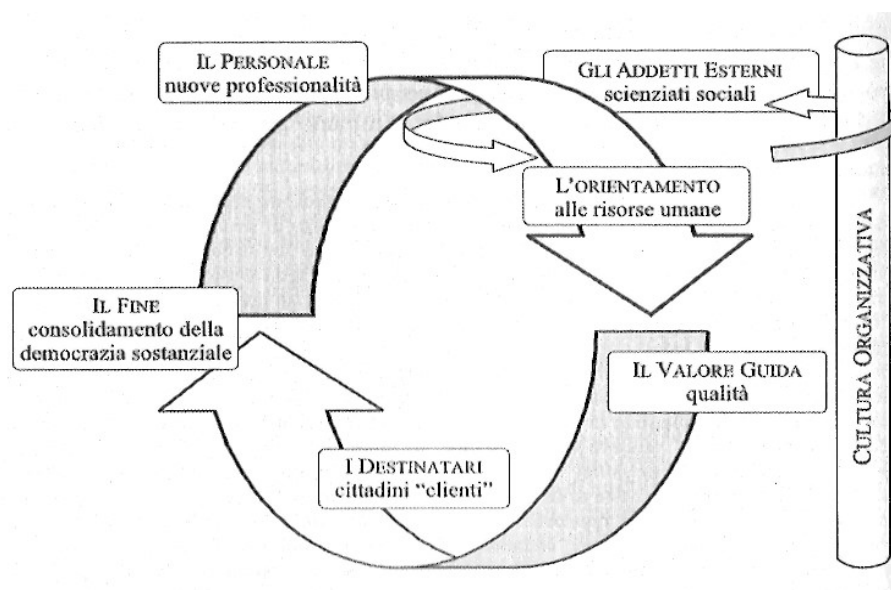
<sup>84</sup> R. D'Amico, *op. cit.*, Vol. I, pag. 94



Dal momento che i servizi erogabili ed erogati coinvolgono una gran varietà di ambiti e settori, che vanno dall'istruzione all'assistenza, dai lavori pubblici ai trasporti, dalla difesa dell'ambiente alla cultura, è naturale che ora il personale dipendente della P.A. venga reclutato non più solo tra gli esperti del diritto, ma anche tra i tecnici delle eterogenee e variegata discipline che stanno dietro ai vari settori di interesse pubblico.

Inevitabile poi che, in questo mutato contesto, il valore guida dell'agire pubblico sia l'efficienza che viene, a sua volta, declinata nei concetti di economicità ed efficacia<sup>85</sup>, quest'ultima intesa ad evidenziare il rapporto tra quanto realizzato e quanto inizialmente programmato; i destinatari dell'azione amministrativa, inoltre, non sono più cittadini-sudditi, ma cittadini-utenti.

Infine, con la terza figura, si delinea il circolo di retroazione relativo allo Stato regolatore che si è venuto a formare a partire dagli anni '70 del XX secolo<sup>86</sup>:



Tale modello di Stato "regolatore" non intende affatto costituire una vera e propria alternativa allo Stato del *welfare*, bensì ne rappresenta una sua rivisitazione alla luce della scoperta dei possibili "fallimenti dello Stato", come gestore diretto dell'economia.

Ora il fine preso di mira dalla P.A. non è più solo la semplice erogazione di servizi in favore dei cittadini-utenti, ma è l'operare più in profondità nella

<sup>85</sup> Vedi art. 1 L.n. 241/90

<sup>86</sup> R. D'Amico, *op. cit.*, Vol. I, pag. 100

società allo scopo di rimuovere gli ostacoli sociali e consolidare la democrazia sostanziale.

Di conseguenza al personale amministrativo vengono richieste competenze professionali sempre più variegata e molteplici, soprattutto nel campo delle scienze sociali<sup>87</sup>.

In questa situazione il valore guida dell'agire amministrativo<sup>88</sup> si arricchisce di nuovi contenuti rispetto alla sola efficienza, e si identifica nella qualità del servizio offerto, ovvero una qualità non genericamente intesa, ma definita sulla base del gradimento manifestato dai cittadini che usufruiscono dei servizi erogati: da qui la diffusione di tematiche come il market dei servizi, o il *customer satisfaction*, e l'analisi e la ricerca delle *best practises*.

I cittadini destinatari dell'azione amministrativa sono ora perfettamente equiparati alla P.A. e assumono il ruolo di veri e propri clienti dei servizi offerti dall'Amministrazione e, come clienti, hanno maggior potere di manifestare insoddisfazione sulla qualità del servizio offerto loro.

Finora l'analisi si è concentrata sulle tre forme più importanti di organizzazione amministrativa, relative alle tre forme in cui si è sviluppato lo Stato negli ultimi due secoli: tuttavia gli studiosi di Scienza dell'Amministrazione hanno rilevato molte più differenze, anche a volte assai sottili, tra i diversi modi di funzionamento della P.A. susseguentisi nel tempo, nonché hanno tracciato linee di demarcazione tra le diverse concezioni con cui si immaginava, di volta in volta, l'Amministrazione pubblica.

Tale opera di catalogazione è avvenuta in via principale attraverso il metodo delle metafore che, meglio di una analitica e serrata dissertazione, hanno dato il colpo d'occhio riassuntivo delle lampanti differenze tra i diversi modi di intendere il funzionamento dell'apparato amministrativo pubblico.

---

<sup>87</sup> Ad esempio esperto in marketing dei servizi, in comunicazione pubblica, in gestione delle risorse umane, in integrazione multirazziale o in mediazione familiare etc.

<sup>88</sup> Agire amministrativo che è comunque orientato all'erogazione di servizi, sia pure in un quadro composito di *welfare mix*

Si ritiene, pertanto, utile riproporre, nella tabella seguente, lo schema classificatorio già proposto da una studiosa statunitense<sup>89</sup>:

PROSPETTIVA	METAFORA	IMMAGINE DELL'ORGANIZZAZIONE	IMMAGINE DEL MANAGER
Periodo classico (F. Taylor, M. Weber)	<i>macchina</i>	una macchina disegnata e costruita dai manager per ottenere scopi prefissati fondata sulla razionalità "di scopo" (assoluta) che è quella ufficiale a cui i soggetti sono tenuti a conformarsi	un ingegnere che disegna, costruisce e fa funzionare la macchina organizzativa
Moderna (C. Barnard)	<i>impresa</i>	un sistema cooperativo al quale gli uomini partecipano per poter raggiungere un obiettivo che non sarebbero altrimenti capaci di raggiungere da soli	presiede allo scambio incentivi contro prestazioni assicurando la coerenza tra moventi individuali e fini organizzativi
Funzionalista (T. Parsons)	<i>organismo</i>	un sistema vivente che svolge funzioni necessarie alla sopravvivenza, e specialmente all'adattamento in un mondo ostile	una parte interdipendente di un sistema che si adatta
Strategica (M. Crozier)	<i>arena</i>	una situazione altamente strutturata, con vincoli e regole, dove gli uomini lottano, sviluppando condotte strategiche, per il potere (controllo dei margini di incertezza)	svolge un ruolo "offensivo" nel gioco tra chi vuole conservare i margini di incertezza del proprio ruolo e chi glieli vuole ridurre
Simbolico-interpretativa (E. Schein)	<i>cultura</i>	uno schema di significati creati e mantenuti da individui che vivono in collettività attraverso la condivisione di valori, tradizioni e usanze	un artefatto a cui piacerebbe essere un simbolo dell'organizzazione
Postmoderna	<i>collage</i>	una teoria organizzativa è un collage fatto di tanti pezzi di conoscenze e interpretazioni; il collage suggerisce una prospettiva nuova che però ha riferimenti col passato	un teorico; il teorico è un artista

I sette differenti modelli di funzionamento dell'apparato amministrativo dimostrano come la Scienza dell'Amministrazione ha cercato in tutti i modi di definire, in un ambito non giuridico, i diversi connotati salienti che la P.A. ha assunto nel corso del tempo e, per questo importante contributo, va dato merito agli studi politologici e sociologici dell'Amministrazione.

<sup>89</sup> M. Jo Hatc, op. cit., pag. 54

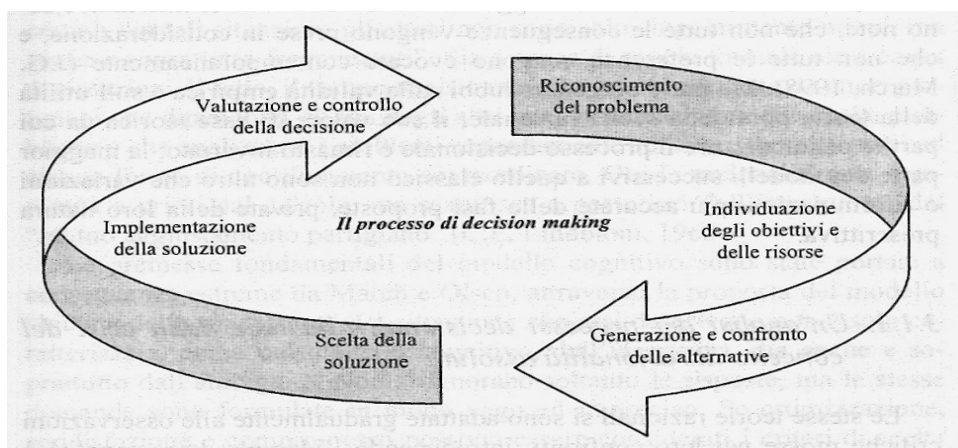
## PARAGRAFO II - Il processo decisionale

### 2.1 - Schema di processo decisionale razionale

Occorre ora focalizzare l'attenzione sul processo politico-decisionale che sta a monte dell'attività amministrativa, e che individua ed indirizza l'agire della P.A.; i profili più strettamente attinenti alla concreta realizzazione dei progetti politici saranno oggetto di studio nel successivo paragrafo.

In linea di prima approssimazione si può dire che le fasi logiche attraverso cui si sviluppa il processo decisionale sono essenzialmente sei: 1) il riconoscimento del problema; 2) la diagnosi del problema; 3) generazione e confronto di soluzioni alternative; 4) scelta della soluzione; 5) implementazione della soluzione; 6) valutazione e controllo della decisione.

La successione logica è intuibile nella presente figura<sup>90</sup>:



Il citato modello decisionale, tuttavia, è applicabile concretamente solo se sono presenti alcune imprescindibili condizioni particolarmente restrittive che, in quanto tali, raramente si presentano nella vita amministrativa.

<sup>90</sup> R. D'Amico, *op. cit.*, - Vol. IV, pag. 91

La prima condizione postula la perfetta razionalità del decisore e la sua capacità di operare scelte altrettanto razionali; le ulteriori condizioni attengono sia alla chiarezza del problema (il problema deve essere chiaro ed il decisore deve possedere tutte le informazioni rilevanti), sia alla conoscenza di tutte le alternative, alla stabilità e costanza delle preferenze, all'assenza di vincoli temporali e, in definitiva, alla capacità di massimizzare il valore del risultato atteso.

E' facile rendersi conto che, nella realtà, quasi mai si verifica la simultanea presenza di tutte queste condizioni, con la conseguenza che è sostanzialmente utopistico credere che il processo decisionale sia un ben definito cerchio come quello della figura sopra riportata<sup>91</sup>.

La razionalità umana è una razionalità limitata, ovvero gli individui sono "inintenzionalmente razionali": essendo dotati di razionalità imperfetta i decisori non sono in grado di scandagliare tutte le soluzioni possibili e di considerarle simultaneamente, ma tendono a vagliarle in sequenza a mano a mano che si presentano, e sono indotti a scegliere la prima soluzione che appare soddisfacente, pur se non ottima.

V'è anche chi, negando anche una razionalità sia pur limitata, afferma che il processo decisionale è dato solo dalla mera lotta politica, in cui la miopia, la frammentarietà e la partigianeria dei partecipanti non garantisce *a priori* alcun livello di razionalità: *"in tali situazioni gli attori non sono solo singolarmente miopi, ma anche e soprattutto frammentati. Sia a causa di regole formali, sia a causa di situazioni di fatto, il campo decisionale si presenta popolato da attori partigiani che dipendono gli uni dagli altri per l'effettuazione delle scelte pubbliche e che analizzano i problemi separatamente senza essere sottoposti ad alcuna forma di coordinamento sovraordinato. Qui la razionalità non è*

---

<sup>91</sup> Come è stato detto: "Gli assunti della razionalità perfetta sono contrari ai fatti. Non è una questione di approssimazione, non descrivono nemmeno lontanamente i processi utilizzati dagli esseri umani per prendere decisioni in situazioni complesse", H.A. Simon., Rational Decision Making in Business Organizations, in <American Economic Review>, 1979, settembre, pag. 510

*garantita a priori dal calcolo, ma scaturisce a posteriori dall'interazione, dal mutuo aggiustamento partigiano*<sup>92</sup>.

## 2.2 - Politiche e processi decisionali: politics and policies

Dal momento che i processi decisionali non vivono in mondi paralleli ma sono istituzionalmente determinati, occorre procedere brevemente all'illustrazione delle diverse forme che le istituzioni possono prendere e in che modo condizionano l'operare degli attori che pongono in essere le decisioni rilevanti. E' quindi utile concentrare l'attenzione sulla struttura di vincoli ed opportunità, di incentivi e disincentivi organizzativi che condizionano l'azione strategica e i giochi di interazione dei vari attori di *policy* (vincoli politici, burocratici, sociali). Per definire il contesto istituzionale e i soggetti del *policy making* si può esaminare, innanzitutto, il tema dei modelli di rappresentanza e, in particolare, dei due "tipi polari", maggioritario e consensuale, individuati da Arend Lijphart<sup>93</sup>: in realtà occorre più propriamente parlare di una linea continua che si estende da un polo, rappresentato da un modello centralizzato e maggioritario di *decision making*<sup>94</sup>, ad un altro polo rappresentato da un modello decentrato e consensuale<sup>95</sup>: in sostanza, in alcuni sistemi politici, l'autorità decisionale si concentrerà nell'esecutivo e nell'apparato burocratico, mentre in altri verrà lasciato più spazio agli organi legislativi.

---

<sup>92</sup> C.E. Linblom, *The Intelligence of Democracy: Decision-making through Mutual Adjustment*, New York Press, 1965

<sup>93</sup> A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988. Secondo alcuni una contrapposizione più efficace è quella proposta da S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994, pag. 16, tra democrazie consociative e democrazie competitive: "le prime tendono ad incentivare l'accordo tra le principali opzioni partigiane, a fine di condividere il controllo del potere politico, da esercitare in modo reciprocamente includente. Le seconde tendono ad incentivare la contrapposizione tra opzioni partigiane alternative, al fine di conseguire il controllo del potere politico da esercitare in modo reciprocamente escludente".

<sup>94</sup> Vedi L. Morlino, *Democrazie*, in *Manuale di Scienza della Politica*, Bologna, 1986, pag 88: "esaltato e sottolineato da certi sistemi elettorali detti, appunto, maggioritari, tale principio stabilisce che nelle diverse sedi decisionali, e non solo in sede elettorale, la maggioranza delle preferenze debba prevalere, determinando il risultato decisionale"

<sup>95</sup> "In questa prospettiva sostenuta da molti autori, la democrazia è più tolleranza reciproca che tirannia della maggioranza" in M. Cotta, D. Della Porta e L. Morlino, "Il sistema politico italiano", Bologna, 2001, pag. 96

Nell'analisi di Arend Lijphart le due “concezioni di democrazia” danno vita a due veri e propri modelli istituzionali internamente coerenti, nel senso che tutte le caratteristiche del modello maggioritario convergono verso la concentrazione del potere politico nella maggioranza, e quelle del modello consensuale verso la diffusione e la ripartizione del potere.

Nella seguente Tavola<sup>96</sup> i due sistemi di democrazia vengono messi a confronto:

CARATTERISTICHE STRUTTURALI	MODELLO MAGGIORITARIO	MODELLO CONSENSUALE
PRIMA DIMENSIONE: POTERE ESECUTIVO E SISTEMA PARTITICO		
1. <i>Caratteristiche del governo</i>	Governi monocolori; maggioranze riscate	Governi di coalizione; in genere sovrabbondanti
2. <i>Rapporti esecutivo-parlamento</i>	Fusione dei poteri e dominio del governo	Separazione formale e informale tra i due poteri
3. <i>Sistema partitico e divisioni politiche</i>	Bipartitismo, spazio politico unidimensionale	Pluripartitismo e spazio politico pluridimensionale
4. <i>Sistema elettorale</i>	Maggioritario	Proporzionale
5. <i>Rappresentanza degli interessi</i>	Rappresentanza pluralistica	Neocorporativismo, concertazione
SECONDA DIMENSIONE: ASSETTO UNITARIO O FEDERALE		
6. <i>Organizzazione dello Stato</i>	Governo centralizzato e unitario	Governo decentrato e federale
7. <i>Caratteristiche del legislativo</i>	Bicameralismo asimmetrico o unicameralismo	Bicameralismo simmetrico
8. <i>Costituzione</i>	Flessibile e non scritta	Rigida e scritta
9. <i>Garanzie costituzionali</i>	Assenza di controllo di costituzionalità	Controllo giurisdizionale di costituzionalità sulle leggi
10. <i>Ruolo della banca centrale</i>	Dipendente dall'esecutivo	Indipendente dall'esecutivo
TERZA DIMENSIONE (NON DISCRIMINANTE): STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA		
11. <i>Referendum</i>	Assente o poco importante	Presente

In ogni sistema di democrazia, come è agevole notare dalla Tavola, le istituzioni sono tendenzialmente conformate in un determinato e preciso modo; tuttavia

<sup>96</sup> R. D'Amico, *op. cit.*, - Vol. IV, pag. 98

bisogna evitare di confondere due piani logici che sono distinti: ovvero la *politic* e il *policy style*.

Il primo concetto riguarda la politica partigiana, ossia il modo in cui i partiti si strutturano, si coalizzano e formano i governi; il secondo invece attiene al modo in cui i governi, una volta formati, prendono le loro decisioni<sup>97</sup>: se a sua volta il concetto di *policy style* viene scomposto, si possono rintracciare due diverse dimensioni ortogonali, in primo luogo relativamente all'approccio usato dai governi per affrontare i problemi pubblici (approccio anticipatorio o reattivo), e, in secondo luogo, con riguardo alla relazione tra i governi e gli altri attori sociali nella formulazione delle politiche (approccio impositivo o consensuale).

Le due coppie di variabili (anticipatorio/reattivo; impositivo/consensuale) se incrociate restituiscono una tavola<sup>98</sup> che contempla, in astratto, quattro modi di fare fronte ai problemi pubblici, sulla base delle diverse combinazioni:

		APPROCCIO DOMINANTE AL PROBLEM SOLVING	
		<i>Anticipatorio</i>	<i>Reattivo</i>
RAPPORTO GOVERNO/ SOCIETÀ	<i>Consensuale</i>	Consenso razionalista (Germania)	Negoziazione (Regno Unito)
	<i>Impositivo</i>	Concertazione (Francia)	Negoziazione e conflitto (Olanda)

Come è stato giustamente notato, i due livelli (politica partigiana e politica sostanziale, ovvero *politics* e *policies*) sono indipendenti fra di loro: ad una forma di governo competitiva e maggioritaria non corrisponde necessariamente

<sup>97</sup> Vedi M. Giuliani, *Policy Style*, in *Dizionario delle politiche pubbliche* a cura di G. Capano e M. Giuliani, Roma, 1996, pag. 380

<sup>98</sup> Elaborata per la prima volta da H. Howlett e M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, 2003, pag. 195



uno stile impositivo, né d'altra parte lo stile consensuale è esclusivo solo delle democrazie consociative<sup>99</sup>.

### 2.2.1 - *Segue: Quattro diverse politiche*

L'analisi politologica ha altresì distinto quattro diversi tipi di politiche pubbliche, individuate con riferimento al loro oggetto: le politiche distributive, redistributive, regolative e costitutive.

Le politiche distributive sono politiche caratterizzate dalla distribuzione di benefici su basi individuali e particolaristiche, che non imputano in forma altrettanto esplicita i costi ad altre categorie: *“questa asimmetria tra benefici (tangibili e concentrati) e costi (occulti o diffusi su grandi numeri) costituisce la caratteristica forse più distintiva delle politiche distributive. In esse manca una chiara identificazione (in termini sia oggettivi che soggettivi) del “pagatore”: vi è sempre qualcuno che riceve, ma senza che vi sia una parallela ed esplicita sottrazione di risorse a qualcun altro, come avviene invece nelle politiche redistributive”*<sup>100</sup>.

Al polo opposto stanno le politiche redistributive: queste tipicamente tolgono a qualche gruppo per dare ad altri, sono dunque politiche che comportano un confronto diretto tra categorie collettive, classi sociali, gruppi beneficiati e danneggiati; pertanto la differenza con le politiche distributive risiede proprio nella visibilità dei costi.

Le politiche regolative sono politiche che comportano, invece, una limitazione, legittimata in nome dell'interesse pubblico, dei comportamenti ammissibili in un determinato ambito o prescrivono degli adempimenti specifici.

---

<sup>99</sup> M. Cerruto, *Il processo di decisione*, in R. D'Amico, *L'Analisi della Pubblica Amministrazione* op cit., Vol. IV, pag. 100. L. Bobbio, *L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione*, in <Il Mulino>, novembre-dicembre 2003, pag. 410, ha parlato, per il caso italiano, di Italia dissociata tra decisionismo maggioritario (a livello di *politics*) e concertazione (a livello di *policies*)

<sup>100</sup> M. Ferrera, *Politiche distributive*, in *Dizionario delle politiche pubbliche*, op. cit., pag. 299

Infine le politiche costitutive riguardano la formulazione di norme che sovrintendono alla creazione e al funzionamento delle strutture di autorità e delle autorità stesse: ad esse ci si riferisce come “norme sui poteri o norme sui governanti”<sup>101</sup>.

E' importante sottolineare che le politiche costitutive, secondo questa accezione, si caratterizzano in modo qualitativamente diverso dalle altre politiche settoriali: quelle costitutive, infatti, non hanno come fine prioritario quello di risolvere o di gestire un determinato insieme di problemi collettivi, quanto piuttosto quello di predisporre gli attrezzi istituzionali, organizzativi e procedurali necessari al trattamento dei problemi aventi rilevanza collettiva e, in tal senso, le politiche costitutive vengono ad avere per oggetto le “metaregole”<sup>102</sup>.

Ai fini del discorso che si sta sviluppando, va sottolineato che le classificazioni ora illustrate non sono fini a stesse, ma tendono ad associarsi con un particolare modo di fare politica, riassumibile nella seguente tabella<sup>103</sup>:

TIPI DI POLITICHE	TECNICHE DECISIONALI
Politiche distributive	<i>Logrolling e pork barrel</i>
Politiche redistributive	Concertazione
Politiche regolative	<i>Bargaining</i>
Politiche costitutive	Compromesso (larghe intese)

Le politiche distributive sono caratterizzate da interazioni tra gli attori sostanzialmente prive di rilevanti momenti conflittuali, data l'apparente assenza di “pagatori”, con la conseguenza che le tecniche decisionali sono basate sul *logrolling* (scambio di voti), con la conseguenza che queste caratteristiche rendono la *politics* distributiva particolarmente esposta alle degenerazioni clientelari e possono creare l'insorgenza di corruzione politica.

<sup>101</sup> T.Lowi, *La Scienza delle politiche*, Bologna, 1999, pag. 235

<sup>102</sup> G. Capano, *Politica costituente*, in *Dizionario delle politiche pubbliche*, op. cit. pag 292.

<sup>103</sup> R. D'Amico, *op. cit.*, - Vol. IV, pag. 102

Nelle politiche redistributive, invece, la presenza di pochi attori decisionali collocati ai vertici del sistema (governo e associazioni di rappresentanza degli interessi) fa sì che l'arena sia di tipo neo-corporativo: “E’ da notare che, a differenza di quanto avviene nella collusione distributiva, nello scontro redistributivo il raggiungimento di un compromesso finale non è un esito scontato. Molte vertenze restano aperte sine die, altre si concludono “per decreto”, ossia non con un compromesso, ma con una deliberazione unilaterale da parte governativa. Gran parte delle decisioni redistributive richiedono lunghi periodi di gestazione e la loro approvazione può chiudere una mano ma non la partita: lo scontro tra i partecipanti può, infatti, riprendere nella fase di implementazione”<sup>104</sup>.

Nelle politiche regolative le relazioni fortemente conflittuali tra gli attori decisionali rendono queste politiche altamente instabili ed incentivano gli attori a fondare le decisioni sul *bargaining*, ovvero sul negoziato fra le parti, il cui risultato positivo è necessariamente il compromesso, ovvero una soluzione che consenta a tutte le parti decisionali di migliorare la propria posizione rispetto alla *status quo*.

Infine, con riguardo alle politiche costitutive, nella scienza politica si sottolinea che, in questo caso, le interrelazioni tra gli attori conducono a processi decisionali a somma positiva, altamente consensuali e cooperativi, se non addirittura collusivi: la natura della posta in gioco, infatti, fa sì che le decisioni costitutive possano essere raggiunte unicamente attraverso il compromesso, o anche attraverso lo scambio di voti del *logrolling*, come sottolineato da Lowi il quale assimilava, sotto questo profilo, le politiche costitutive a quelle distributive<sup>105</sup>.

### 2.3. - Il modello di decisione partecipativo

---

<sup>104</sup> M. Ferrera, *Politiche redistributive*, in *Dizionario delle scelte pubbliche*, op. cit. pag. 325

<sup>105</sup> Vedi G. Capano, *Politica costituente*, in *Dizionario delle scelte pubbliche*, op. cit. pag. 297

Se nel passato l'azione amministrativa si basava sul presupposto dell'autorità, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che, per tale ragione, avesse il diritto-dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi invece l'Amministrazione Pubblica tende a svolgere un ruolo diverso: di stimolo, regia o coordinamento; non si presenta più come una Autorità indiscussa, ma piuttosto come un partner fra altri partner, come uno fra i molteplici attori del processo pluralista di decisione ed, anzi, molto spesso le procedure decisionali inclusive sono imposte dalla legislazione nazionale ed europea<sup>106</sup>.

Come è stato correttamente sottolineato, nell'era della complessità sociale ed istituzionale, della frantumazione delle competenze, del razionamento delle risorse, l'accordo tra poteri pubblici e soggetti privati non è una delle ipotesi di regolazione, ma la sola ipotesi di regolazione; non è una delle procedure possibili, ma la sola procedura che possa dare risultati<sup>107</sup>.

Oggi sempre più le alternative al modello burocratico vengono ricercate in modelli caratterizzati da *“un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali pubblico/private”*<sup>108</sup>; in altri termini si tratta del passaggio dal governo (*government*) alla *governance*, ovvero ad un modo di governare, di assumere e di implementare decisioni che induce *“all'adozione di sistemi decisionali di tipo circolare in luogo di quelli lineari del passato”*<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> L. Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in <Stato e Mercato>, pag.58, ha individuato “nel confuso procedere della legislazione” italiana tre fasi diverse: una prima fase (tra il 1985 ed il 1990) di “avvio”, con l'invenzione degli accordi di programma e della conferenza di servizi, previsti, per la prima volta, da alcune leggi di settore; una seconda fase (tra il 1990 ed il 1995) di “consolidamento”, nella quale i due strumenti assumono una portata generale (*ex lege* n.142/90 e n.241/90), diventando strumenti ordinari a disposizione inizialmente delle amministrazioni pubbliche; una terza fase (a partire dal 1995) di “espansione”, che vede la nascita di nuove figure contrattuali ricomprese sotto l'espressione di programmazione negoziata (ad esempio l'intesa istituzionale di programma, all'accordo di programma quadro, ai patti territoriali, al contratto di programma, di cui alla L. n. 662/96).

<sup>107</sup> A. Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo*, Napoli, 2001, pag.

<sup>108</sup> R. Mayntz, *La teoria delle governance: sfide e prospettive*, in <Rivista italiana di scienza politica>, 1, pag.3

<sup>109</sup> M. Cerruto, *Il processo di decisione*, op. cit., pag. 106

Sotto il profilo analitico, *government* e *governance* designano modalità alternative di direzione, regolazione e controllo del processo politico democratico e, a tal riguardo, le differenze concernono gli attori del fenomeno decisionale, il carattere delle interazioni e delle regole, nonché il risultato di equilibrio.

Come è stato acutamente chiarito, infatti, *“se nella prospettiva del government, le politiche pubbliche sono il prodotto di decisioni prese a maggioranza dai rappresentanti politici entro le arene pubbliche, e della loro attuazione ad opera di amministrazioni burocratiche [...] nella prospettiva della governance a determinare gli esiti non è il comando burocratico basato sull'autorità, ma lo scambio multilaterale e il mutuo adattamento fondato sulla negoziazione, sulla concertazione e sul dialogo sociale tra le organizzazioni pubbliche e private che fanno parte della rete”*<sup>110</sup>.

Nei nuovi assetti di *governance*, pertanto, un numero sempre crescente di scelte pubbliche viene compiuto attraverso strumenti decisionali collettivi e deliberativi come la concertazione, il partenariato, gli accordi, le intese, con la conseguenza che, oramai, l'argomentazione deliberativa è divenuta, assieme al voto e al negoziato, uno strumento di formazione delle preferenze collettive<sup>111</sup>.

Occorre considerare che sia il voto, sia il negoziato, sia la deliberazione collettiva sono in sostanza strumenti di formazione e di aggregazione delle preferenze individuali in preferenze collettive e, su tale aspetto, risulta in modo evidente la differente natura di negoziato e voto, da un lato, e deliberazione dall'altro.

Nella votazione e nella negoziazione, infatti, le preferenze degli attori sono esogene rispetto al processo: i partecipanti non giustificano le loro preferenze, ma si limitano a manifestarle, poiché si presentano con scelte predefinite, che nel caso della votazione vengono sommate per determinare l'opzione vincente,

---

<sup>110</sup> S. Belligni, *Miss Governance. I presume*, in <Meridiana> pag. 183

<sup>111</sup> S. Belligni, *Miss governance*, op. cit., pag. 189 ha scritto che *“l'argomentazione deliberativa costituisce un fondamentale complemento innovativo sia del processo pluralistico negoziale (bargaining) sia della partecipazione elettorale (voting)”*

mentre nel caso della negoziazione vengono composte in un unico accordo da cui ogni parte trae vantaggi.

Ciò che, al contrario, caratterizza la deliberazione è il fatto che le preferenze dei partecipanti si formano, si confrontano e si trasformano nel corso del processo di discussione alla ricerca di un punto di vista comune.

In particolare, secondo certi autori<sup>112</sup>, se l'esito del voto e dell'accordo negoziale viene accettato dalle parti per ragioni rispettivamente diverse, l'esito deliberativo poggia, invece, su ragioni che convincono allo stesso modo tutte le parti in causa: i primi due si collocano all'interno dell'agire strategico, il terzo all'interno dell'agire comunicativo<sup>113</sup>.

Secondo Elster<sup>114</sup> alla base vi è l'assunto secondo cui la democrazia si risolve nella trasformazione piuttosto che solo nell'aggregazione delle preferenze.

Al fine di meglio illustrare le varie modalità di aggregazione delle preferenze individuate dalla scienza politologica, si può fare riferimento alla seguente tabella<sup>115</sup>

	ARTICOLAZIONI	DEFINIZIONE	STRUMENTO	OUTCOME	FATTISPECIE
GOVERNING	Government	Governo tramite comando	Voting	Legge	Democrazia rappresentativa
	Governance	Governo tramite negoziazione	Bargaining	Accordo	Democrazia neocorporativa
		Governo tramite discussione	Arguing	Consenso ragionato	Democrazia deliberativa

<sup>112</sup> Tra cui L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in <Stato e mercato>, 2005, 1, pag. 79. La votazione è un processo aggregativo in cui le preferenze si contano allo scopo di determinare l'opzione vincente; la negoziazione è un processo attraverso cui i partecipanti sulla base delle preferenze date si dividono la posta in gioco. La contrapposizione tra negoziazione e deliberazione regge quando si ha a che fare con la negoziazione distributiva, che si configura come un gioco a somma zero. La negoziazione può, tuttavia, assumere anche la configurazione di un gioco a somma variabile in cui le parti possono accrescere, nel corso del negoziato, la posta in gioco conseguendo vantaggi congiunti: in quest'ultimo caso il confine tra negoziazione (integrativa) e deliberazione appare meno netto.

<sup>113</sup> Vedi J. Habermas, *Fatti e norme*, Milano, 1996, pag. 197

<sup>114</sup> J. Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998, pag. 12

<sup>115</sup> Tratta da M. Cerruto, *Il processo di decisione*, op. cit., pag. 108

E' agevole notare come la prima distinzione dei processi decisionali riguarda i diversi concetti di *government*, basato sul comando, e *governance*, rivolta al consenso.

A sua volta la ricerca del consenso può indirizzarsi verso strumenti di negoziazione, in cui le preferenze dei "negoziatori" sono date esogenamente ed il comportamento caratterizzante è quello strategico (*bargainig*), oppure verso modalità di ricerca del consenso maggiormente deliberative e comunicative, dove i partecipanti alla discussione non adottano strategie tese solo massimizzare il loro particolare benessere, ma cercano di arrivare alla soluzione che riscuote i maggiori consensi complessivi (*arguing*).

## **PARAGRAFO III – Il processo di implementazione**

### *3.1 – L'equilibrio tra politica e burocrazia*

E' ora il momento di analizzare i rapporti che intercorrono tra la fase di decisione delle politiche pubbliche da perseguire e la fase della loro esecuzione o, per usare un termine tecnico, della loro "implementazione".

Nelle democrazie contemporanee il tema è assai attuale, dal momento che tra politica ed amministrazione si è stabilito un nesso inscindibile, e la maggioranza degli studiosi di scienza dell'amministrazione è concorde nel ritenere che la separazione fra politica ed amministrazione sia diventata un "feticcio ed uno stereotipo"<sup>116</sup>, e che per comprendere le reali dinamiche dei processi decisionali non si può fare a meno di considerare ed approfondire le relazioni che esistono tra il sistema politico e quello amministrativo e, inoltre, che occorrerebbe rifiutare la concezione meramente esecutiva dell'amministrazione.

---

<sup>116</sup> M. Cerruto, *op. cit.*, pag. 112

La questione non è quindi risolvibile con la semplicistica formula della separazione tra politica ed amministrazione, ma è necessario perseguire la citata tendenziale distinzione ben sapendo di essere in presenza di rapporti intessuti di mille fili di interrelazioni funzionali.

Si può solo presumere che le decisioni risulteranno più o meno ben strutturate e l'attuazione delle politiche sarà più o meno efficace a seconda che politici e burocrati dispongano di una produttiva combinazione di attitudini e risorse decisionali, e che siano disposti a condividerle per il perseguimento di determinati obiettivi di *policy*.

Il rendimento dei governi, l'efficacia e l'efficienza della loro azione, pertanto, secondo l'analisi politologica, vengono di frequente fatti dipendere dalle caratteristiche proprie di questi due attori (politici e burocrati), nonché dal carattere virtuoso o perverso della relazione strutturale che tra essi si instaura.

Gli autori Fabbrini e Vassallo hanno elaborato la seguente tabella per rappresentare gli effetti nefasti che si possono creare in caso di eccesso di potere di politici e di burocrati nelle due fasi di formulazione e di gestione delle politiche pubbliche<sup>117</sup>:

	DA PARTE DEI POLITICI	DA PARTE DEI BUROCRATI
ECESSO DI AUTONOMIA/INVADENZA NELLA FORMULAZIONE DELLE POLICIES	incompetenza	tecnocrazia
ECESSO DI AUTONOMIA/INVADENZA NELLA GESTIONE DELLE POLICIES	clientelismo	inefficacia

In caso di eccesso di autonomia/invadenza nella formulazione delle *policies*, se tale eccesso, da parte dei politici, può condurre all'incompetenza (mancando il sostrato culturale specifico dei burocrati che lavorano nel settore oggetto di

<sup>117</sup> S. Fabbrini e S. Vassallo, *I governi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999, pag. 187



normazione), d'altronde l'eccesso di autonomia da parte dei burocrati può condurre all'antidemocratica tecnocrazia.

Sotto il profilo della gestione delle *policies*, se l'eccesso di potere in mano ai politici conduce irreversibilmente verso degenerazioni clientelari, d'altro canto l'operato dei burocrati, senza la costante osservazione e stimolo da parte del mondo politico, rischia di essere limitatamente innovativo e, pertanto, inefficace e inefficiente.

### 3.2. – *La nozione di implementazione*

La dottrina politologica che si è cimentata nel dare un preciso significato al termine “*implementazione*”<sup>118</sup> ha puntualizzato, in primo luogo, che questo non è un concetto puramente e semplicemente identificabile con la politica, ma ne costituisce solo una parte, ancorché essenziale ed, inoltre, che attuare una politica non significa affatto muoversi verso certi obiettivi, soprattutto perché nella messa in opera di una qualunque politica pubblica vi sono inevitabilmente una serie di azioni che conducono lontano dagli obiettivi astrattamente prefissati; infine si è sottolineato che l'implementazione non è sinonimo di mera esecuzione, dal momento che l'attività di “*eseguire*” implica una automaticità che tutti gli studi empirici hanno mostrato essere del tutto carente nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Occorre dunque partire da una definizione alquanto neutra di implementazione, intesa come “*il processo di interazione tra lo stabilire degli obiettivi e le azioni intese a raggiungerli*”<sup>119</sup>: di conseguenza l'*implementation research* consiste nello studio sistematico dell'attività di messa in opera allo scopo di individuare i fattori che spiegano il processo di trasformazione dei programmi in risultati.

L'implementazione delle politiche pubbliche consiste, quindi, in tutte quelle fasi, non soltanto meramente esecutive, successive alla fase di formulazione

---

<sup>118</sup> B. Dente, *L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche*, in <Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione>, 1982

<sup>119</sup> J.L. Pressman e A. Wildavsky, *Implementation*, Berkely, 1984, pag. 21

delle politiche da attuare: concretizzazione del programma con l'emanazione di atti esecutivi, formazione di piani, finanziamento del programma, predisposizione ed organizzazione delle risorse materiali e personali rilevanti e, infine, esecuzione in senso stretto.

Ciò che va rimarcato è che tutto questo lungo processo di attuazione non può essere visto in termini rigidamente sequenziali e meccanici, ma in forme che, per quanto vincolate, non escludono sviluppi indeterminati e strategici: nei termini della moderna teoria dei contratti potremmo considerare l'implementazione come un "contratto incompleto", vale a dire un contratto che fissa sì gli obiettivi e i meccanismi istituzionali arbitrari, ma non le concrete risposte e soluzioni degli attori coinvolti.

### 3.3 – *Il processo di implementazione: il modello top-down e il modello bottom up*

Il modello *top-down* riflette una visione razionalista del *policy-making* di derivazione weberiana: in questo modello le politiche pubbliche appaiono tradizionalmente come il prodotto finale del processo legislativo, ed il processo attuativo viene concepito come una sequenza di relazione tra molteplici attori che si dispiegano dall'alto verso il basso, appunto "top-down".

Tale approccio, procedendo "a cascata", da un lato "*intende consigliare coloro che risiedono ai vertici su come sia possibile minimizzare il deficit di attuazione*"<sup>120</sup> e, dall'altro, si basa su alcuni principi organizzativi che enfatizzano la dicotomia tra decisione ed azione: il primato dell'autorità gerarchica, la distinzione tra politica ed amministrazione, nonché il perseguimento del criterio dell'efficienza.

---

<sup>120</sup> C. Ham e M. Hill, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, 1986, pag. 127

Il modello *top-down* puro, tuttavia, ha una capacità euristica limitata dal momento che si regge su condizioni assai stringenti: tra cui le più importanti sono l'univocità degli obiettivi perseguiti dalle politiche pubbliche, l'automatica disponibilità delle risorse necessarie all'implementazione, nonché la pervasiva capacità di controllo dell'apparato politico sul sistema burocratico.

Tali requisiti, pur potendo in alcuni casi sussistere contemporaneamente, non sono diffusi nella realtà.

Infatti basti pensare che gli obiettivi di *policy* non sono affatto oggettivi e limpidi, ma vengono decisi in un processo di lotta politica dove non raramente i conflitti e i punti salienti dello scontro non vengono chiaramente risolti a livello politico, con la conseguenza che spesso volte nascono indirizzi politici con fini eterogenei, equivoci, ambigui, oscuri o addirittura inconciliabili<sup>121</sup>.

Il modello *top-down*, inoltre, è assai ottimistico nella parte in cui rende chiari ed accurati i flussi di comunicazione dall'alto verso il basso: al contrario le società moderne difficilmente sono monopolizzate da un solo attore, ma anzi sempre più vi è il sistematico coinvolgimento di attori diversi (anche tra il livello regionale, nazionale e sovranazionale) con posizioni anche antagoniste.

Di conseguenza, anziché ridurre la “catena di attuazione”, l'analisi empirica moderna ha notato come il fenomeno più diffuso è dato dalla “trappola della decisione congiunta”<sup>122</sup>, in cui vi è estrema difficoltà nel gestire rapporti di rete interistituzionale affollati da attori con interessi divergenti.

Tutte queste osservazioni critiche hanno spinto gli studiosi ad abbandonare sempre più il modello *top-down* ed a sostituirlo con approcci alternativi, tra cui il più utilizzato è il modello *bottom-up*.

---

<sup>121</sup> F. Raniolo, *La prospettiva della <policy analysis>: il ciclo di vita delle politiche*, in *L'analisi della Pubblica Amministrazione*, op. cit., pag. 241, afferma: “I programmi di azione spesso contengono una pluralità di fini. Il modello *top-down* avrebbe una concezione troppo riduttiva degli obiettivi, di derivazione razionalista. Dà per scontato che gli obiettivi sono chiari, non ambigui, ma non risponde alla domanda su cosa siano in concreto gli obiettivi [...] Qui possiamo solo ricordare che gli obiettivi sono sovente multipli, contraddittori e vaghi. Chi analizza le dinamiche organizzative deve ricordare che essi non sono dati una volta per tutte. Esistono piuttosto importanti, quanto naturali, processi di trasposizione, sostituzione, moltiplicazione ed espansione dei fini”

<sup>122</sup> J. Pressman e A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, 1984

Invece di partire dal programma da realizzare, si inizia al contrario a considerare l'impatto finale per poi ricostruire, a ritroso, il processo di *policy*: “*l'idea di partenza è che, constatata l'ineliminabile presenza di interessi divergenti e di elementi discrezionali in ogni momento del processo decisionale, la performance di una politica non dipende dalla conformità ad obiettivi contenuti nel programma da mettere in atto, ma dall'abilità nel muoversi all'interno delle contrattazioni implicite nel processo di messa in opera*”<sup>123</sup>.

A differenza del precedente, il modello “dal basso” è attento a riprodurre le prove empiriche della complessità e dinamicità delle interazioni fra i gruppi o gli individui che cercano di attuare una *policy*, con la conseguenza che tale approccio mette in risalto il ruolo fondamentale delle burocrazie pubbliche e del loro modo di interagire con tutti gli attori presenti nel contesto sociale di riferimento, tanto privati quanto agenzie o enti destinatari della politica pubblica.

In questa prospettiva entra in gioco anche la “burocrazia di strada” (*street-level bureaucracy*), ovvero la burocrazia operativa a contatto diretto con i beneficiari delle politiche pubbliche.

La maggiore differenza che intercorre tra i due modelli non è tanto la semplice inversione del flusso dell'attuazione (“dall'alto” o “dal basso”) quanto il fatto che il primo approccio tende a considerare la P.A., alla stregua di una impresa taylorista, come un meccanismo burocratico pronto a ricevere gli *input* che derivano dal decisore politico e a tradurli neutralmente in *output* verso la società; al contrario la visione “dal basso” fa leva sulla molteplicità ed eterogeneità degli attori sociali sia all'esterno dell'apparato burocratico sia all'interno dello stesso, e mette in luce l'importanza del confronto-scontro nella fase attuativa e di implementazione: confronto-scontro che tradisce la natura non meramente tecnica e neutrale dell'apparato burocratico ma, altresì, i suoi risvolti più prettamente politici e strategici.

---

<sup>123</sup> G. Capano e M. Giuliani, *op. cit.*, pag. 44

### 3.4 – *Le diverse concezioni della burocrazia*

Occorre ora volgere più da vicino lo sguardo sul soggetto che è istituzionalmente tenuto all'implementazione delle politiche pubbliche, ovvero l'apparato burocratico in cui si sostanzia la Pubblica Amministrazione, ed analizzarne la natura e i differenti rapporti con il potere politico.

Già a partire dagli anni '50 del XX secolo, lo studio della burocrazia non è rimasto isolato e a se stante, ma si è allargato fino a ricomprendere le interdipendenze tra organizzazione e contesto sociale: con tale allargamento si è compiuto un autentico salto di qualità nello studio della problematica tradizionale, nella misura in cui si è inteso dare risalto al significato politico e sociale della funzione svolta dall'organizzazione, nonché al suo modo di essere rispetto al contesto sociale in cui opera ed ai più ampi giochi di potere in cui è inserita.

I nuovi studi politologici e sociologici post weberiani hanno quindi considerato il mancato raggiungimento dei fini non più soltanto come un inconveniente da eliminare, quanto piuttosto come *“il risultato intenzionale della strategia di determinati gruppi di potere”*<sup>124</sup> e, per sviluppare questa analisi, alcuni studiosi si sono serviti di due concetti base: la cooptazione e la delega, che ora si vanno ad esaminare.

La delega dell'autorità ha svariati effetti, previsti e non: innanzitutto produce un maggior addestramento in settori specializzati di competenza, dal momento che restringe l'attenzione del dipendente su un ambito di problemi più circoscritto.

Come è stato avvertito, la delega ha la conseguenza voluta di ridurre il divario tra obiettivi organizzativi e risultati conseguiti ma, nello stesso tempo *“la delega determina la dipartimentalizzazione e un aumento nella biforcazione degli*

---

<sup>124</sup> F. Raniolo, *Oltre la burocrazia razionale-legale*, in *L'analisi della Pubblica Amministrazione*, op. cit., pag. 76

*interessi tra le sottounità dell'organizzazione*"<sup>125</sup>: più precisamente la delega crea una tensione tra le esigenze di mantenimento delle sottounità e quelle degli obiettivi del programma originale dell'organizzazione; inoltre le sottounità organizzative elaborano delle ideologie "speciali", mentre si affermano degli incentivi selettivi del personale collegati con il successo e l'espansione delle singole sottounità, con la conseguenza che si accresce la competizione ed i conflitti tra le singole unità dell'organizzazione; in altre parole *"in questo gioco innescato dalla delega la specializzazione e la formazione di sotto-obiettivi favoriscono la formazione di lealtà indirizzate alle sottounità più che all'istituzione"*<sup>126</sup>.

L'altro concetto che sta alla base delle nuove concezioni sul funzionamento della burocrazia (soprattutto elaborate da Selznick) è, come detto, il concetto di "cooptazione" che viene definito come *"il processo di assorbimento di nuovi elementi nella direzione o nella struttura che determinano la politica di un'organizzazione come mezzo per prevenire minacce alla sua stabilità o alla sua esistenza"*<sup>127</sup>.

Quando la conservazione di una data organizzazione è minacciata dall'esistenza di una tensione o squilibrio sociale, i vertici organizzativi, al fine di ridurre la tensione, possono ricorrere all'inserimento di esponenti esterni nella direzione dell'organizzazione stessa.

La più importante è la cooptazione "sostanziale" che si verifica quando un'organizzazione qualunque (anche una P.A.) è inserita in un contesto ostile e *"di fronte alla prospettiva di una lotta faticosa e di una sconfitta, l'organizzazione si fida può giungere alla decisione che è più conveniente inserire alcuni elementi delle forze sfidanti nei propri ranghi decisionali"*<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> J.G. March e H. A. Simon, *Teoria dell'organizzazione*, Torino, 1966, pag. 66

<sup>126</sup> F. Raniolo, op. cit. pag. 77

<sup>127</sup> P. Selznick, *La leadership nelle organizzazioni*, Milano, 1974, pag. 47

<sup>128</sup> G. Bonazzi, *Prefazione all'edizione italiana. Organismi di riforma e resistenze locali*, Milano, 1974, pag. 22

In tal modo l'organizzazione si assicura la sopravvivenza, ma a prezzo di contraddire i valori e gli orientamenti ideologici dichiarati, di veder ridursi gli spazi di manovra, di delegare quote di potere effettivo a forze esterne.

Da quanto detto si trae la conclusione che cooptazione e delega di autorità innescano dei meccanismi causali che, nell'analisi di Selznick, mettono in crisi l'immagine razionale dell'organizzazione burocratica come strumento razionale orientato a realizzare un determinato fine: le organizzazioni, invece, vengono viste come vere "istituzioni sociali viventi" con dei propri "bisogni fondamentali", soggette sia alla "tirannia dei mezzi", sia all'"impotenza delle mete", ovvero, per usare le parole dello studioso americano "*i mezzi tiranneggiano quando gli impegni da essi creati ci distolgono dai nostri veri obiettivi. Le mete sono impotenti quando sono talmente astratte e generiche da non fornire principi di critica e di valutazione*"<sup>129</sup>.

Si vede, pertanto, come l'ideal-tipo weberiano di burocrazia razionale, paragonabile ad un meccanismo neutrale di esecuzione delle politiche pubbliche, abbia ceduto il passo ad una concezione più complessa e più problematica del funzionamento dell'apparato amministrativo.

Nel modello razionale, rappresentato da Max Weber, da F. Taylor e da altri esponenti della scuola classica, l'organizzazione (privata e pubblica) era concepita in termini strumentali, le strutture erano viste come costituite da regole formali, ed il comportamento organizzativo era ritenuto come funzionale allo scopo.

In questa antica visione eventuali conseguenze impreviste ed irrazionali erano considerate come il frutto di incongruenze casuali dovute ad ignoranza o ad errori di calcolo.

Il differente modello di "burocrazia naturale", invece, vede le organizzazioni burocratiche come "organismi" impegnati a sopravvivere ed a mantenere il proprio equilibrio sia all'interno sia con l'ambiente circostante.

---

<sup>129</sup> P. Selznick, op. cit, pag. 28

L'imperativo della sopravvivenza, in tale concezione "naturalistica", può essere tanto forte da indurre gli apparati burocratici a trascurare o anche a distorcere le mete organizzative ufficiali ed i formali obiettivi: una volta create, le organizzazioni hanno una "storia naturale" e, di norma, tendono a generare nuovi fini che vincolano le loro decisioni e le azioni future.

Le conseguenze impreviste ora non sono più concepite come accidentali, ma dovute al ruolo di "forze tangenziali" frutto delle strutture sociali interne o delle pressioni ambientali.

### *3.5 – I rapporti tra politica e amministrazione*

Come è risaputo, da più parti si è sempre parlato della distinzione e della dicotomia tra "politica" ed "amministrazione" ma, già dagli anni '60, uno studioso italiano metteva in luce come, per quanto i valori accettati da Weber lasciavano propendere per l'affermazione della citata dicotomia e, quindi, per la proiezione di una figura di burocrate neutrale ed obiettivo, tuttavia anche nel sociologo tedesco vi era la consapevolezza che la detta separazione costituisse un "*costante ma non raggiungibile obiettivo della società politica*"<sup>130</sup>.

Nelle analisi politologiche successive sono stati elaborati alcuni schemi chiarificatori dei quattro possibili rapporti tra la sfera politica e la sfera amministrativa, così come rappresentato nella pagina seguente<sup>131</sup>.

La prima immagine, chiamata Politica/Amministrazione, o della separazione, fa riferimento alla tradizione weberiana (ora largamente superata) e postula una dicotomia tra i due termini del binomio.

La seconda immagine, Fatti/Interessi, ovvero conoscenze contro premesse di valore, si riferisce alla prospettiva sociologica che prevede l'intervento della burocrazia nel processo decisionale, ma solo relativamente all'apporto di

---

<sup>130</sup> G. Freddi, *L'analisi comparata dei sistemi burocratici pubblici*, Milano, 1968, pag. 155

<sup>131</sup> J. Aberbach, R. Putman e B.A. Rockman, *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, 1981



competenze tecniche e di *expertise*: vi è pertanto una polarizzazione tra interessi, curati dai politici, e competenze appannaggio dell'amministrazione.

	Immagine I Polit./Amm.	Immagine II Fatti/Interessi	Immagine III Energia/Equilibrio	Immagine IV Puro Ibrido
Implementazione delle politiche	B	B	B	B
Formulazione delle politiche	P	P/B	P/B	P/B
Mediazione degli interessi	P	P	P/B	P/B
Articolazione degli ideali (Programmi)	P	P	P	P/B

Legenda: B, responsabilità della burocrazia;  
P, responsabilità della classe politica;  
P/B, responsabilità collettive

Le immagini III e IV descrivono situazioni di confusione e di sovrapposizione di ruoli, di integrazione tra politica e burocrazia propria dei sistemi amministrativi contemporanei: la terza immagine implica lo sviluppo di rapporti fiduciosi tra i due attori, soprattutto in fase di attuazione, mentre la quarta (il puro ibrido) mostra una confusione ed indistinzione dei ruoli che raggiunge il massimo grado.

E' quindi un dato acquisito della scienza politologica il fatto che non solo non può essere messo in dubbio il ruolo prettamente decisionale della burocrazia, ma anche che questo ruolo può assumere aspetti, contenuti e significati diversi: nei termini della recente "teoria dell'agenzia", si tratta di riuscire a trovare una congruenza tra i fini/interessi del mandante (o *principale*), cioè il titolare dei fini e degli interessi per i quali l'amministrazione opera, ed i fini/interessi del

mandatario (o *agente*), ovvero qualunque attore individuale o collettivo che deve svolgere un compito.

Il rapporto di forza tra politica e amministrazione è stato anche reso nei termini della seguente tabella da M. Shefter<sup>132</sup>

		PARTITI POLITICI	
		FORTI	DEBOLI
BUROCRAZIA	FORTE	separazione (partiti “responsabili”)	burocratizzazione (stato burocratico)
	DEBOLE	politicizzazione (partitocrazia)	destrutturazione (regime dei notabili, corporativismo, organizzazioni di eletti)

In questa analisi, per istituzione “forte” (che si tratti dei partiti politici o della burocrazia) si intende quell’istituzione che gode di una certa indipendenza nel procacciarsi le risorse indispensabili alla sua sopravvivenza, e le cui scelte strategiche non sono influenzate da altre organizzazioni; inoltre un’organizzazione è “forte” se ha la coerenza e la competenza organizzativa per agire in maniera razionale rispetto allo scopo e, infine, se ha legittimità sociale. In caso contrario si può parlare di istituzione “debole”.

Il massimo di potere burocratico si presenta laddove i partiti (o altre istituzioni rappresentative) sono deboli mentre la burocrazia è forte: in questo caso si può parlare di governo burocratico (alcuni regimi autoritari si possono avvicinare a questo modello; ma anche alcuni sviluppi tecnocratici all’interno dei regimi democratici, come ad esempio al ruolo ricoperto da alcune Banche centrali).

La situazione opposta è costituita dalla “partitocrazia”, ovvero dal controllo dell’amministrazione attraverso i partiti, specialmente di governo (l’esperienza

<sup>132</sup> M. Shefter, *Political Parties and the State*, Princeton, 1994, riportata da R. D'amico, *op. cit.* - Vol. II, pag.99

italiana, delle altre democrazie del Sud Europa e dell'America latina rientrano in questo caso).

Un modello più equilibrato è rappresentato, invece, dal riquadro in alto a sinistra, relativo alla situazione in cui partiti di governo forti fronteggiano una burocrazia altrettanto forte, dotata di un proprio *ethos* e gelosa della propria neutralità ed efficienza (il caso inglese rientra in questo modello).

L'ultimo modello di relazioni previsto accoppia le due modalità deboli di entrambe le istituzioni, richiamando uno scenario di sostanziale destrutturazione degli apparati statali (in questa fase si colloca lo sviluppo pre-moderno delle società occidentali e attualmente gli stati in transizione verso la democrazia).

E' bene precisare, infine, che gli esiti del rapporto tra politica ed amministrazione non sono casuali ma, secondo l'analisi politologica, dipendono dalle sequenze di sviluppo con le quali si presentano i processi di istituzionalizzazione sia dei partiti politici che delle burocrazie<sup>133</sup>.

I processi che entrano in gioco sono, da un lato, l'inclusione e la mobilitazione delle masse nel sistema politico (la democratizzazione o massificazione della politica) che comporta la nascita dei partiti organizzati di integrazione di massa e di canali di accesso al sistema politico e, dall'altro lato, la costruzione dello Stato, l'affermazione di un blocco di interessi per l'autonomia della burocrazia (la burocratizzazione).

Quando quest'ultimo processo di burocratizzazione precede la democratizzazione allora i partiti politici incontrano dei robusti vincoli ad affermare in maniera incontrastata il loro potere, la loro deriva clientelare viene tenuta sotto controllo e le *élites* si comportano in maniera più responsabile.

La distinzione tra casi empirici, come la Gran Bretagna e la Germania da un lato e l'Italia dall'altro, dipendono proprio dalla differenza delle rispettive sequenze di sviluppo: *“l'espansione del sistema clientelare italiano e la permeabilità della pubblica amministrazione verso interessi extra istituzionali dipende proprio*

---

<sup>133</sup> M. Shefter, op. cit., cap. II

*dal fatto che in Italia la mobilitazione elettorale delle masse (1882: suffragio allargato; 1912: suffragio maschile quasi universale), con i conseguenti problemi di gestione del consenso, è avvenuta prima che una coalizione modernizzante riuscisse ad imporre una adeguata riforma dell'amministrazione centrale*"<sup>134</sup>.

Dopo aver analizzato i più importanti risvolti offerti dall'analisi politologica e sociologica con riferimento alla natura e all'agire della Pubblica Amministrazione, è il momento di analizzare, altresì, il meccanismo di scelta e di selezione delle politiche pubbliche, nonché i metodi con cui vengono aggregate, a livello sociale, le molteplici preferenze individuali attraverso un punto di vista strettamente economico, denominato "economia delle scelte pubbliche", e trattato nel prossimo capitolo.

## CAPITOLO III

### *La teoria delle scelte collettive*

#### **Nota metodologica introduttiva**

---

<sup>134</sup> F. Raniolo, op. cit. pag. 100

Uno dei più fecondi campi dell'analisi economica del diritto pubblico è quello che ha tratto origine dagli studi compiuti negli anni '50 e '60 del secolo scorso da studiosi come Gordon Tullock, James Buchanan, Kenneth Arrow ed Anthony Downs, che viene concordemente chiamato "Teoria della Scelte Pubbliche" o *Public Choiche*.

Questi studiosi hanno dato origine all'approccio economico-razionale alla scienza politica, dove il termine "razionale" non si riferisce ai processi ed ai risultati globali della comunità politica, ma alle decisioni ed alle azioni dei singoli individui che la compongono.

L'ipotesi di individui razionali è solo il punto di partenza per l'analisi della società politica ed è, in via di principio, compatibile con ogni esito collettivo: l'aggregazione di interessi individuali può comporsi virtuosamente e riversare su ciascuno i benefici attesi, ma può anche produrre effetti inattesi che si ripercuotono negativamente sulle condizioni di qualcuno o di molti.

A monte quindi vi è il postulato secondo cui l'azione collettiva deve essere ricondotta sempre alle azioni individuali: la teoria prende le mosse dall'individuo che prende le decisioni nel momento in cui si partecipa ai processi mediante i quali si compiono le scelte di gruppo.

Dato che il modello teorico considera l'uomo come elemento centrale dell'analisi, la teoria delle scelte pubbliche può essere considerata come uno dei più importanti esempi di individualismo metodologico.

Qualsiasi analisi delle decisioni collettive deve cercare di spiegare o di descrivere i mezzi attraverso i quali vengono riconciliati gli interessi in conflitto: in questo senso anche la teoria economica è una teoria delle decisioni collettive e, in quanto tale, fornisce una spiegazione di come differenti e contrapposti interessi degli attori nel mercato vengono riconciliati attraverso il meccanismo dello scambio.

Se si assumessero interessi identici, infatti, il corpo centrale della teoria economica finirebbe per scomparire: se tutti, infatti, avessero uguali interessi e

risorse, naturali o acquisite, non ci sarebbe alcuna attività economica organizzata dato che ciascuno sarebbe un Robinson Crusoe autosufficiente.

Lo studio economico, al contrario, spiega che gli uomini cooperano proprio perché sono diversi ed hanno preferenze e curve di utilità eterogenee.

La teoria politica classica non sembra aver colto pienamente le implicazioni delle differenze individuali per lo studio delle decisioni politiche: di solito il processo decisionale *"è stato concepito come uno strumento per giungere a una qualche interpretazione della verità, un assoluto razionalista la cui futura scoperta avverrà attraverso la ragione o la rivelazione, ottenendo a quel punto il consenso di tutti"*<sup>135</sup>.

La Teoria delle Scelte Pubbliche nega in radice la validità scientifica di qualunque ipotesi che dia al gruppo o allo Stato una volontà ed una utilità propria e diversa da quelle dei membri che lo compongono, riflettendo, al contrario, sulle problematiche inerenti alla aggregazione delle preferenze individuali attraverso il meccanismo del voto politico sorretto da determinate regole decisionali.

Lo studio della Public Choice che, come detto, si basa sull'analisi dell'efficienza economica delle varie regole decisionali, non può non cominciare dall'analisi dei più importanti paradossi del voto, imprescindibile punto di partenza per i successivi sviluppi.

## **PARAGRAFO I – I paradossi del voto**

---

<sup>135</sup> J. Buchanan e G. Tullock, *"The Calculus of Consent"*, Michigan Press, 1965, trad. it. *"Il Calcolo del Consenso"*, Bologna, 1998, pag. 46.

## 1.1 - Il Paradosso di Condorcet

E' importante, innanzitutto, illuminare gli aspetti più critici e paradossali delle scelte collettive, in primo luogo iniziando dal famoso "Paradosso di Condorcet"<sup>136</sup>, esplicitamente denominato "paradosso del voto" da Nanson<sup>137</sup> nel 1882 avanti alla Victorian Society di Melbourne in Australia.

Per comprendere tale paradosso si può immaginare una votazione effettuata da una collettività formata da tre individui, ciascuno dei quali ha un ordine di preferenza tra le scelte X, Y e Z.

La collettività deve decidere quale delle tre scelte sia preferita dalla maggioranza e si può fare riferimento alla seguente Tabella 1<sup>138</sup>:

Votanti	Ordinamento individuale delle preferenze*		
1°	X	Y	Z
2°	Y	Z	X
3°	Z	X	Y

\* Si leggono in orizzontale: per esempio l'individuo 1 preferisce X a Y e Y a Z; ovviamente, egli preferisce X a Z.

Una votazione simultanea delle tre alternative permette ad ogni individuo di votare per la scelta preferita ed il risultato può essere un voto per ciascuna delle tre scelte impedendo, pertanto, che si ottenga una decisione collettiva.

Si potrebbe procedere al ballottaggio ove gli elettori si esprimono, dapprima, su due scelte (a caso) e vince la preferita dalla maggioranza; quindi si esprimono tra questa ultima e un'altra scelta rimasta.

<sup>136</sup> Il Marchese di Condorcet, famoso matematico francese vissuto nella seconda metà del Settecento, pubblicò nel 1785 la sua opera più celebre, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des decision rendues à la pluralité des voix*. Una ristampa inglese di una parte del Saggio è in I. McLean, A.B. Urken (a cura di), *Classic of Sociale Choice*, University of Michigan Press 1995, pp. 91-112.

<sup>137</sup> E.J. Nanson, matematico formatosi a Cambridge (Inghilterra) ed emigrato nel 1875 in Australia per aver ottenuto una cattedra di matematica all'Università di Melbourne, pubblicò *Methods of Election* nel 1882, ristampato in McLean, Urkan, *Classics of Social Choice*, op. cit., pag. 321-359.

<sup>138</sup> G. Campa, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Utet 2010, pag. 102

Se si pongono in ballottaggio le alternative mostrate nella tabella, si può notare che

- tra X e Y la collettività decide a favore di X (per 2 voti a 1);
- tra Y e Z la collettività decide a favore di Y (per 2 voti a 1);
- per una ovvia condizione razionalista, dovrebbe quindi valere la proprietà transitiva, con la conseguenza che la collettività dovrebbe preferire X a Z: in realtà, a differenza delle aspettative, è facile constatare che ponendo in votazione le scelte X e Z la collettività decide a favore di Z (per 2 voti contro 1): questa conclusione dimostra che la citata proprietà transitiva non vale per la collettività, dando luogo al citato paradosso.

Un'ulteriore sorpresa si ha mutando l'ordine delle scelte poste in ballottaggio: se si inizia stavolta con la scelta tra Y e Z, la collettività sceglie Y (per 2 voti a 1), e poi tra Z e X verrà scelto Z, ma tra Y e X la maggioranza sceglierà X (anche questa volta, pertanto, non viene rispettata la proprietà transitiva).

Inoltre, se dopo il primo round di votazioni (iniziato con la scelta tra X e Y) la collettività sceglierà a favore di Z, dopo il secondo round (iniziato con la scelta tra Y e Z), la decisione finale sarà a favore di X.

Similmente, se si volesse iniziare ponendo a confronto Z e X, si otterrà il risultato finale a favore di Y.

E' questo il paradosso del voto, denominato anche della "maggioranza ciclica": ossia in casi frequenti la decisione finale può dipendere dall'ordine delle votazioni ed, in particolare, dalla coppia di alternative posta in votazione per prima: tale ciclicità dipende direttamente dal fatto che le scelte sociali, a differenza di quelle individuali, non rispettano il requisito della transitività.

Soltanto ponendo un vincolo all'ordine delle preferenze dell'individuo 3 si potrà ottenere un ordine delle preferenze collettive che sia anche transitivo e razionale, così come mostrato nella Tabella 2<sup>139</sup> seguente:

---

<sup>139</sup> G. Campa, *op. cit.*, pag. 103



Votanti	Ordinamento individuale delle preferenze*		
1°	X	Y	Z
2°	Y	Z	X
3°	Z	Y	X

\* Rispetto alla tab. 5.5 è mutato l'ordine delle preferenze dell'individuo 3.

In questo caso, dove si è imposto un certo e determinato ordine delle preferenze all'individuo 3, la decisione finale sarà sempre a favore di Y, quale che sia l'ordine con cui le preferenze vengono poste in relazione.

L'analisi di Condorcet ha quindi dimostrato che le scelte sociali possono essere non transitive, e che tale transitività può essere raggiunta solo a condizione di imporre un determinato ordine di preferenze ad uno dei votanti.

### 1.2. - La votazione con ordine di classifica di Borda

Si vedrà ora come i risultati del paradosso non cambiano anche se si utilizza un diverso metodo di votazione, proposto da Jean-Charles de Borda, contemporaneo di Condorcet, e denominato "*per ordine di classifica*".

Con questo metodo ciascun elettore ha a disposizione un "punteggio" per classificare, dalla più alla meno preferita, le scelte da votare: se le alternative sono  $n$ , i punti sono  $n-1$ ,  $n-2$  e così via: per esempio, se vi sono quattro candidati per una carica, gli elettori debbono classificare gli eleggibili con 4 punti il preferito, 3 punti quello ritenuto secondo, 2 punti il terzo, 1 punto l'ultimo, e vince il candidato che raccoglie il punteggio più alto.

Tale metodo di voto è illustrato nella Tabella 3<sup>140</sup> seguente:

Alternative	X	Y	Z
Votanti	Ordinamento individuale delle preferenze		
1°	3	1	2
2°	2	1	3
3°	2	1	3
Punti totali	7	3	8

<sup>140</sup> G. Campa, *op. cit.*, pag. 104

In questo esempio la collettività deve scegliere su tre alternative (X, Y e Z) e il punteggio deve essere: 3 per la preferita, 2 per la seconda ed 1 per l'ultima.

Da tale votazione con il metodo Borda si può riscontrare che la collettività decide che la scelta preferita è senza dubbio Z.

Tuttavia, se i votanti sono liberi di esprimere le loro preferenze, quali che esse siano, anche il metodo Borda fallisce e non sarà possibile individuare la scelta collettivamente preferita.

Si può fare riferimento alla prossima Tabella 4<sup>141</sup> in cui le preferenze espresse con punteggio di classifica (secondo il metodo Borda) sono, nella sostanza identiche, a quelle espresse nel primo esempio illustrato nella precedente Tabella 1 per il ballottaggio di Condorcet.

Alternative	X	Y	Z
Votanti	Ordinamento individuale delle preferenze		
1°	3	2	1
2°	1	3	2
3°	2	1	3
Punti totali	6	6	6

In questa situazione specifica, infatti, riscontriamo che anche il metodo coniato da Borda non permette alla collettività di prendere una decisione, poiché dalla votazione risulta palesemente che il gruppo dei votanti ritiene che le tre scelte siano ugualmente preferite (tutte le scelte hanno il medesimo punteggio 6) e, di conseguenza, non si è in grado di compiere una scelta collettiva.

### 1.3. - Il Teorema dell'impossibilità di Arrow

L'economista premio Nobel Kennet Arrow nel 1951 pubblicò il fondamentale saggio *Social Choice and Individual Values*<sup>142</sup> ove enunciò il fondamentale Teorema dell'impossibilità, a mente del quale non vi è alcun meccanismo sociale, o regola costituzionale, in grado di soddisfare alcune condizioni

<sup>141</sup> G. Campa, *op. cit.*, pag. 105

<sup>142</sup> Traduzione italiana "Scelte sociali e valori individuali", Monza 1977, ristampato nel 2003

ragionevoli (ovvero requisiti logici minimi sui quali tutti possono essere d'accordo) e che sia, al contempo, applicabile ad un qualsiasi insieme di criteri (ordinamenti) individuali: in altre parole Kenneth Arrow ha dimostrato "*la non esistenza di regole costituzionali capaci di soddisfare tutte le condizioni minime di razionalità e democraticità*"<sup>143</sup>, intendendo con tale ultima condizione la decisione presa dalla maggioranza del gruppo dei votanti.

In altre parole Arrow ha dimostrato che non è possibile costruire una funzione del benessere sociale, cioè un "ordinamento" di tutti gli "stati del mondo" (o situazioni economico-sociali), che sia fondata esclusivamente sugli ordinamenti individuali di quegli stati del mondo e che soddisfi alcuni requisiti minimi di razionalità e democraticità, dove con "ordinamento" si intende una graduatoria di tutte le alternative possibili, completa e coerente.

Arrow ha proposto un assunto fondamentale di razionalità che gli ordinamenti individuali delle diverse alternative devono possedere - e che anche l'ordinamento sociale (da quelle derivato) deve possedere - nonché quattro condizioni che devono essere soddisfatte nel procedimento di aggregazione degli ordinamenti individuali in un ordinamento sociale.

L'assunto di razionalità ha la sua espressione più rilevante nella soddisfazione del principio di transitività: date tre situazioni o "stati del mondo"  $x$ ,  $y$  e  $z$ , se  $x$  è preferito a  $y$  ed  $y$  è preferito a  $z$ , allora  $x$  è preferito a  $z$ , e ciò deve valere sia per le preferenze di ciascun individuo che per quelle della collettività.

Le quattro condizioni poste come ragionevoli requisiti di qualunque procedimento di scelta sociale sono:

- 1) *il principio di Pareto* (o dell'unanimità): se tutti gli individui preferiscono  $x$  ad  $y$ , anche la collettività deve classificare  $x$  come socialmente preferito ad  $y$ ;
- 2) *universalità*: quali che siano gli ordinamenti individuali dei diversi "stati del mondo", essi si devono comunque riflettere nell'ordinamento sociale.

---

<sup>143</sup> G. Campa, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Torino 2010, pag. 114

Ciascun individuo deve poter ordinare come preferisce le diverse alternative purché rispetti la coerenza e, di conseguenza, nessuna forma di ordinamento individuale deve essere esclusa;

3) *indipendenza dalle alternative irrilevanti*: l'ordinamento sociale di due alternative deve dipendere esclusivamente dalle preferenze degli individui riguardo a quelle alternative e non da come vengono classificate altre alternative;

4) *non-dittatura*: le preferenze di un individuo non devono essere quelle comunque decisive, in caso contrario quell'individuo sarebbe un dittatore.

Come è facile notare le condizioni appena esposte rappresentano solo la garanzia che la funzione del benessere sociale sia razionale, coerente e democratica, ovvero che non dia luogo a contraddizione e sia espressione delle preferenze di tutti gli individui componenti la collettività, quali che siano tali preferenze, e senza che quelle di qualcuno abbiano maggior peso di altre.

Eppure, come evidenziato dagli studiosi di scienza delle finanze, *"non è possibile costruire nessuna funzione del benessere sociale che sia in grado di soddisfare tali pur minime e plausibili condizioni.*

*Arrow dimostra che se vengono soddisfatte le prime tre condizioni insieme al principio di transitività la scelta che ne deriva è quella di un dittatore"*<sup>144</sup>.

La dimostrazione più evidente del teorema si ha, per esempio, quando il meccanismo di votazione è quello della maggioranza semplice (50%+1) nel qual caso si può verificare il già illustrato paradosso di Condorcet<sup>145</sup> ove, come visto, solo imponendo determinate preferenze all'individuo 3 sarà possibile evitare il problema della maggioranza ciclica.

Tuttavia imporre alcune preferenze non significa altro che venir meno alla condizione di non dittatorialità, in tal modo giungendo alla conclusione di "impossibilità" cui giunse Arrow negli anni '50.

---

<sup>144</sup> C. Cosciani, *Scienza delle Finanze*, Torino 2001, pag. 69

<sup>145</sup> G. Campa, *Lezioni*, op. cit. pag. 115

## PARAGRAFO II – Le scelte collettive

### 2.1 - I presupposti dell'analisi

La teoria delle scelte pubbliche è per alcuni aspetti analoga alla teoria economica dei mercati e quest'ultima è utile a scopi predittivi solo se l'individuo che entra in una relazione di mercato è guidato dall'interesse economico.

Attraverso l'uso di questa specifica assunzione motivazionale, gli economisti hanno fatto in modo che l'economia acquisisse lo *status* di unica scienza sociale positiva.

La teoria delle Scelte Pubbliche presuppone lo stesso interesse economico a base dell'attività politica del singolo e tale aspetto costituisce il profilo più controverso della teoria in questione.

L'uomo che entra in una relazione di mercato come consumatore, prestatore d'opera, venditore di prodotti o acquirente di servizi può farlo per una ragione qualsiasi e la teoria dei mercati postula soltanto che la relazione sia economica, ovvero che in uno scambio l'interesse della controparte non sia preso in considerazione<sup>146</sup>.

Queste brevi considerazioni relative all'assunzione comportamentale (che è implicita nella teoria economica ortodossa) fungono da introduzione alla domanda concernente l'appropriata assunzione comportamentale per una teoria della scelta collettiva: infatti, una relazione economica, al pari di una relazione politica, rappresenta un esempio di cooperazione che coinvolge due o più individui, dal momento che il mercato e lo Stato sono entrambi strumenti attraverso i quali la cooperazione è organizzata e resa possibile.

---

<sup>146</sup> Vedi anche il principio del "non-Tuismo" elaborato da P.H. Wicksteed in *The Common Sense of Political Economy*, Londra, 1910.

Un individuo entra in una relazione di scambio per promuovere il proprio interesse, fornendo qualche prodotto o servizio che beneficia direttamente la controparte della transazione; nel quadro della concezione individualistica dello Stato, l'azione politica o collettiva è fondamentalmente analoga a quella di scambio nel mercato, nel senso che due o più individui considerano reciprocamente vantaggioso unire le forze per conseguire determinati obiettivi comuni: di conseguenza la Teoria di Public Choice assume che l'individuo medio agisca sostanzialmente in base alla stessa scala di valori sia quando partecipa all'attività economica sia quando entra in quella politica<sup>147</sup>.

E' tuttavia vero che l'attività politica non era mai stata in passato concepita in termini economici, né l'analisi del comportamento degli individui nei termini di un calcolo economico era stata mai elaborata dalla dottrina politica classica.

L'attenzione pressoché esclusiva per gli aspetti non economici del comportamento individuale in ambito politico può essere in parte spiegata, a sua volta, dallo sviluppo storico delle moderne teorie della democrazia: infatti nel contesto di un governo limitato, il cui scopo era quello di approvare leggi generali, applicabili grosso modo a tutti i gruppi, lo sviluppo di una teoria individualistica ed economica delle scelte collettive non era così essenziale.

Al contrario, quando la macchina del governo ha cominciato ad assorbire, dopo la fine della seconda guerra mondiale, direttamente circa un terzo del prodotto nazionale negli stati occidentali, quando determinati gruppi di interesse hanno riconosciuto con chiarezza i profitti derivanti dall'azione politica, e quando gran parte delle leggi ha cominciato ad esercitare un differente impatto, suscettibile di essere misurato, su specifici gruppi all'interno della popolazione, una teoria economica dell'attività politica ha

---

<sup>147</sup> Come evidenziato da J. Buchanan e G. Tullock: "*sembra che i teorici della politica abbiano raramente usato questo approccio fondamentalmente economico. Le loro analisi dei processi di decisione collettiva si sono basate più spesso sull'implicita assunzione dell'individuo medio non ricerchi la massimizzazione della propria utilità, ma l'interesse pubblico o il bene comune. Un elemento significativo che ha caratterizzato il sostegno popolare al socialismo attraverso i secoli è stata la fede nel fatto che l'esperimento di un'attività dalla sfera delle scelte private a quella delle scelte pubbliche avrebbe comportato la sostituzione della motivazione del guadagno personale con quella della ricerca del bene comune*", Il Calcolo del Consenso, op. cit., pag. 64

potuto essere di aiuto nell'indicare gli strumenti attraverso i quali poter riconciliare i molteplici interessi in conflitto.

Nell'assumere che un attore massimizzi la propria utilità sia nel mercato sia in politica, l'approccio economico alla politica non richiede che egli accresca la propria utilità a spese di altri; questo approccio tratta l'attività politica come una particolare forma di scambio e, come in una relazione di mercato, ci si aspetta che idealmente tutte le parti traggano un reciproco vantaggio dall'interazione: pertanto l'azione politica viene vista, in un senso molto realistico, come un mezzo per accrescere il "potere" di tutti i partecipanti, se si definisce "potere" la capacità di ottenere ciò che si desidera: in altre parole, per essere giustificata, l'azione politica deve risultare vantaggiosa per tutti i partecipanti.

Nei termini più precisi della moderna teoria dei giochi l'approccio economico, fondato sull'utilità, suggerisce di interpretare il processo politico come un gioco a somma positiva.

Al contrario, l'approccio classico fondato sulla mera massimizzazione del potere individuale è costretto ad interpretare il processo decisionale pubblico come un gioco a somma zero<sup>148</sup>.

Come si è detto la Teoria delle scelte pubbliche parte dal presupposto che tutta l'azione politica possa essere trattata in una prospettiva economica e, più precisamente, ciò implica l'ipotesi secondo cui l'individuo che sceglie sia in grado di ordinare le alternative e le preferenze tanto nell'ambito del mercato quanto nella sfera pubblica, e che questo ordinamento sia transitivo.

Si assume, infatti, che l'individuo sia in grado di scegliere, tra i differenti esiti dell'azione politica, quello che occupa il grado più alto nell'ordinamento corrispondente alla sua funzione di utilità: si può esporre questo punto in un

---

<sup>148</sup> Come è stato giustamente sottolineato: *"questa discussione non intende suggerire che nel concreto funzionamento del processo politico contemporaneo siano interamente assenti elementi caratteristici dei giochi a somma zero. Un singolo uomo politico o partito che affronta un'elezione per la conquista di una carica può essere appropriatamente considerato coinvolto in un gioco a somma zero: il punto da sottolineare è che il modello si concentra sul conflitto tra i politici, ma sugli aspetti cooperativi del processo politico generale, che include la competizione per le cariche elettive come sua componente, attraverso il quale gli elettori possono accrescere la loro utilità totale"*, J. Buchanan e G. Tullock, op. cit., pag. 70.

modo più familiare e più generale dicendo che l'individuo è in grado di ordinare i vari panieri di beni collettivi (o beni pubblici) nello stesso modo in cui ordina i beni privati; inoltre ogni proposta politica considerata nel suo insieme può essere scomposta in dimensioni concettualmente quantificabili in base al valore e al costo dei beni pubblici che saranno prodotti.

Se le ipotesi di analisi sono valide l'individuo medio dovrebbe scegliere, quando è sottoposto alla decisione tra alternative rilevanti, quella che gli consente di ottenere una maggiore quantità di beni pubblici al diminuire del loro prezzo, a parità di altre condizioni: ovvero questo significa che in media il singolo voterà per un maggiore intervento pubblico quando diminuiscono le tasse che deve pagare; al contrario se il prelievo fiscale aumenta, il cittadino a cui è consentito di scegliere voterà per un livello inferiore di intervento pubblico<sup>149</sup>.

E' importante, comunque, sottolineare che i rapporti prezzo-domanda e domanda-reddito, direttamente derivate dagli assunti di razionalità individuale, si applicano solo al comportamento individuale e non possono, quindi, essere controllate direttamente in base alle decisioni collettive, le quali ultime dipendono dal funzionamento di determinate regole decisionali: in altre parole gli esiti delle scelte pubbliche, di per sé, non indicano nulla in relazione al comportamento di un particolare individuo o dell'individuo medio rappresentativo.

Nell'analizzare il comportamento dell'individuo nel processo politico non può essere trascurato, inoltre, un importante elemento di incertezza, ovvero la mancata corrispondenza biunivoca tra scelta individuale e il risultato finale dell'azione, dal momento che, a prescindere dalla regola decisionale adottata, l'attore individuale non ha modo di conoscere l'esito finale della scelta sociale nel momento in cui apporta il proprio contributo.

---

<sup>149</sup> Similmente potranno essere derivate proposizioni relative alla domanda di beni pubblici in funzione del reddito: se il reddito dell'individuo sale, mentre le tasse restano invariate, egli tenderà a preferire una quantità maggiore di beni pubblici



Infine un'altra importante ragione per la quale è lecito attendersi un comportamento meno razionale da parte degli individui nella sfera delle scelte pubbliche, rispetto a quella delle scelte private di mercato, risiede nel diverso grado di responsabilità sulle decisioni finali: il votante riconoscerà, naturalmente, l'esistenza di costi e benefici associati all'intervento pubblico, ma né la sua parte di benefici né la sua parte di costi possono essere stimate con una facilità paragonabile a quella delle scelte di mercato.

## *2.2 - La Costituzione come documento economico*

Volendo concentrare ora l'analisi sulla scelta costituente, la teoria della Public Choice non poteva che guardare alle Costituzioni come ad un insieme di vincoli sostanziali nei confronti di ulteriori procedure collettive relative a scelte di rango subcostituzionale.

Ciascun soggetto operante nella sfera pubblica, infatti, è un attore razionale volto a massimizzare il proprio benessere individuale: vi è dunque il concreto rischio che i soggetti titolari del potere in un determinato momento storico lo utilizzino non per facilitare le condotte cooperative, ma per procacciarsi vantaggi e risorse a proprio favore, a danno degli altri membri della comunità.

Questo disegno, tuttavia, sarà contrastato da altri soggetti titolari di altri poteri pubblici, nonché da quanti temono di essere danneggiati da coloro che prevarranno nell'agone politico, generando conflitto, instabilità e incapacità di funzionamento dello Stato.

Ogni cambio di potere, dovuto ad esempio all'andamento del ciclo politico, sarà quindi utilizzato per ribaltare gli assetti di interesse precedentemente fissati avvantaggiando le categorie prima discriminate e viceversa.

Quella lotta di tutti contro tutti che contraddistingue lo stato di natura potrebbe finire per riprodursi all'interno del potere pubblico, costituito proprio per porre rimedio alle inefficienze di quella situazione "di natura".

È proprio a tale riguardo che la Costituzione può esercitare un ruolo fondamentale: essa, infatti, deve definire istituzioni e creare incentivi in modo che tutte le parti del patto costituzionale, incluse quelle che un giorno avranno il potere di eseguirlo, si conformino ad esso.

Le ragioni e i contenuti essenziali di una Costituzione diventano così, da un lato, il riconoscimento e l'allocazione della protezione dei diritti fondamentali da parte dello Stato (detentore del monopolio dell'uso della forza) e, dall'altro lato, la statuizione dei meccanismi e degli organi in grado di creare e applicare norme vincolanti per tutti i consociati.

Le Costituzioni contemporanee, quindi, stabiliscono le procedure atte a garantire una corretta traduzione delle singole preferenze individuali in scelte collettive e ad impedire agli abusi da parte dei detentori di cariche pubbliche.

Le teorie economiche, pertanto, intendono la Costituzione come un sistema di limiti giuridici essenziali, ovvero un sistema di pesi e contrappesi reciproci che impedisce a ciascuno di assurgere a sovrano illimitato.

L'immagine di Ulisse che, per non cedere al richiamo delle sirene, si fa legare con funi che, per sua esplicita richiesta, i compagni di traversata non devono sciogliere neanche su suo ordine, è quella che meglio rappresenta questa concezione della Costituzione: si tratta della più acuta delle metafore del vincolo costituzionale e, attraverso la clausola di Ulisse, la collettività mostra di avere paura di se stessa e dei suoi futuri rappresentanti, anche se democraticamente designati, per evitare eccessive concentrazioni di potere e totalitarismi<sup>150</sup>.

In questo senso il processo costituente muove da una concezione più realistica della natura umana, segnata dal fallimento delle precedenti esperienze democratiche svoltesi senza una guida e i vincoli di una Carta costituzionale.

Secondo la teoria di Public Choice (che, sul punto, richiama espressamente la teoria contrattualista dello Stato avanzate da Hobbes e, in tempi più recenti, da Rawls), la Costituzione è intesa come una forma di contratto sociale attraverso

---

<sup>150</sup> J. Elster, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, trad. it., Bologna, 2004

il quale i cittadini partecipano congiuntamente all'atto fondativo della comunità e definiscono insieme la natura e il ruolo dello Stato.

La metafora del contratto è funzionale all'affermazione di due fondamentali caratteri ideali che ogni Costituzione dovrebbe avere: essa infatti, come ogni contratto, dovrebbe nascere da un accordo volontario e unanime.

In tal senso l'approccio contrattualistica serve a riaffermare l'individualismo come postulato normativo, secondo il quale le istituzioni sociali sono accettabili nella misura in cui servono a promuovere gli interessi dei singoli all'interno della comunità in un contratto costituzionale cui aderiscono volontariamente tutti i membri del gruppo.

Partendo da questo fondamentale postulato, la metafora del contratto presenta tre vantaggi concettuali ai fini della ricostruzione teorica di una democrazia costituzionale: a) risolve il problema del regresso all'infinito rispetto alla scelta della regola di voto, dal momento che ogni contratto è per definizione unanime; b) assicura la conformazione dei comportamenti individuali ai precetti costituzionali; c) indica come la legittimazione di una Costituzione possa essere accresciuta.

Ricordando che i contratti di durata devono la loro esistenza alla presenza di incertezza circa il comportamento futuro delle parti, si può ritenere che anche le Costituzioni sono un tipo di contratto sociale la cui esistenza è dovuta all'incertezza circa l'evoluzione futura della società in cui il singolo vive e, in particolare, circa il futuro comportamento degli altri membri della società.

Le scelte costituzionali sono ispirate ad un calcolo diverso da quello che governa le scelte politiche di tutti i giorni: esse, infatti, individuano in una prospettiva di lungo termine le istituzioni che un domani saranno chiamate ad assumere certe decisioni ed il modo in cui dovranno assumere tali decisioni, destinate a beneficiare alcuni e a danneggiare altri membri della collettività.

Le scelte costituzionali, quindi, avendo un orizzonte di lungo termine, sono profondamente diverse da quelle assunte nell'attività legislativa ordinaria, pertanto è profondamente diverso anche il peso dell'interesse individuale o dei

gruppi di pressione data l'incertezza, a livello costituzionale, sul ruolo occupato in futuro nella società dai costituenti stessi e dai loro discendenti

È questa un'applicazione della teoria della giustizia distributiva ai sensi della quale il patto costituzionale potrà essere concluso nel caso in cui esista un "velo di ignoranza" sulle proprie condizioni future<sup>151</sup>.

Non bisogna poi dimenticare che ad una Costituzione è chiesto di ridurre, grazie alle norme di tipo procedurale, i costi di transazione potenziale che gravano sui contraenti futuri del patto, per minimizzare quei costi necessari alla correzione delle inefficienze allocative (derivanti dalle asimmetrie informative e dal deficit nell'applicazione e nell'attuazione del diritto costituzionale).

Tale conclusione costituisce un'applicazione del teorema normativo di Coase ai sensi del quale il diritto, anche quello costituzionale, deve essere strutturato in modo tale da ridurre i costi di transazione e, quindi, gli impedimenti agli accordi di natura politico-contrattuale tra i soggetti costituzionali, al fine di rendere meno probabili i fallimenti cooperativi: di conseguenza le Costituzioni, secondo la teoria di Public Choice, possono essere valutate secondo la loro maggiore o minore idoneità nel ridurre i complessivi costi di transazione della politica.

Un caso è offerto dalla nostra Costituzione la quale, all'articolo 117, utilizza il criterio delle competenze di attribuzione per la ripartizione orizzontale e verticale delle funzioni e delle potestà pubbliche e poi, in via secondaria, mediante l'articolo 118 (che contempla il principio di sussidiarietà), prevede procedure consensuali per la riallocazione di tali funzioni tra gli organi ed i soggetti concorrenti.

Il pluralismo istituzionale che connota gli ordinamenti giuridici contemporanei necessita, infatti, di congegni flessibili, come tali in grado di ricomporre ad unità la molteplicità degli ordinamenti particolari che compongono quello generale, e ciò deve avvenire non solo nel momento genetico del sistema

---

<sup>151</sup> vedi J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, trad. it., Milano 1982

giuridico, ma anche nel corso di tutto il periodo di vigenza di un testo costituzionale.

Il principio di sussidiarietà vale, infatti, quale criterio dinamico di riparto delle funzioni amministrative e legislative ai fini della riduzione dei costi di transazione (in tal senso Corte Costituzionale sentenza numero 303/ 2003):

le attribuzioni che negli articoli 117 e 118 della Costituzione vengono suddivise tra i diversi livelli istituzionali, hanno modo di comporsi di volta in volta a livelli ordinamentali differenti, sulla base di determinati presupposti e secondo precise modalità per garantire la più efficiente cura dell'interesse pubblico.<sup>152</sup>

L'importanza del decentramento e del principio di sussidiarietà sono stati ben evidenziati dall'analisi di Public Choice ove si è sottolineato che i costi in cui l'individuo si aspetta di incorrere in conseguenza della sua partecipazione al processo di decisione collettiva variano direttamente con l'ampiezza del gruppo che prende decisioni entro una popolazione totale di dimensioni date.

Si supponga che esistano due collettività, la prima con un elettorato di 100 cittadini e la seconda con uno dei 1000: se le ipotesi relative ai costi decisionali sono corrette, vi possono essere numerose attività che il medesimo attore razionale sceglierà di affidare al settore pubblico nel primo Paese, lasciandole tuttavia al settore privato nella seconda e più ampia unità politica.

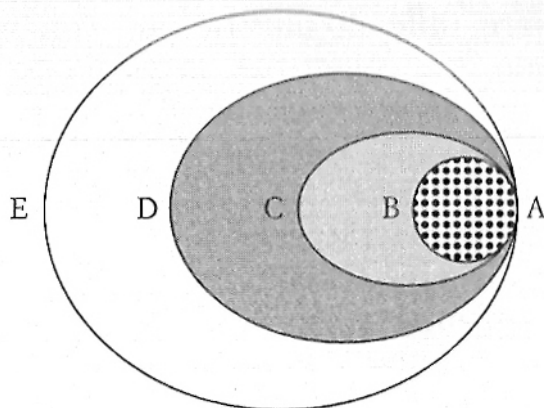
Infatti i costi attesi di organizzazione delle decisioni, quale che sia la regola adottata, saranno inferiori nell'unità più piccola, ove sarà necessario il consenso di soli 51 cittadini, mentre nel secondo caso ne saranno necessari 501.

Con riferimento al livello ottimale in cui le decisioni devono essere prese, i medesimi studi di teoria delle scelte pubbliche hanno posto il principio secondo cui il gruppo decisionale dovrebbe essere ampliato fino al punto in cui i costi esterni attesi dalle giurisdizioni escluse superano i costi decisionali incrementali attesi risultanti dall'aggiungere queste ultime.

---

<sup>152</sup> Vedi anche G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna 2009, pag. 128

Si prenda, ad esempio, il settore dell'istruzione elementare e si faccia riferimento alla figura seguente<sup>153</sup>



Nel punto A viene svolta l'attività di istruzione elementare al livello del nucleo familiare; in tale caso le decisioni prese dal gruppo familiare influenzeranno altri membri del gruppo, come membri della comunità locale, rappresentati dall'area tratteggiata compresa entro il cerchio B.

Vi sono poi i costi imposti agli individui che vivono nella comunità più ampia di livello municipale rappresentata dalla superficie C; inoltre anche per gli individui, rappresentati nell'area D, che vivono in altre parti dello Stato, sono ipotizzabili alcuni costi esterni delle decisioni educative prese dalle famiglie.

Con riferimento alla questione inerente alle ottimali dimensioni dell'unità politica che deve prendere decisioni in merito all'educazione elementare, l'analisi di Public Choice risponde confrontando, di volta in volta, i costi decisionali ulteriori che si determinano spostandosi dal livello di governo inferiore a quello superiore e i costi esterni che permangono quando si mantiene l'attività a livello di governo inferiore.

L'attività di istruzione elementare, pertanto, dovrà essere organizzata a quel livello territoriale che consente di uguagliare i costi decisionali di coloro che prendono le scelte ai costi esterni attesi da coloro che sono esclusi da tale decisione.

---

<sup>153</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 172

Lo Stato democratico di diritto, l'unico tipo di Stato analizzato dalla Public Choice, secondo la prospettiva giuseconomica possiede alcuni fondamentali vantaggi rispetto ad altre forme di Stato, soprattutto con riferimento allo Stato dittatoriale: tra questi vantaggi, in primo luogo, quelli per cui solo tale forma di Stato appare sensibile alle preferenze collettive e riduce il deficit informativo dei soggetti chiamati a scegliere, affidando le decisioni a decisori decentralizzati.

Proprio sulla base di questa scelta a favore del livello decentralizzato per l'individuazione delle principali opzioni di indirizzo politico, mediante i meccanismi elettorali o gli istituti di democrazia diretta, gli economisti hanno posto in parallelo forma democratica e sistema capitalistico di produzione (che, al posto della programmazione, prevede il diritto alla libera iniziativa economica).

La proprietà privata e la libera iniziativa economica rappresenterebbero l'equivalente economico del voto e delle altre libertà politiche di cui possono fruire i cittadini degli Stati a ispirazione liberale: in entrambi i casi il decisore, a differenza di quanto avvenuto nel socialismo, non è unico o tendenzialmente unico, ma un insieme vario di soggetti teoricamente corrispondente con il corpo elettorale, che detiene la quantità di informazioni più economicamente reperibile riguardo all'ambito delle preferenze collettive disponibili.

Un sistema decentrato di espressione delle preferenze individuali necessita però, pur sempre, di giungere ad una decisione unitaria su una data azione di *policy* e, di conseguenza, sconta i limiti derivanti dal rischio del verificarsi di ordinamenti ciclici delle preferenze, quali il paradosso di Condorcet o il teorema dell'impossibilità di Arrow e, comunque, può incorrere in alti costi di transazione per raggiungere le decisioni pubbliche.

Nonostante queste difficoltà nel corso del ventesimo secolo vi è stato un progressivo movimento degli Stati verso regimi democratici dal momento che, seppur la dittatura non sopporta costi decisionali propri degli Stati democratici, essa nega alla radice la possibilità che la decisione collettiva

rappresenti, più o meno fedelmente, le diverse preferenze dei consociati e, quindi, impedisce che vi sia una massimizzazione delle utilità dei singoli per raggiungere il benessere collettivo secondo il criterio paretiano dell'economia del benessere.

Le elezioni e, in generale, gli altri strumenti di democrazia rappresentativa consentono invece ai consociati sia di esprimere le loro preferenze, sia di incentivare i loro rappresentanti ad osservarle fedelmente, punendoli in caso contrario con la non rielezione.

In questa prospettiva le elezioni rappresentano, nell'arena politica, il sostituto dello *shopping* nel mercato: sono cioè un meccanismo che risponde alla medesima finalità di rilevare le preferenze dei singoli, pur non svolgendosi in contesti in cui sia possibile ricorrere alla teoria della scelta del consumatore.

In un mercato concorrenziale, così come in uno Stato in cui si svolgano libere elezioni, si riducono sensibilmente le asimmetrie informative pur evidenziando che un sistema elettorale efficiente, secondo la prospettiva di Public Choice, è quello in grado di rappresentare più correttamente le preferenze politiche degli elettori e, allo stesso tempo, in grado di raggiungere concretamente il soddisfacimento delle preferenze rivelate.

La teoria della Public Choice ha inoltre evidenziato le ragioni economiche della costituzionalizzazione di alcuni diritti fondamentali dell'uomo, dal momento che i diritti costituzionali non sono più visti come fini in se stessi, ma costituiscono semplicemente un mezzo per ridurre i costi decisionali in una comunità che cerca di curare gli interessi collettivi.

Se, infatti, non fossero previamente garantiti a livello costituzionale determinati diritti, i partecipanti al patto costituzionale sarebbero costretti a cautelarsi con l'introduzione della regola del voto all'unanimità.

Soltanto in questo modo essi, infatti, sarebbero in grado di proteggere la propria sfera individuale dall'eventuale disegno di prevaricazione di una data maggioranza; la regola dell'unanimità, tuttavia, traducendosi nel



riconoscimento di un diritto di veto in capo a ciascun cittadino, determinerebbe un enorme aumento dei costi decisionali per la comunità.

La garanzia costituzionale di determinati diritti serve, dunque, a facilitare la sottoscrizione del patto costituzionale ed a semplificare il processo decisionale nella vita post-costituzionale, perché assicurando i cittadini che determinati ambiti della propria sfera individuale non saranno minacciati, consente loro di rinunciare al diritto di veto e di accettare così che l'adozione delle scelte collettive avvenga in futuro in base al principio di maggioranza.

Una volta stabilita la ragione economica per cui una Costituzione riconosce determinati diritti, occorre stabilire in base a quali criteri essi siano scelti<sup>154</sup>: si tratta cioè di rispondere, in termini economici, alla domanda relativa alle ragioni per cui alcuni diritti tradizionalmente trovano tutela nelle Carte costituzionali ed altri no.

In primo luogo si può concordare sul fatto che esiste sempre un ambito di libera determinazione dell'individuo costituzionalmente protetto con riguardo a quei comportamenti individuali che non producono alcuna conseguenza nei confronti dei terzi (come ad esempio la scelta di decidere come vestirsi e cosa mangiare).

Vi sono poi altri casi in cui gli effetti dell'azione di un individuo si producono, anche negativamente, nella sfera altrui producendo esternalità negative: in tali casi i cittadini proteggeranno nella Costituzione alcuni diritti individuali quando il costo del loro diniego per qualcuno è molto alto rispetto al guadagno che ne deriva per altri e quando, inoltre, esiste incertezza tra i costituenti sulla possibilità di trovarsi un domani essi stessi o i loro discendenti nella situazione protetta o minacciata da quel diritto.

La scelta dei diritti costituzionali si risolve, quindi, in una valutazione costi-benefici in condizione di incertezza: la ponderazione tra costi e benefici svolta in condizione di incertezza spiega, ad esempio, le ragioni economiche del riconoscimento della libertà personale, dal momento che la sua protezione a

---

<sup>154</sup> Vedi anche D.C. Mueller, *Constitutional Right*, in *Journal of Law, Economics and Organization*, 1991, pag. 313

livello costituzionale dipende dal fatto che il costo individuale di una prolungata detenzione per effetto di una decisione di polizia, senza diritto di difesa, anche per un semplice sospettato, è considerato di gran lunga superiore al costo collettivo della circolazione in libertà di colui che abbia commesso un crimine.

Un esempio interessante, per quanto provocatorio, per misurare il rapporto costi-benefici insito nel riconoscimento costituzionale di un diritto, nonché il decisivo ruolo svolto dal fattore dell'incertezza in capo ai costituenti, è dato dal problema della schiavitù.

I vantaggi derivanti dal riconoscimento di un diritto di proprietà sugli schiavi, infatti, sono piuttosto modesti e si sostanziano principalmente in una riduzione del costo del lavoro.

A confronto l'importanza del valore che ciascun individuo attribuisce alla libertà da ogni forma di schiavitù involontaria appare destinata a prevalere nettamente e, dunque, ad ottenere il pieno riconoscimento costituzionale.

Ma quando la Costituzione statunitense fu approvata per la prima volta, vi era assai poca incertezza, tra coloro che facevano parte della Convenzione e coloro che poi furono chiamati a ratificare la Costituzione, che un giorno loro o i loro discendenti sarebbero potuti diventare schiavi.

Essendo fondato quel regime sulla discriminazione razziale, i bianchi, nello scrivere e nell'approvare la Costituzione, erano sicuri che non avrebbero mutato il colore della pelle e che, dunque, non avrebbero mai effettivamente sopportato i costi della riduzione in schiavitù.

Per questa ragione nel definire l'ambito della protezione accordata alla libertà individuale, i costituenti dell'epoca non ritennero di doverla estendere a coloro che allora si trovavano in condizioni di schiavitù e gli unici diritti esplicitamente protetti a tale riguardo furono quelli dei proprietari di schiavi sul loro "patrimonio".

### *2.3 - Analisi della scelta costituente*

Secondo la scuola di Public Choice l'attore razionale, affrontando il problema della scelta costituente, agisce in modo da minimizzare i costi attesi di interdipendenza sociale, cioè in modo da massimizzare l'utilità attesa da questa interdipendenza.

I costi di interdipendenza sono scomponibili in due diverse categorie: in primo luogo vi sono i "costi esterni" ovvero quelle decisioni prese da altri che influenzano negativamente la situazione del singolo senza che quest'ultimo possa in alcun modo evitarle; in secondo luogo vi sono i costi decisionali che, come dice lo stesso nome, riguardano i costi da sostenere per raggiungere un accordo fra più individui.

L'individuo deve prendere in considerazione la possibilità di organizzare collettivamente tutte quelle attività per le quali l'organizzazione privata imporrebbe dei maggiori costi attesi di interdipendenza: la sua decisione finale, secondo la teoria della Public Choice, deve basarsi sul confronto tra questi costi di organizzazione privata ed i costi attesi che gli sarebbero imposti dall'organizzazione politica; in quest'ultimo caso, tuttavia, i costi dipendono dal modo in cui sono prese le decisioni collettive e, pertanto, la scelta fra le numerose regole decisionali possibili non è indipendente dalla scelta di organizzare una determinata attività nella sfera privata o in quella pubblica.

Si procederà ora ad analizzare il problema della scelta individuale di differenti regole per prendere decisioni collettive e si procederà analizzando i citati costi di interdipendenza: i possibili benefici dell'azione collettiva possono essere misurati o quantificati in termini di riduzione dei costi attesi che ricadono sul singolo decisore in seguito al comportamento di altri; tuttavia l'azione collettivamente organizzata richiederà anche che l'individuo spenda tempo e fatica per prendere una decisione di gruppo.

Impiegando i due tipi di costi di interdipendenza si possono definire due funzioni di costo in cui, nella prima, chiamata funzione dei costi esterni, si

possono mettere in relazione, dal punto di vista del singolo rispetto a una data attività, i costi attesi associati all'azione di altri con il numero di individui di cui si richiede il consenso per giungere a una decisione politica finale.

Questa funzione assume la seguente forma:

$$C_i = f(N_a), i = 1, 2, \dots, N \text{ dove } N_a \leq N$$

$C_i$  è definito come il valore attuale dei costi attesi imposti all'individuo  $i$ -esimo, e dove  $N_a$  è definito come il numero di individui, minore o uguale alla totalità dei membri del gruppo  $N$ , di cui si richiede il consenso per prendere una decisione collettiva<sup>155</sup>.

Si può fare riferimento alla seguente figura 1<sup>156</sup>:

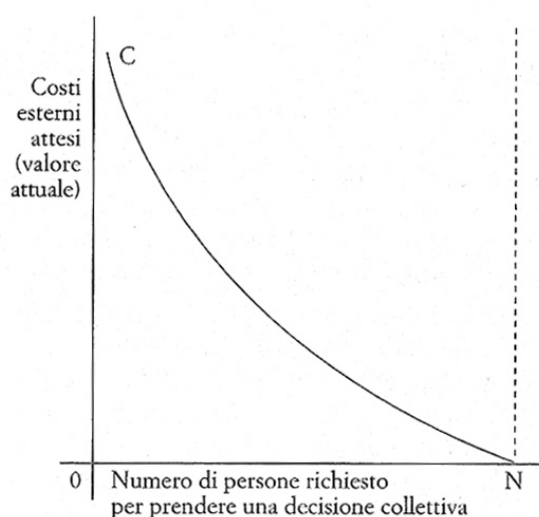


FIG. 1.

E' chiaro che, rispetto all'intero ambito delle regole decisionali, questa funzione sarà di solito decrescente, il che equivale a dire che questi costi diminuiranno con l'aumentare del numero di individui di cui si richiede il consenso per giungere a una decisione finale: quando le regole decisionali prescrivono l'accordo unanime i costi attesi che ricadono sull'individuo

<sup>155</sup> Per il momento  $C_i$  indica solo i costi esterni attesi, tralasciando i costi decisionali.

<sup>156</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 117

diventano pari a zero, dato che egli non consentirà volontariamente ad altri di imporgli i costi esterni se ha la possibilità di impedire che questo avvenga.

Questa funzione è rappresentata geometricamente nella figura 1 dove sull'asse delle ordinate viene misurato il valore attuale dei costi esterni attesi sull'asse delle ascisse il numero degli individui di cui si richiede il consenso per raggiungere una decisione: questa curva tende a decrescere fino al raggiungere lo zero nel punto che rappresenta il consenso di tutti i membri del gruppo.

Volendo ora considerare i costi decisionali è possibile disegnare una seconda funzione.

E' evidente che più si aumenta il numero degli individui necessari per raggiungere una decisione più i costi decisionali aumentano e, approssimandosi all'unanimità, si può prevedere un forte aumento dei costi in questione: infatti a mano a mano che ci si avvicina all'unanimità l'investimento individuale nella contrattazione strategica diviene altamente influente e i costi legati all'intero processo decisionale sono destinati a salire.

Si può scrivere la funzione dei costi decisionali nel modo seguente:

$$D_i = f(N_a), i = 1, 2, \dots, N$$

dove  $N_a \leq N$  e in cui  $D_i$  rappresenta il valore attuale di quei costi in cui l'individuo *i-esimo* si aspetta di incorrere partecipando all'intero insieme delle decisioni collettive.

La figura 2<sup>157</sup> illustra la relazione geometricamente:

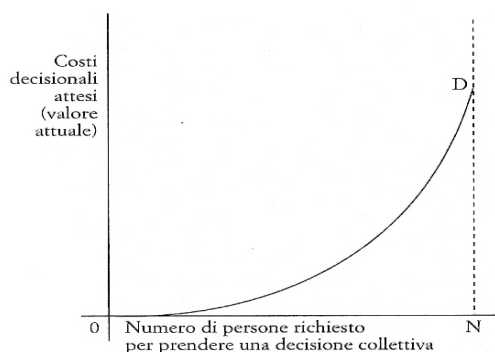


FIG. 2.

<sup>157</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 123

Impiegando queste due funzioni si è in grado di verificare quale sia la scelta delle regole ottimali, sempre assumendo il punto di vista del singolo.

L'individuo pienamente razionale, nel momento di scegliere le regole decisionali relative a un dato settore di attività, tenderà a selezionare quella regola che minimizza il valore attuale dei costi di interdipendenza in cui si aspetta di incorrere: questo risultato verrà raggiunto minimizzando la somma dei costi esterni e dei costi decisionali attesi, intesi nel modo in cui si sono definite poc'anzi queste due componenti distinte.

Geometricamente si tratta di sommare verticalmente le due funzioni di costo e, data una certa attività, la regola decisionale più efficiente per l'individuo sarà quella indicata dal punto più basso della curva risultante.

Come illustra la seguente figura 3<sup>158</sup> l'individuo sceglierà la regola decisionale che richiede il consenso di  $K/N$  membri del gruppo:

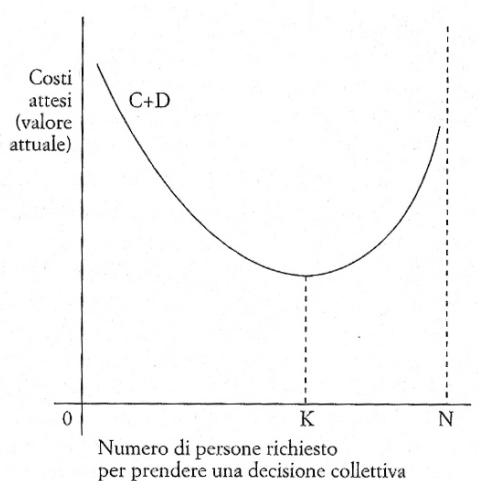


FIG. 3.

L'attore che persegue la massimizzazione della propria utilità può ritenere vantaggioso tanto negoziare accordi volontari tendenti ad eliminare le esternalità, quanto conferire il proprio sostegno a clausole costituzionali che consentano di sostituire le decisioni collettive a quelle private.

Egli riconoscerà naturalmente che qualsiasi restrizione alla propria libertà di azione nella sfera privata può imporgli in talune circostanze dei costi, di

---

<sup>158</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 124

conseguenza se è permessa una libertà illimitata, sia pure entro i vincoli del sistema di norme giuridiche, l'individuo tenderà ad imporre agli altri determinati costi e, considerando solo il suo punto di vista, preferirà rimanere perfettamente libero di farlo a proprio piacimento; d'altra parte riconoscerà anche che in numerose occasioni egli stesso potrebbe subire le conseguenze sfavorevoli dell'azione di altri, sui quali non esercita direttamente alcun controllo e dai quali non può legittimamente esigere alcuna compensazione.

Sapendo che si troverà più spesso nella seconda situazione che non nella prima, l'attore completamente razionale esplorerà sia la possibilità di accordi contrattuali volti a proteggerlo dai costi esterni, sia la possibilità di definire clausole costituzionali che trasferiscano alcune azioni dall'ambito delle scelte private a quello delle scelte pubbliche minimizzando i costi.

Non tutto l'intervento pubblico o l'attività dello Stato, tuttavia, dovrebbe essere organizzato ricorrendo a una medesima regola decisionale: anche restando al livello puramente teorico si possono distinguere due ambiti di attività cui si applicano differenti regole decisionali.

Nella prima categoria ricadono quelle scelte pubbliche che modificano o restringono la struttura dei diritti umani e dei diritti di proprietà, una volta che questi siano stati definiti e generalmente accettate da una comunità; l'elemento da sottolineare è che l'individuo valuterà in anticipo che l'intervento pubblico in questo ambito delicato può imporgli costi molto elevati e, di conseguenza, in tali casi tenderà ad attribuire un valore molto alto all'acquisizione del suo consenso, e potrà decidere di sobbarcarsi costi decisionali anche molto elevati pur di garantirsi la massima protezione da un'eventuale confisca.

La figura 4 illustra questo probabile ambito di intervento statale, ove la curva superiore, quella dei costi esterni, rimane largamente elevata per tutte le varie regole decisionali finché non precipita verso l'ascissa quando ci si approssima all'unanimità.

La curva inferiore, quella dei costi decisionali, può essere del tutto irrilevante in queste circostanze, in quanto a meno che non sia garantita la protezione di

una regola simile a quella dell'unanimità, il singolo può razionalmente scegliere di sobbarcarsi costi di interdipendenza elevati, temendo che l'azione politica contraria ai suoi interessi sia più dannosa.

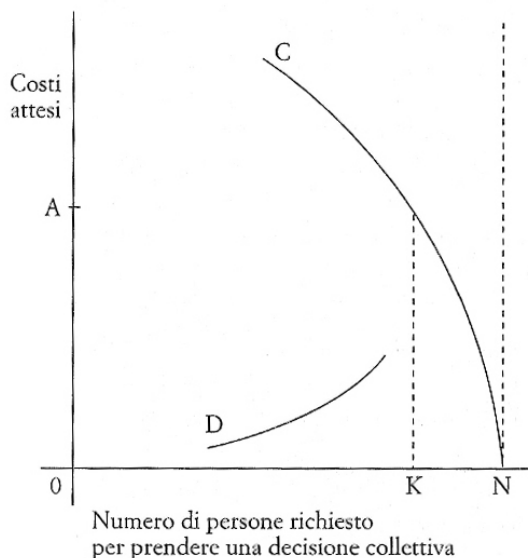


FIG. 4.

Si supponga che, per l'individuo le cui aspettative sono rappresentate nella figura 4<sup>159</sup>, i costi attesi dell'organizzazione privata coincidano con OA: i costi esterni attesi dell'organizzazione politica, indipendenti dai costi decisionali, superano i costi attesi dell'organizzazione privata per tutte le regole decisionali meno inclusive di quella che richiede il consenso di K/N.

La seconda categoria di attività potenzialmente oggetto dell'intervento pubblico può essere definita invece in modo ampio, tale da includere la maggior parte delle attività svolte dallo Stato in tutti quei settori in cui vi sarebbe una probabile carenza di offerta privata di beni pubblici "puri": come, ad esempio, l'ordine pubblico e la difesa nazionale.

Questi non sono che alcuni esempi di attività che possono essere affidate razionalmente al settore pubblico, ma l'attore razionale riconoscerà anche che saranno necessari tempo e fatica per partecipare a tutte queste decisioni, e che

<sup>159</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 127



questi costi aumenteranno quanto più ampia è la frazione del gruppo sociale di cui si richiede il consenso.

Nella misura in cui il singolo può prevedere gli effetti di tali decisioni, egli cercherà quindi di scegliere una regola decisionale che minimizza i costi totali in cui si aspetta di incorrere e, a tal fine, si può far riferimento alla figura 5<sup>160</sup>

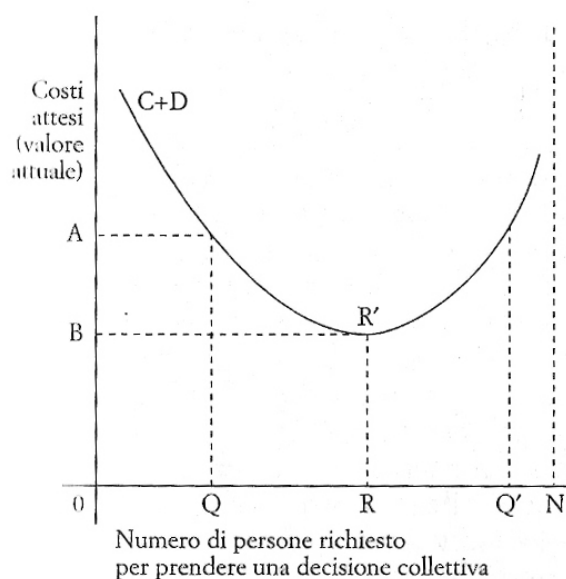


FIG. 5.

In questa figura si può osservare che la regola ottimale richiede il consenso di  $R/N$ : infatti sebbene la regola in questione imponga all'individuo alcuni costi positivi (corrispondenti al punto  $RR'$ ) la rinuncia all'organizzazione politica potrebbe risultare ancora più costosa, ove si supponga che l'organizzazione privata completamente libera produrrebbe per l'individuo i costi attesi  $OA$ .

In effetti egli si aspetta una diminuzione dei costi attesi da  $OA$  a  $RR'$  affidando queste decisioni alla sfera pubblica: in un certo senso  $AB$  rappresenta i guadagni dallo scambio che l'individuo si aspetta come conseguenza della sua partecipazione a uno scambio politico.

<sup>160</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 129

Esistono guadagni dallo scambio associati all'organizzazione politica per ogni regola decisionale più inclusiva di quella corrispondente a  $Q/N$  e meno inclusiva di quella corrispondente a  $Q'/N$ , ma essi risultano massimizzati solo dalla regola che richiede il consenso di  $R/N$  individui.

L'accordo sulle regole generali per prendere decisioni collettive è, di norma, sempre più probabile di quello relativo alle scelte da compiere in una fase successiva, nel quadro di determinate regole condivise.

Essenziale per quest'analisi è l'assunto secondo il quale l'individuo è incerto relativamente al ruolo specifico che occuperà nell'intera catena delle decisioni future: con ciò non si intende affermare che egli agirà in modo contrario al proprio interesse, ma solo che non riterrà vantaggioso accettare regole che possono promuovere interessi di una parte, di una classe o di un gruppo dal momento che, per assunzione teorica, egli è incapace di prevedere quale sarà il suo ruolo preciso nel processo decisionale in un determinato momento futuro. Di conseguenza una costituzione democratica può scaturire dalla discussione fra individui razionali solo in presenza di condizioni piuttosto restrittive.

Gli individui che partecipano al processo decisionale devono affrontarlo da uguali in un senso preciso del termine: il requisito dell'uguaglianza può essere assicurato solo se le differenze esistenti nelle caratteristiche esteriori degli individui sono accettate senza problemi e sempre che non esistano basi che giustifichino la prevedibile formazione di coalizioni permanenti intorno a queste differenze.

Se fossero mossi da una motivazione puramente economica, i membri di un gruppo dominante e superiore (che si considerassero tali e disponessero del potere) non sceglierebbero mai razionalmente di adottare regole che attribuiscono a individui in posizione meno fortunata un uguale accesso al processo decisionale: di conseguenza l'analisi di Public Choice, con riguardo al momento costituente, ha scarsa rilevanza per una società che sia caratterizzata da una netta frattura della popolazione in classi sociali o in gruppi di tipo

razziale, etnico o religioso, tale da incoraggiare la prevedibile formazione di coalizioni permanenti.

Dall'analisi finora svolta si può dedurre che, in linea teorica, è razionale avere una costituzione ma, a differenza di quanto generalmente si afferma nella teoria democratica, non vi è alcuna ragione economica per giustificare la peculiarità che da sempre si è assegnata alla regola della maggioranza semplice del 50% +1.

Lo studio dei costi di interdipendenza ha mostrato che solo la regola dell'unanimità possiede certe speciali caratteristiche, poiché è solo attraverso l'adozione di questa regola che l'individuo può garantirsi rispetto al danno che potrebbe essergli provocato dall'azione di altri.

La regola della maggioranza semplice, invece, non sembra a priori nient'altro che una delle regole decisionali possibili, e apparirebbe alquanto strano se essa dovesse essere idealmente selezionata per tutte le decisioni collettive<sup>161</sup>.

Un'altra implicazione di rilievo nell'analisi è la relazione chiaramente individuata tra la frazione del gruppo di cui è necessario ottenere il consenso e la prevista importanza economica dell'intervento futuro dello Stato, dal momento che l'individuo si aspetterà maggiori danni dell'intervento pubblico quanto più quest'ultimo è volto alla confisca dei diritti umani e dei diritti di proprietà e, pertanto, tenderà a selezionare regole di scelta collettiva in qualche modo più restrittive in quest'ambito dell'azione politica.

Questa considerazione non è priva di importanza per ciò che riguarda l'interpretazione della storia economica e sociale dei paesi occidentali nel ventesimo secolo dal momento che, a seguito del maggior intervento pubblico nell'economia, l'attività legislativa può produrre gravi perdite o vistosi guadagni ai danni o a favore di individui e gruppi particolari.

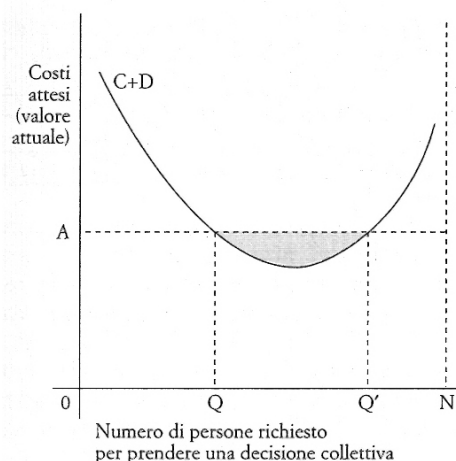
Dal punto di vista dell'attore razionale, incapace di prevedere la sua posizione futura nella società, l'introduzione di ulteriori rinnovati vincoli all'azione legislativa può essere considerata quindi desiderabile.

---

<sup>161</sup> Vedi J. Buchanan e G. Tullock, op. cit., pag. 135, ove si afferma che: "*tutto sommato il 51% del voto popolare non sembra particolarmente preferibile al 49%*"

È inoltre importante sottolineare che l'appoggio al trasferimento di un'attività dal settore privato a quello pubblico, o viceversa, dipenderà immancabilmente dalla regola decisionale prevalente: in particolare l'analisi di Public Choice suggerisce che l'individuo razionale sceglierà di trasferire al settore pubblico un numero tanto maggiore di attività quanto più inclusiva è la regola decisionale adottata.

In generale una conclusione pacifica raggiunta dalla Teoria delle scelte pubbliche è che la maggior parte dell'intervento pubblico che potrebbe essere razionalmente approvato in presenza di determinate regole decisionali non può essere razionalmente approvato in presenza di qualunque altra regola. Alcuni di questi punti si possono chiarire riferendosi al diagramma della seguente figura<sup>162</sup>



Si può notare che l'individuo proverà l'intervento dello Stato solo se la regola decisionale ricade qualche punto tra  $Q/N$  e  $Q'/N$ ; per qualsiasi regola decisionale, invece, che richiede il consenso di un numero di membri del gruppo inferiore a  $Q$  i costi esterni attesi associati a decisioni collettive sfavorevoli diventano così alti da rendere sostenibile i costi attesi dell'azione privata rappresentati da  $OA$ .

<sup>162</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 137

D'altro lato, se si accetta una regola più inclusiva di  $Q'/N$ , i costi decisionali (ovvero i costi di negoziare termini dello scambio politico) diventano così elevati da rendere inutile l'intervento pubblico.

La figura 6, quindi, illustra chiaramente l'essenziale interdipendenza tra la scelta delle attività da trasferire al settore pubblico e la scelta delle regole decisionali.

L'approccio della economia del benessere indica che una determinata scelta è Pareto-ottimale solo se si raggiunge un accordo tra tutte le parti: ciò suggerisce che anche la costruzione progettata nel modo più razionale ed economicamente efficiente consentirà che alcune decisioni siano non ottimali nel senso di Pareto, dal momento che la minimizzazione dei costi di interdipendenza comporta l'abbandono della regola dell'unanimità.

Se la scelta costituente è razionale i costi esterni imposti da decisioni non pareto-ottimali, a causa del funzionamento di regole di voto non basate sull'unanimità, saranno più che controbilanciati dalla riduzione dei costi decisionali.

#### *2.4 - La regola della maggioranza semplice e lo scambio dei voti (logrolling)*

L'attore razionale si rende ben conto della dimensione temporale della scelta politica e in base a ciò ricerca possibili guadagni dallo scambio, offrendo il suo voto su una decisione particolare in cambio del voto di altri su decisioni differenti, e promuovendo in tal modo l'interesse reciproco.

La sequenza temporale della scelta collettiva assume, pertanto, grande importanza, dal momento che consente di introdurre nel modo più semplice la dimensione economica del voto individuale.

Si supponga che il gruppo debba prendere un'unica decisione collettiva scegliendo come dividere una quantità di manna caduta dal cielo in una sola volta: il gruppo è composto da cinque membri, e la Costituzione stabilisce che

tutte le decisioni collettive siano prese in base alla regola della maggioranza semplice.

Ciò significa che si richiede l'accordo di tre membri qualsiasi del gruppo e, di conseguenza, i primi tre individui che riescono a formare una coalizione si potranno assicurare tutta la manna.

Se a questo punto si introduce la dimensione temporale delle scelte politiche, ci si accorgerà della nascita, seppur implicita e spontanea, di una sorta di mercato dei voti, dato che l'individuo riconoscerà il valore economico che il proprio voto su certe decisioni ha per altri, e riconoscerà, allo stesso tempo, il valore economico dei voti di altri su decisioni per lui di maggior interesse e, di conseguenza, sarà motivato a entrare in uno scambio di voti definito in termine tecnico *logrolling*.

Si può ritenere che gran parte della discussione tradizionale relativa al funzionamento delle regole di voto abbia avuto come punto di partenza implicito l'assunzione secondo cui le preferenze positive e negative dei votanti in merito alle varie alternative di scelta collettiva siano di intensità approssimativamente uguale.

La mancanza di un'analisi più approfondita dello scambio dei voti attraverso il *logrolling* può essere spiegata solo in base a questa assunzione: se, infatti, l'intensità delle preferenze è identica per tutti gli individui e in merito a tutte le decisioni, lo scambio dei voti è impossibile dato che ognuno è interessato a tutte le decisioni nello stesso modo, e non sarà mai razionale mettersi d'accordo con altri per scambiare reciprocamente il proprio voto.

Si può fare un modello molto semplice di *logrolling* considerando il caso di un distretto abitato da 100 agricoltori che possiedono fattorie molto simili, e attraversato da un certo numero di autostrade la cui manutenzione è affidata allo Stato.

Si tratta, tuttavia, di autostrade ad accesso limitato ed agli agricoltori viene consentito di entrare in questa rete principale solo in corrispondenza degli

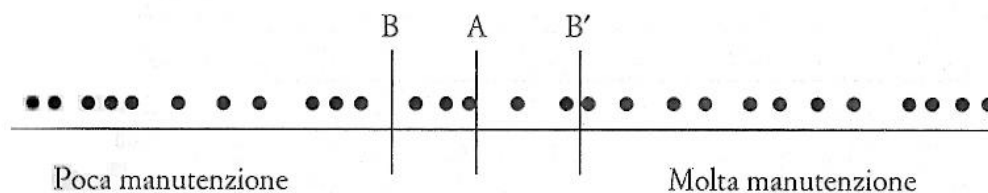
appositi incroci con le strade locali; quest'ultime sono costruite a spese del distretto che si occupa anche della manutenzione.

La manutenzione è semplice: ogni agricoltore che desidera la riparazione di una particolare strada ha facoltà di sottoporre la proposta al voto dell'intero gruppo e, se la proposta viene approvata da una maggioranza semplice, il costo viene ripartito tra tutti gli agricoltori sotto forma di tassa sulla proprietà.

In questo modello, se si votasse mediante referendum, nessuna strada verrebbe riparata, dato che una schiacciante maggioranza degli agricoltori voterebbe contro ogni proposta di manutenzione stradale singolarmente considerata.

Un sistema basato sul *logrolling*, invece, consente la manutenzione delle strade locali grazie allo scambio dei voti dovuta alla contrattazione fra gli agricoltori.

Ciascun agricoltore potrebbe cercare di stabilire mentalmente il proprio standard del grado generale di manutenzione per tutte le strade locali e, di conseguenza, potrebbe decidere di votare su ciascun progetto di riparazione di una determinata strada in base allo stesso criterio che adotterebbe per decidere in merito alla riparazione di quella che lo interessa e, se tutti seguissero questa regola, ci si troverebbe di fronte a una rappresentazione del comportamento di voto così come rappresentato nella figura seguente<sup>163</sup>



Ciascun punto sulla linea orizzontale rappresenta lo standard ideale di manutenzione di tutte le strade per ciascuno votante. Se la proposta di

---

<sup>163</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 201

riparazione di una data strada cade a sinistra della propria posizione sulla scala l'individuo l'appoggerà, se cade a destra voterà contro.

Se su ciascuna strada abita almeno un agricoltore, le cui preferenze riguardo alla manutenzione si situano a destra della mediana (A nella figura), allora sarà avanzata una proposta di riparazione non appena il livello di manutenzione di quella strada cade al di sotto di quello standard. Successive proposte saranno avanzate in corrispondenza di un'ulteriore dissesto e, quando quest'ultimo avrà raggiunto la mediana, una proposta di riparazione si assicurerà l'approvazione mediante un voto a maggioranza: in questo modello, quindi, la manutenzione di tutte le strade locali tenderà ad approssimarsi allo standard indicato dalla preferenza mediana. Tale comportamento del singolo, equamente rivolto alla manutenzione di tutte le strade della collettività, è stato definito dagli studiosi di Public Choice come comportamento kantiano<sup>164</sup>.

Se gli abitanti del distretto si conformano generalmente a questa linea di condotta, allora un qualsiasi agricoltore potrebbe trarre dei vantaggi semplicemente votando contro tutte le proposte di riparazione delle strade che non usa, e votando sempre a favore della manutenzione della sua.

Il discostarsi di questo solo attore dal modello generale di comportamento sposterebbe leggermente la mediana in modo tale che le sue tasse risulterebbero ridotte o la manutenzione della sua strada si situerebbe un livello superiore alla media.

Se gli altri agricoltori che abitano sulla stessa strada seguissero l'esempio del primo (agricoltori massimizzatori), sarebbero in grado di modificare gli standard di manutenzione elevando la qualità della loro strada al livello B', e portando quella delle altre al livello inferiore B (come si vede nella figura precedente).

Se gli agricoltori che abitano in prossimità di un'altra strada adottassero anch'essi un comportamento massimizzante, questa azione avrebbe l'effetto di portare la manutenzione delle due strade a un livello inferiore a quello che si

---

<sup>164</sup> J. Buchanan e G. Tullock, op. cit., pag. 202



avrebbe in caso di comportamento kantiano generalizzato, pur abbassando ancor di più il livello di manutenzione stradale dei kantiani rimanenti.

E' tuttavia probabile che, trovandosi in questa situazione, i due gruppi di massimizzatori potrebbero trarre vantaggio formando una coalizione per elevare gli standard di manutenzione delle due strade.

Può essere presa in considerazione la situazione dal punto di vista di un singolo massimizzatore: dal momento che pagherà solo  $1/100$  dei costi, approverà pressoché tutte le proposte di riparazione della propria strada; se tuttavia per ottenere il sostegno alla proposta di riparazione della propria deve votare anche per ripararne un'altra, dovrà prendere in considerazione quanto dovrà pagare per finanziare questi altri progetti.

Nel soppesare i costi benefici, dovrà considerare le tasse che gli saranno imposte da tutti progetti di manutenzione approvati a maggioranza.

Si faccia il caso teorico in cui esattamente 51 dei 100 agricoltori siano massimizzatori, mentre 49 sono kantiani puri e si supponga che tutti i massimizzatori abitino o strade diverse da quelle dei kantiani.

In tale costanza i kantiani non riusciranno mai ad ottenere la riparazione delle loro strade, mentre il livello di manutenzione di quelle dei massimizzatori sarebbe superiore alla media.

Per semplificare le cose si faccia l'ipotesi che le manutenzione delle strade dei massimizzatori sia compiuta a un livello così alto che tutti i 49 kantiani voterebbero contro ulteriori proposte di riparazione.

In questo caso sarebbe necessario, per il singolo agricoltore massimizzatore, ottenere l'approvazione di tutti gli altri 50 agricoltori massimizzatori per portare avanti un singolo progetto di manutenzione e, in merito alla riparazione della propria strada, un massimizzatore sarebbe quindi necessariamente costretto a tener conto della sua quota dei costi di riparazione delle strade di tutti gli altri massimizzatori, considerando l'incremento delle tasse da pagare a questo scopo.

---

Per quanto riguarda i kantiani, occorre osservare che anche se nessuna delle loro strade verrà riparata, sarà richiesto comunque il loro contributo per la riparazione di quelle in cui abitano i massimizzatori: una parte dei costi totali di manutenzione del distretto sarà pertanto pagata da individui esclusi dalla coalizione decisiva e, dal momento che i massimizzatori considerano soltanto i loro costi al momento di votare, lo standard generale di manutenzione delle loro strade tenderà ad essere più alto di quello che risulterebbe se anche i costi sostenuti dai kantiani fossero inclusi nel calcolo.

Nel calcolare i costi necessari per assicurarsi la riparazione della propria strada, un agricoltore terrà conto solo dei costi che deve sostenere per la manutenzione di quelle strade degli altri che decide di appoggiare col voto; in questo modo il suo modello di spesa considera come una donazione le tasse pagate dagli 49 kantiani votanti.

Le istituzioni fiscali postulate nell'esempio assicurano che tutti e 100 i votanti condividono i costi di ciascun progetto di riparazione ha provato, ma la regola della maggioranza semplice e richiede solo la partecipazione minima di 51 votanti ai benefici netti. L'esito naturale sarà che la manutenzione di tutte le strade del distretto si stabilirà ad un livello, e ad un costo, più elevato di quello che sarebbe individualmente razionale dal punto di vista dei suoi abitanti: anche se ciascun membro del gruppo si comporta razionalmente, l'esito collettivo sarà irrazionale.

Questo apparente paradosso può essere spiegato dal momento che ciascun votante paga per la riparazione di altre strade fino a pareggiare i propri costi individuali marginali con i propri benefici marginali, ma i costi che figurano nel suo calcolo individuale rappresentano solo una parte dei costi totali di manutenzione delle strade che egli deve sobbarcarsi in quanto contribuente: in altre parole l'esternalità negativa delle sue decisioni che si riflettono sui 49 kantiani votanti, in minoranza, non vengono prese minimamente in considerazione nella scelta razionale dell'agricoltore massimizzatore.

---

Tale esempio può essere generalizzato per considerare tutti i provvedimenti legislativi che possono essere disposti lungo una scala a seconda dell'intensità dell'interesse di ogni singolo votante.

L'interesse di quest'ultimo può essere aumentato se egli accetta una decisione contraria ai suoi desideri in un settore in cui ha preferenze deboli in cambio di una decisione favorevole merita una questione su cui ha preferenze intense.

Gli scambi di voti (*logrolling*) possono quindi risultare reciprocamente vantaggiosi: in teoria il votante dovrebbe partecipare a scambi di questo tipo fino a quando il costo marginale di votare per qualcosa che disapprova debolmente corrisponde esattamente al beneficio marginale atteso del voto o dei voti avuti in cambio a sostegno delle decisioni cui è maggiormente interessato.

Nello stipulare questi accordi, tuttavia, egli deve tentare di assicurarsi il sostegno di una pura e semplice maggioranza e non della totalità dei votanti: egli può semplicemente ignorare il 49% dei votanti in merito ad una data questione, cioè può permettersi di pagare di più per il sostegno degli altri in quanto una parte dei costi di quel provvedimento legislativo ricadrà su coloro che non fanno parte della coalizione decisiva.

## **PARAGRAFO III – Public Choice e teoria dei giochi**

### *3.1 - Gioco ad n-persone a somma costante*

Si vuole ora esaminare il contributo apportato dalla teoria dei giochi all'analisi del voto mediante la regola della maggioranza semplice e, a tal fine, si può iniziare da un gioco tre persone a somma costante.

Per ricollegarsi all'esempio poc'anzi mostrato si può assumere che anche gli individui in questione siano gli agricoltori di un distretto interessati alla manutenzione stradale e che, a livello governativo, sia stata già presa la decisione di spendere 1 euro per la manutenzione stradale nell'intero distretto

e che le decisioni relative alla locazione dei fondi per la manutenzione stradale debbano essere prese mediante la regola della maggioranza.

Questo gioco può ora essere scritto in forma di funzione caratteristica nel modo che segue<sup>165</sup>:

i  $v(1) = v(2) = v(3) = 0$

ii  $v(1,2) = v(1,3) = v(2,3) = 1$

iii  $v(1,2,3) = 1$

Questa funzione stabilisce il valore delle possibili coalizioni che potrebbero formarsi, mostrando chiaramente che una coalizione composta da meno di due membri del gruppo avrà valore zero, mentre tutte le coalizioni di due o più membri avranno valore 1.

Se i membri di una coalizione vincente scelgono di ripartirsi le vincite in modo simmetrico, le tre imputazioni seguenti diventano possibili soluzioni del gioco:

$$(1/2, 1/2, 0) - (1/2, 0, 1/2) - (0, 1/2, 1/2)$$

Solo questo insieme di imputazioni, chiamato insieme F, soddisfa i requisiti della soluzione di Von Neumann e Morgestein per un gioco a n-persone, e può essere quindi definito, in un senso molto specifico, la soluzione del gioco.

Il primo requisito è che nessuna imputazione in F domini o sia dominata da qualsiasi altra imputazione appartenente allo stesso insieme. Il secondo requisito è che qualsiasi imputazione che non appartiene ad F sia dominata da almeno un'imputazione in F<sup>166</sup>.

La relazione di dominanza tra le imputazioni F e quelle che non appartengono ad F può essere illustrata nel modo seguente: si supponga che l'imputazione (0, 1/2, 1/2) sia proposta dalla coalizione di maggioranza (2,3). L'individuo 1 può proporre un'imputazione alternativa (1/4, 3/4, 0), che domina la precedente sostenuta dalla coalizione (1,2).

---

<sup>165</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 216

<sup>166</sup> Si veda J. Von Neumann e O. Morgestein, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, 1953, pag. 264

L'individuo 2 potrebbe essere indotto ad abbandonare la prima coalizione per sostenere questa nuova proposta che gli consente di migliorare la propria situazione dato che  $3/4 > 1/2$ .

Tuttavia questa seconda imputazione, che non appartiene ad F, sarà a sua volta dominata dall'imputazione  $(1/2, 0, 1/2)$  che appartiene ad F e può essere appoggiata dalla coalizione  $(1,3)$ .

L'individuo2, pertanto, sarà molto cauto nel decidere di abbandonare la coalizione con l'individuo 3 se prevede la possibilità di altre mosse prima di giungere a una decisione definitiva.

Occorre osservare, inoltre, che l'insieme F comprende imputazioni che dominano l'imputazione equa  $(1/3, 1/3, 1/3)$ .

L'imputazione equa sembrerebbe quindi la più instabile di tutte dato che può essere rovesciata da qualsiasi maggioranza.

Confrontandola con un'altra imputazione "debole" che non appartiene ad F, ad esempio l'imputazione  $(1/4, 3/4, 0)$ , si può osservare che quest'ultima è dominata soltanto dall'imputazione  $(1/2, 0, 1/2)$  in F: è quindi necessaria una particolare e determinata maggioranza, ovvero la maggioranza  $(1, 3)$  per passare da  $(1/4, 3/4, 0)$  a una soluzione in F.

Al contrario, per passare da  $(1/3, 1/3, 1/3)$  a una soluzione in F sarà sufficiente una maggioranza qualsiasi.

Il ragionamento condotto finora per un gioco tre persone varrebbe anche per un gioco a cinque persone e si può affermare, in generale, che l'insieme F, detto anche la "soluzione", conterrà sempre imputazioni che comportano una distribuzione simmetrica delle vincite tra i membri di una minima coalizione vincente.

L'individuo membro della coalizione vincente, infatti, tenderà ad essere soddisfatto da una distribuzione simmetrica delle vincite totali non perché si aspetti che gli altri non gli concederebbero di più in virtù di un generale atteggiamento di equità, ma perché sa che, se domandasse di più, gli altri

sarebbero pronti ad unirsi per formare nuove coalizioni che potrebbero sottrargli l'intero guadagno.

### 3.2- Teoria dei giochi in assenza di logrolling o pagamenti collaterali

In assenza di *logrolling* o di possibilità di pagamenti collaterali, la teoria dei giochi dimostra chiaramente che la regola della maggioranza semplice non porterebbe necessariamente alla scelta più vantaggiosa per l'intera collettività.

Si consideri lo stesso gioco a tre persone discusso in precedenza, in cui l'ammontare elargito di 1 euro deve essere suddiviso per realizzare la manutenzione di tre strade diverse, in base a tre progetti che beneficiano ciascuno un solo individuo.

Si assuma che la riparazione sia particolarmente utile per la prima strada, moderatamente utile nella seconda, ed improduttiva nella terza: ovvero si faccia il caso che spendendo 50 centesimi i benefici netti per la prima strada ammonterebbero ad 1 euro, per la seconda strada rimarrebbero a 50 centesimi e per la terza strada scenderebbero a 25 centesimi o, usando le frazioni, si consideri che la produttività della manutenzione sia pari ad 1 nella prima strada, ad  $1/2$  per la seconda strada ed  $1/4$  per la terza strada.

L'insieme delle imputazioni che costituiscono la soluzione è lo stesso dell'esempio precedente<sup>167</sup>:

$$(1/2, 1/2, 0) - (1/2, 0, 1/2) - (0, 1/2, 1/2)$$

E' necessario tuttavia distinguere tra valore di costo (o di *input*) i valori di *output* (produttività, o benefici).

I valori *output* diventano, per lo stesso insieme di imputazioni:

$$(1, 1/2, 0) - (1, 0, 1/4) - (0, 1/2, 1/4)$$

---

<sup>167</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 223

La conclusione importante è palese: in termini di benefici o di produttività il gioco non è a somma costante e, in assenza di pagamenti collaterali, non esiste alcuna garanzia che si attuerà intervento pubblico più produttivo.

Non è infatti più probabile che venga scelta la prima imputazione piuttosto che la seconda o la terza, e le regole decisionali non ci dicono se sarà selezionata l'imputazione meno produttiva o la più produttiva.

### *3.3 - La possibilità di pagamenti collaterali*

Nel caso in cui, invece, vi sia la possibilità di effettuare pagamenti collaterali è possibile dimostrare la maggiore efficienza del sistema decisionale di scelta collettiva.

Si faccia sempre l'esempio che, spendendo 1 euro per la manutenzione delle tre strade, il valore produttivo dell'investimento risulti rispettivamente pari ad € 10 per la prima strada, ad € 5 per la seconda strada, ed € 1 per la terza strada. Se sono consentiti pagamenti collaterali la votazione a maggioranza produrrà una soluzione che coincide con il seguente insieme di imputazioni<sup>168</sup>:

$$(5, 5, 0) - (5, 0, 5) - (0, 5, 5)$$

Nella prima imputazione, l'individuo 1 ottiene che tutto il denaro sia impiegato per la riparazione della propria strada, ma deve pagare l'individuo 2 metà del valore monetario dei guadagni netti in cambio del suo appoggio politico.

Nella seconda imputazione individui 2 e 3 semplicemente si scambiano di posto.

La terza imputazione è la più interessante dal momento che è sempre la prima strada, in cui l'investimento è molto più produttivo, ad essere riparata, ma l'individuo 2 e l'individuo 3 formano la maggioranza politica che costringe l'individuo 1 a pagare una piena compensazione in cambio della riparazione che si assicura.

---

<sup>168</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 225

In tale caso, nonostante il fatto che venga riparata la sua strada, l'individuo 1 non si trova in una situazione migliore di quella che precede l'intervento pubblico ma, tuttavia, la collettività avrà preferito la soluzione che comporta una produttività totale maggiore.

In questo gioco vi è comunque una completa libertà individuale di ritirarsi dal gruppo e, di conseguenza, è ben diverso dalla situazione politica reale, ove bisogna considerare anche quei giochi coercitivi, dove non è affatto necessario che la condizione di razionalità individuale venga soddisfatta.

La condizione di razionalità individuale<sup>169</sup> può essere definita come quella condizione che postula che l'individuo, indipendentemente dal fatto che vinca o perda, non dovrebbe mai ricevere dalla partecipazione al gioco meno di quanto riceverebbe se giocasse da solo contro tutti gli altri membri del gruppo. In alcuni casi, pertanto, l'individuo che partecipa al processo di decisione collettiva potrebbe preferire ritirarsi dal gioco ma nella vita reale tale scelta non è consentita.

In tutte le tre soluzioni appartenenti ad F, considerate in precedenza, uno dei tre giocatori si ritroverà in una situazione peggiore di quella che caratterizza l'inizio del gioco, soprattutto se i fondi da destinare alla manutenzione delle strade non provengano da un'agenzia esterna ma debbano essere prelevati tra tutti i votanti mediante la leva fiscale.

In via generale la teoria dei giochi e l'analisi di Public Choice consente di predire un notevole spreco di risorse in base al funzionamento della regola della maggioranza semplice, dal momento che ai membri della coalizione decisiva è consentito di imporre ai membri del gruppo di minoranza costi esterni che non sono adeguatamente tenuti in considerazione quando vengono prese le decisioni.

La conclusione cui arriva la teoria delle scelte pubbliche evidenzia che non vi è nulla di intrinseco al funzionamento della regola della maggioranza semplice

---

<sup>169</sup> Vedi R.D. Luce e H. Raiffa, *Games and decision*, New York, 1957



che produca di per sé decisioni collettive desiderabili, nei termini delle valutazioni individuali possibili esiti sociali alternativi.

Al contrario, dati i modelli di comportamento individuale, il voto a maggioranza tenderà a determinare un eccessivo investimento pubblico quando i progetti d'investimento forniscono benefici particolari o sono finanziati in base a tasse differenziali.

Solo nella misura in cui i processi di scambio dei voti, che hanno luogo nel corso di una successione di decisioni su questioni differenti, producono qualcosa di simile ai pagamenti collaterali, lo spreco di risorse legato la votazione a maggioranza attenderà a ridursi.

I pagamenti collaterali, infatti, consentono a chi è svantaggiato dal gioco di offrire una compensazione ad altri individui in cambio della loro astensione o del loro voto contrario e, mediante tale meccanismo, assicurano che non sarà mai giocato un gioco a somma negativa: ciò equivale a dire che non sarebbero mai effettuati investimenti pubblici improduttivi se non ci fosse alcuna restrizione ai pagamenti collaterali.

Se sono possibili pagamenti collaterali indiretti nella forma del *logrolling* ci si può attendere qualche riduzione dello spreco di risorse dovute alla regola della maggioranza, ma l'entità di questa riduzione dipenderà dal grado del *logrolling* e dall'ambito in cui esso ha luogo.<sup>170</sup>

---

#### **PARAGRAFO IV – Le conclusioni della Public Choice**

Si è visto che la regola della maggioranza semplice tende a provocare un investimento nel settore pubblico che risulta in eccesso rispetto ai criteri paretiani standard: la ragione sta nel fatto che la regola della maggioranza consente a colui che appartiene alla coalizione decisiva di trarre benefici dall'intervento pubblico senza sostenerne interamente i costi marginali, in tal modo rendendo il costo marginale privato inferiore al costo marginale sociale.

---

<sup>170</sup> J. Buchanan e G. Tullock, op. cit., pag 240

Volendo indicare il punto zero, o punto di riferimento, come quella situazione caratterizzata dall'assenza di costi esterni (*sub specie* di eccessiva espansione del settore pubblico), si può notare che il criterio dell'unanimità, se fosse possibile ignorare i costi decisionali, condurrebbe all'assenza di costi esterni dal momento che non sarebbe altro che una applicazione di principio di ottimo paretiano.

Tuttavia anche se si potessero eliminare le esternalità dovute ai costi esterni, i costi decisionali per raggiungere un accordo in un regime di unanimità potrebbero risultare così elevati da fare in modo che l'organizzazione politica al minimo costo sia adottata con una regola meno inclusiva dell'unanimità, anche se ne conseguirebbe qualche costo esterno.

Si vuole ora, infine, concentrare l'analisi sull'allocazione delle risorse economiche tra settore pubblico e quello privato e, a tal fine, è essenziale distinguere tra l'ambito delle attività che potrebbero essere affidate al settore pubblico, ed il grado dell'intervento pubblico stesso.

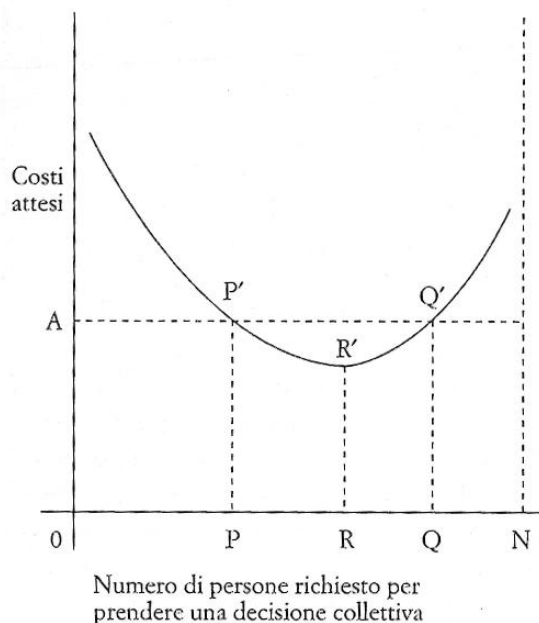
Ad esempio lo sviluppo delle risorse idriche e la fornitura di servizi telefonici costituiscono attività che possono essere organizzate sia privatamente sia mediante l'intervento pubblico e, in via teorica, si supponga che l'ambito dell'intervento pubblico comprenda solo le risorse idriche.

In fase costituente si potrebbero prendere decisioni erranee con riguardo all'ambito o al grado dell'intervento pubblico il quale potrebbe risultare sia indebitamente ristretto sia indebitamente esteso e, inoltre, l'espansione delle distinte attività che compongono il settore pubblico può essere inferiore o superiore a quella che si sarebbe determinata in presenza di regole decisionali più efficienti dal punto di vista della minimizzazione dei costi.

Si faccia riferimento alla figura seguente che è simile alla figura 6 impiegata in precedenza<sup>171</sup>:

---

<sup>171</sup> J. M. Buchanan e G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998, pag. 283



Se il segmento OA rappresenta i costi esterni attesi risultanti dall'organizzazione privata, allora qualsiasi regola decisionale compresa tra  $P/N$  e  $Q/N$  consentirà di ridurre i costi di interdipendenza mediante l'intervento pubblico.

La scelta costituente appropriata indica che quell'attività dovrebbe essere affidata al settore pubblico, specificando che tutte le decisioni relative ad essa dovrebbero essere prese mediante la regola  $R/N$ .

Quest'organizzazione ideale comporta ancora dei costi di interdipendenza  $RR'$ , una parte dei quali consiste necessariamente nei costi esterni attesi che risultano da un'espansione eccessiva dell'attività rispetto al criterio ideale di riferimento.

Si assuma ora che la scelta costituente stabilisca che l'intervento pubblico si effettua in base alla regola decisionale  $Q/N$ : evidentemente in questo caso i costi esterni attesi saranno inferiori, mentre i costi decisionali attesi risulteranno assai più elevati rispetto al caso precedente.

Se vale la regola  $Q/N$ , risorse relativamente minori saranno impiegate in quella determinata attività pubblica (nell'esempio le risorse idriche) e, misurata

solo su questa dimensione, l'allocazione delle risorse si approssima la maggiormente a quella ottimale.

Tuttavia se vale la regola Q/N risorse in eccesso saranno investite nella contrattazione strategica: di conseguenza il passaggio dalla regola Q/N alla regola R/N farà in modo che la decisione collettiva comporti l'impiego di una quantità di investimento pubblico mediamente maggiore, ma l'aumento dei costi esterni comportati da questo passaggio sarà più che controbilanciato dalla riduzione dei costi decisionali attesi, in tal modo minimizzando i costi di interdipendenza totali.

Una delle conclusioni più importanti che discendono da questa analisi è che la decisione di assegnare una data attività al settore pubblico dipende dalle regole decisionali adottate: se non si specificano adeguatamente queste regole, diventa quasi completamente privo di senso discutere seriamente se sia appropriato il trasferimento di una determinata attività dal settore privato a quello pubblico<sup>172</sup>.

Si può giungere che qualsiasi forma di scambio di voti, dal semplice *logrolling* ai pagamenti collaterali monetari (la libera compravendita dei voti) favorisce la piena espressione dell'intensità delle preferenze individuali e, di conseguenza, ognuna di queste modifiche istituzionali al funzionamento delle regole di voto tenderà ad abbassare i costi esterni attesi. Se l'individuo sa in anticipo che, su una questione in merito alla quale ha preferenze intense, può intraprendere un'azione che gli assicuri il sostegno dei votanti meno interessati, si aspetterà di conseguenza che i costi esterni siano meno elevati.

Ne segue che la scelta costituente, così come il tipo di modalità organizzativa adottata, dipenderà anche dal grado in cui è consentito lo scambio dei voti e dal grado in cui si prevede che i risultati finali si approssimino alla situazione in cui non esiste alcuna restrizione alla possibilità di effettuare pagamenti collaterali: più il mercato dei voti è perfetto e più ampio sarà l'ambito

---

<sup>172</sup> Vedi J. Buchanan e G. Tullock, "formulare giudizi in merito all'eccessivo o insufficiente intervento del governo costituisce una perdita di tempo se contemporaneamente non si indicano possibili modifiche delle regole mediante le quali sono prese le decisioni", op. cit. pag. 288.

dell'intervento pubblico che tenderà ad essere selezionato nella fase costituente, dato l'abbassamento generale della curva dei costi di interdipendenza.

Quello che la serie di Public Choice ha posto in evidenza nel dibattito politico è la natura economica delle regole decisionali, anche e soprattutto in presenza di interessi contrastanti, similmente ad un normale scambio economico in cui interessi delle parti sono chiaramente in conflitto eppure viene raggiunta l'unanimità.

In particolare la serie delle scelte pubbliche nega che le alternative politiche siano mutuamente esclusive, ovvero alternative che nel linguaggio della teoria dei giochi sarebbero a somma zero.

Per spiegare questo concetto si faccia l'esempio di una società composta da tre persone (A, B e C) che devono stipulare un contratto sociale.

Si assuma che A sia molto interessato a che la pesca sia organizzata collettivamente perché ama il pesce e si rende conto che lo sforzo collettivo è molto più produttivo di quello individuale.

Se limitiamo la nostra attenzione a questa decisione, la scelta si può ridurre a una questione sì-no: organizzare o no collettivamente la pesca e, in tal modo, sembrerebbe di trovarsi davanti ad alternative mutuamente esclusive e, di conseguenza, sembrerebbe impossibile che si raggiunga un accordo unanime se l'individuo C, che non è interessato alla pesca, non è d'accordo nell'organizzare collettivamente questa attività.

Ma si supponga ora che C, a sua volta, sia interessato ad assicurarsi il consenso del gruppo sul fatto che la raccolta di noci di cocco sia organizzata individualmente, poiché pensa di arrampicarsi sugli alberi molto meglio di A e di B.

D'altro lato A e B vogliono entrambi che anche questa attività siano organizzate collettivamente al pari della pesca.

---

Si supponga poi che B, diversamente da C e da A, sia interessato soprattutto a qualche forma di difesa da eventuali attacchi esterni, ad esempio col sistema di turni di guardia.

In queste circostanze diventa concepibile che i membri del gruppo possano raggiungere un accordo unanime nella forma di una costituzione o di un contratto, stipulando tra loro appropriati compromessi.

Il processo sarebbe equivalente al *logrolling* e l'unico teste per determinare se l'organizzazione della comunità sia mutuamente vantaggiosa per tutte le parti risiede nella possibilità di realizzare questo accordo.

Di conseguenza se si prendono in considerazione varie questioni e si consentono differenti interessi individuali rispetto a decisioni diverse, si introduce la possibilità dello scambio e, in questo modo, diventa appropriata l'analogia con le transazioni economiche e di mercato.

Il gruppo non deve più prendere decisioni del tipo sì-no nella fase costituente, e non c'è bisogno che le alternative siano mutuamente esclusive: l'esistenza di conflitti di interesse non preclude la possibilità di raggiungere l'unanimità, semplicemente rende necessario che si sviluppi una discussione per individuare i appropriati compromessi.

Se si tiene conto, inoltre, la possibilità di pagamenti collaterali diretti tra individui, non saranno necessari nemmeno i compromessi: si supponga che la sola decisione da prendere sia quella relativa alla organizzazione collettiva della pesca e che, da un lato, A e B siano d'accordo ma che, dall'altro lato, C si opponga.

Se sono consentiti pagamenti collaterali il sostegno di C all'organizzazione collettiva della pesca potrà essere assicurato attraverso il trasferimento da parte di A e di B di qualcosa che possiede un valore per C, in tal modo rendendo possibile il contratto sociale.

Le possibilità intrinseche nello scambio dei voti, e la palese considerazione del valore economico di ogni singolo voto, sono la leva usata dalla teoria delle scelte pubbliche per superare il classico approccio alla teoria politica che ha

sempre studiato il volere della maggioranza, più che l'interesse economico e razionale del singolo.

L'importanza delle regole decisionali al fine di verificare l'efficienza del trasferimento allo Stato di determinati settori è lo strumento che i politici ora dovranno utilizzare al fine di superare dogmatiche e aprioristiche prese di posizione a favore o contro l'intervento dello Stato.

Lo Stato, al pari del mercato, è un'istituzione sociale tesa alla riduzione dei costi di interdipendenza al fine di favorire la cooperazione e la convivenza: il grande contributo apportato in questo settore dalla teoria della Public Choice è la dimostrazione che il voto e le regole decisionali collettive assolvono, in ambito pubblico, alla stessa funzione svolta dal sistema dei prezzi nel mercato: ovvero rivelare le preferenze dei singoli e consentire l'incontro delle volontà contrastanti ai fini di un accordo.

Soprattutto è ancora da sottolineare l'importante corollario secondo cui è inutile discutere dell'efficienza dell'intervento pubblico se prima non sono state stabilite le regole del voto, così come sarebbe impossibile lodare le doti del mercato se non si conoscessero le sue modalità di funzionamento.

Per proseguire l'analisi sull'efficienza del settore statale, nel prossimo capitolo si concentrerà l'attenzione sulle più recenti tecniche di valutazione delle politiche pubbliche.

---

## CAPITOLO IV

### La giustificazione del come

#### PARAGRAFO I - La qualità della regolazione

##### *Considerazioni introduttive*

Sedici anni or sono fu correttamente detto: *"Occorrerebbe che al Governo e al Parlamento vi fossero sempre persone pronte a rispondere, a ogni proposta di legge, alle seguenti domande: se ne può fare a meno? Si può, alternativamente, regolare la materia con un articolo unico, delegificando il resto e affidando all'esecutivo il potere di regolamentazione? Si può provvedere con la tecnica francese delle norme sostitutive di leggi esistenti? Si può evitare di citare norme vigenti, i modo da non costringere i lettori a defatiganti ricerche legislative? Quante norme abroga ogni nuova norma?"*<sup>173</sup>.

A metà degli anni '90 anche in Italia si cominciava a prendere consapevolezza della necessità di assicurare un certo grado di "qualità" alla produzione normativa, alla legislazione ed alla regolazione e, di conseguenza, si volgeva per la prima volta lo sguardo all'analisi di impatto della regolazione (AIR), creata ed utilizzata nel mondo anglosassone già da un ventennio.

Prima di dare conto della "nascita" dell'Air nel nostro ordinamento giuridico (con la L. n. 50/99) e del suo successivo sviluppo, non si può che prendere atto e concordare con quanto è stato di recente evidenziato, a dodici anni di distanza dalla citata Legge n. 50, con riguardo al persistente scarso utilizzo dell'Air nel sistema normativo e regolatorio nazionale: *"Essa è stata prevista per la prima volta nel*

---

<sup>173</sup> S. Cassese, E per digi mettiamo in codice, in "Mondo economico", 29 maggio 1995



*1999, dalla prima legge di semplificazione. Le successive leggi di semplificazione hanno ripetutamente cercato di (ri)lanciarla, ma si è sempre rimasti al livello della sperimentazione, limitata a pochi atti, non particolarmente complessi*"<sup>174</sup>.

Lo sconforto è ancor più evidente in alcuni Autori ove si è detto che è "*difficile un confronto tra Italia e gli altri: tutti gli altri l'Air la fanno veramente mentre da noi si sono prodotti soprattutto norme e criteri per fare l'analisi ma non Air effettive*"<sup>175</sup>.

Non si può tuttavia non riconoscere che l'Air è sicuramente uno strumento importante, che in altri Paesi ha dato risultati apprezzabili: non nel senso di semplificare il diritto, ma almeno nel senso di non complicarlo inutilmente, evitando di introdurre costi eccessivi e di imporre ai cittadini e alle imprese adempimenti non necessari.

Per quanto riguarda l'attività legislativa, però, l'analisi di impatto - come è stato giustamente sottolineato - risente non solo della lentezza con la quale è stata introdotta, ma anche della difficoltà di far valere le ragioni della razionalità legislativa, a fronte della frequente irrazionalità delle scelte politiche.

Si afferma spesso, per esempio, che uno degli esiti possibili dell'analisi è l'«opzione zero», cioè la rinuncia ad adottare l'atto analizzato.

Ma, perché questa opzione sia realistica, è necessario che la decisione spetti a un soggetto diverso da quello che ne propone l'adozione: un ministro, che propone un disegno di legge come messaggio politico, magari sperando in un ritorno elettorale, non riconoscerà mai che la sua approvazione è inutile o controproducente.

L'Air, quindi, richiede che a elaborarla o a validarla sia un organo distinto e non eccessivamente condizionabile da quello che propone l'atto (almeno quando quest'ultimo è un organo politico: se invece è un'autorità indipendente, il problema può non esserci).

---

<sup>174</sup> B.G. Mattarella, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2010, pag. 4

<sup>175</sup> M. Martelli, *L'Air in chiave comparata*, in "La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica", a cura di A. Natalini, e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010, pag. 139

Ciò purtroppo non avviene, perché l'ultima parola spetta sempre all'autorità politica, che da questo punto di vista non incontra limiti o correttivi.<sup>176</sup>

### 1.1 - Quadro normativo su AIR, VIR e ATN

La prima comparsa dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) nel panorama giuridico italiano avvenne nel 1999 con la Legge n. 50 il cui articolo 5, con disposizione assai succinta, prevedeva "*a titolo sperimentale*" che con successivo D.P.C.M. fossero stabiliti "*tempi e modalità*" per l'effettuazione dell'Air limitatamente a "*schemi di atti normativi adottati dal Governo*" ed a "*regolamenti ministeriali o interministeriali*".

Il limite di applicazione dell'Air veniva pertanto circoscritto "dentro le mura" del Governo, non essendo prevista alcuna analisi di impatto per tutte quelle fonti normative, di rango secondario, diverse dalle (uniche) due contemplate nel citato articolo.

Inoltre la rilevanza dell'Air veniva circoscritta solo al fine di valutare le ricadute della nuova normativa sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese: tali locuzioni, da un lato, escludevano per il Governo la possibilità di avvalersi dell'Air per valutare ulteriori risvolti pratici delle nuove normative; dall'altro lato peccavano di genericità e necessitavano di essere determinate da una successiva fonte regolamentare.

Inoltre, è pur vero che il secondo comma del medesimo articolo 5 contemplava la possibilità per le Commissioni parlamentari competenti di "*richiedere una relazione contenente l'Air per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa*", ma sembra che tale

---

<sup>176</sup> In questi termini G.B. Mattarella, *op. cit.*, pag. 5

facoltà rivestisse carattere meramente "interno", non solo perché tale "richiesta", nel silenzio della legge, sembra dovesse essere avanzata al Governo ma anche perché la predisposizione dell'Air non avrebbe avuto alcuna rilevanza "esterna", rimanendo dentro le aule delle Commissioni parlamentari, ai soli fini dell'attività istruttoria.

Non si comprende tuttavia per quale ragione il primo comma dell'art. 5, riguardante il Governo, abbia circoscritto le finalità dell'Air alla "*organizzazione delle amministrazioni pubbliche*" ed alla "*attività dei cittadini e delle imprese*", quando invece la diversa formula contenuta nel secondo comma sembra aver consentito alle Commissioni parlamentari "*ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa*" la possibilità di avvalersi dell'Air anche per la valutazione di casi e situazioni eterogenee rispetto alle due poc'anzi citate.

La successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, emanata in attuazione del citato art. 5 L. n.50/99, ribadendo all'art. 1 la natura meramente "sperimentale" dell'Air, ha chiaramente definito cosa sia e a cosa serva l'analisi di impatto della regolazione: "*L'AIR è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace*"<sup>177</sup>.

In modo ancora più chiaro la Direttiva proseguiva affermando che: "*L'AIR contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione la cui eventuale adozione è in discussione e delle opzioni alternative, nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria*"<sup>178</sup>.

La Direttiva conteneva anche la disciplina della procedura per l'attuazione dell'Air, disponendo che le Amministrazioni proponenti dovessero trasmettere le relazioni Air al Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio per consentire la valutazione dell'Air in sede di Consiglio dei Ministri<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Art. III, punto 1) Dir. P.C.M. 27/3/2000

<sup>178</sup> Art. III, punto 3) Dir. P.C.M. 27/3/2000

<sup>179</sup> In particolare la Direttiva prevedeva una "*scheda preliminare di impatto della regolazione*" e un successivo "*schema definitivo di intervento normativo*": quest'ultimo da adottare solo qualora sia iniziata l'attività di istruttoria normativa al fine di "*verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare*" nonché al fine di "*simulare gli effetti dell'intervento sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione e sull'attività dei destinatari diretti e indiretti*".

Con la successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 l'Air ha subito una consistente accelerazione perdendo la natura di "esperimento".

Infatti la Direttiva del 2001 aveva come esplicita finalità quella di implementare l'Air al fine *"di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'Air"*<sup>180</sup>.

La responsabilizzazione dei singoli Ministeri e la verifica *ex post* dell'impatto della regolazione (VIR), unitamente alla riqualificazione dei pubblici dipendenti, erano le espresse finalità che la Direttiva del 2001 ricollegava all'incremento dell'Air.<sup>181</sup>

Il quadro normativo di riferimento dell'Air, dato dalla L. n. 50/99 e dalle due Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2000 e del 2001, è rimasto immutato fino al 2005, anno in cui con la Legge n. 246 l'Air (e la Vir) hanno ricevuto nuova linfa.

L'art. 14 della citata legge n.246/05, infatti, provvedendo a ridisciplinare, con normativa di rango primario i settori *de quibus*, ha abrogato il comma 1 dell'art. 5 della Legge n.50/99<sup>182</sup>.

Anche la legge del 2005 si apre con la (immutata) definizione dell'Air: *"L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative"*<sup>183</sup>, aggiungendo poco dopo anche la definizione della VIR: *"La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti*

---

<sup>180</sup> Art. I, punto 2) Dir. P.C.M. 21/9/2001

<sup>181</sup> L'art. II, punto 1) Dir. P.C.M. 21/9/2001 provvedeva altresì a costituire un "comitato di indirizzo" per la guida strategica della sperimentazione presieduto dal Ministro per la Funzione Pubblica.

<sup>182</sup> Art. 14, comma 11, L. n. 246/05.

<sup>183</sup> Art. 14, comma 1, L. n. 246/05.

*normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.*"<sup>184</sup>.

Elementi di novità sono costituiti dalla previsione, non più in via di prova o sperimentale ma come regola generale, che tutti gli schemi di atti normativi predisposti dal Governo sono sottoposti preventivamente all'Air: si precisa tuttavia che l'onere dell'effettuazione dell'Air spetta all'Amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa, la quale dovrà inviare al DAGL i risultati dell'analisi d'impatto.

Con successivi regolamenti, emanati nel 2008 e di cui si tratterà tra breve, si sono definiti i criteri generali di applicazione dell'Air nonché i casi di esclusione.

Il Legislatore, pertanto, conscio della necessità di migliorare la qualità della regolazione è intervenuto di lì a poco con la costituzione di specifici "Comitati" ed "Unità" rivolti proprio a tale scopo.

Si pensi, in primo luogo, al "*Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione*" costituito dal D.P.C.M. 12 settembre 2006 ai sensi dell'art. 1 D.L. n.4/06, convertito con L. n. 80/06<sup>185</sup>.

Compito principale del "Comitato" è quello di predisporre, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione (da approvare dal Consiglio dei Ministri e da

---

<sup>184</sup> Art. 14, comma 4, L. n. 246/05

<sup>185</sup> L'art. 1 D.L. n.4/06, convertito con L. n.80/06, aveva previsto infatti che: "*L'attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, anche ai sensi della [legge 28 novembre 2005, n. 246](#), sono attribuite ad un Comitato interministeriale di indirizzo, di seguito denominato: «Comitato», presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro da lui delegato. I componenti del Comitato sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro". Ai sensi dell'art. 2 il Comitato è così composto: "*Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che può delegare le relative funzioni al Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione. Il Comitato è composto dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio dei Ministri. Ogni componente del Comitato può delegare la propria partecipazione ad un Vice Ministro o ad un Sottosegretario. Alle riunioni del Comitato, in base agli argomenti da trattare, possono essere invitati altri Ministri, nonché esponenti del sistema delle autonomie, rappresentativi degli altri livelli di governo. Segretario del Comitato è il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*"*

trasmettere alle Camere) per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo<sup>186</sup>.

Il Comitato ha, altresì, il compito di esaminare, preventivamente all'approvazione del Consiglio dei Ministri, le iniziative normative con prevalente finalità di semplificazione<sup>187</sup> e deve svolgere funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.

Con diverso D.P.C.M., emanato lo stesso giorno (12 settembre 2006), è stata costituita anche una "*Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione*" ai sensi dell'art. 1 D.L. 181/06, convertito con L. n. 233/06, con il compito di fornire supporto per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività normativa del Governo e degli enti pubblici strumentali, al fine di assicurare l'attuazione delle politiche di semplificazione e la qualità della regolazione<sup>188</sup>.

In particolare tale Unità doveva fornire supporto al Comitato con la preparazione dell'istruttoria per le relative riunioni, nonché coordinare, riferendone al Comitato, le iniziative specifiche e i gruppi di lavoro costituiti da singole amministrazioni al fine di assicurare la coerenza degli interventi per la semplificazione e la qualità della regolazione<sup>189</sup>.

Come detto poc'anzi, i regolamenti previsti dall'art. 14 L. n.246/05 sono stati emanati solo nel 2008: viene in luce in primo luogo il Regolamento contenuto nel D.P.C.M. n.170/08 che contiene la disciplina attuativa dell'Air.

---

<sup>186</sup> Art. 4, comma 1, D.P.C.M. 12 settembre 2006

<sup>187</sup> Art. 4, comma 3, D.P.C.M. 12 settembre 2006.

<sup>188</sup> L'Unità per la semplificazione è così composta ai sensi dell'art. 2 D.P.C.M. 12 settembre 2006: "*L'Unità è presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio dei Ministri, che può delegare le relative funzioni al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'Unità è composta da esperti, in numero non superiore a venti, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle pubbliche amministrazioni ed esperti di elevata professionalità, individuati con separato provvedimento. Gli esperti durano in carica un anno, salvo rinnovo. Coordinatore dell'Unità è il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi coadiuvato dal Capo Ufficio legislativo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*".

<sup>189</sup> Art. 3 D.P.C.M. 12 settembre 2006

In primo luogo il citato Regolamento estende notevolmente l'ambito di applicazione dell'Air prevedendo una sua generale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo: *"La disciplina dell'Air si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali, e ai disegni di legge di iniziativa governativa"*<sup>190</sup>.

Il Regolamento del 2008 prevede che ogni Amministrazione deve dotarsi di un ufficio e di un apparato organizzativo idoneo all'effettuazione dell'Air e della Vir di rispettiva competenza e, della modalità organizzativa scelta, deve essere data comunicazione al DAGL.

Il DAGL inoltre, all'interno del quale è stato appositamente costituito l'ufficio dirigenziale *"Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione"* è il *"referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario ed internazionale"*<sup>191</sup>.

Prima della redazione della relazione Air, l'Amministrazione deve procedere ad un'adeguata istruttoria informata al principio del contraddittorio, con la più ampia consultazione di soggetti pubblici e privati, destinatari diretti o indiretti della proposta regolamentazione.

L'art. 5 del Regolamento prevede espressamente che l'istruttoria pre-Air deve rispettare i principi di proporzionalità, flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati, nonché trasparenza delle procedure e degli atti.

Terminata l'istruttoria, l'Amministrazione competente all'iniziativa normativa deve predisporre una apposita relazione Air da inviare al DAGL, il cui contenuto è dettagliatamente contemplato dall'art. 6 del citato Regolamento<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Art. 2 D.P.C.M. n. 170/08.

<sup>191</sup> Art. 3 D.P.C.M. n.170/08.

<sup>192</sup> La Relazione Air deve contenere:

- a) l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, con la descrizione delle esigenze e dei problemi affrontati nonché degli obiettivi perseguiti;
- b) la descrizione delle informazioni utilizzate per lo svolgimento dell'analisi;
- c) l'indicazione delle consultazioni effettuate, ai sensi di quanto disposto dal comma 5;d) l'analisi dell'opzione di non intervento («opzione zero»);
- e) la descrizione delle principali opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento, ivi compresa la descrizione dei diversi livelli normativi di intervento, evidenziando l'assoluta necessità dell'intervento normativo di livello primario;

E' previsto espressamente che il Consiglio dei Ministri non possa deliberare su proposte di atti normativi prive di un'adeguata relazione dell'Air, salvi i casi di esenzione come, ad esempio, i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna, nonché la ratifica di trattati internazionali.

Il DAGL può comunque concedere, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, specifiche esenzioni dalla predisposizione dell'Air.

Le analisi da condurre prima ed a fianco degli atti normativi non si limitano all'Air ed alla Vir: riprendendo spunti già contenuti nella Direttiva 27 marzo 2000, la Direttiva del P.C.M. 10 settembre 2008 prevede espressamente la diversa analisi tecnico-normativa (ATN) da redigere in apposita relazione di accompagnamento agli schemi di atti normativi ed ai regolamenti ministeriali ed interministeriali.

La citata Direttiva, nel definire la ATN, prevede che con tale Analisi si verifichi l'incidenza della nuova normativa sull'ordinamento giuridico vigente, si dia conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria ed agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

L'ATN è condotta anche alla luce della giurisprudenza rilevante, sia nazionale che comunitaria; deve dare conto di eventuali progetti di modifica della stessa materia e deve illustrare altresì la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta.

Le finalità dell'ATN sono positivamente contemplate dalla Direttiva, tra le più rilevanti spiccano: 1) assicurare l'effettiva necessità dell'intervento normativo, al fine di prevenire l'*iter* di eventuali atti normativi non necessari; 2) assicurare la

---

f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti, l'analisi dei presupposti di natura giuridica, organizzativa, economico-sociale e l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini;

g) la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa;

h) l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta;

i) la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico;

l) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;

m) la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.



conformità alla Costituzione, la compatibilità comunitaria ed il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; 3) assicurare l'incidenza positiva del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sull'ampliamento delle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico, sui processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta.<sup>193</sup>

Sempre nel 2008 è stata rimodulata l'*Unità per la semplificazione e per la qualità della regolazione*, in quanto con D.P.C.M. del 10 novembre 2008 è stato abrogato il precedente D.P.C.M. del settembre 2006.

Con il nuovo D.P.C.M. la citata *Unità* è presieduta dal Ministro per la semplificazione normativa e ha, tra i molteplici compiti, quello di fornire un supporto generale sia al suddetto Ministro sia al Comitato di cui si è già parlato in precedenza, nonché quello di "*coordinare la ricognizione da parte delle singole amministrazioni dei settori e delle materie in cui sia costituzionalmente legittimo l'intervento in via regolamentare dello Stato e svolgere compiti di indirizzo, coordinamento e ove necessario impulso dell'attività di semplificazione normativa tramite fonti secondarie nelle materie di competenza statale*"<sup>194</sup>.

Successivamente nel 2009 la Direttiva Stato del 26 febbraio ha compiuto un'opera di generale ricognizione delle varie "analisi" da redigere e da affiancare agli atti normativi.

In primo luogo tale ultima Direttiva esplicitamente ammette la necessità di una buona regolazione: "*La «qualità della regolazione» è termine usuale per indicare che una normazione sia aderente a canoni formali, sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi. Essa costituisce un obiettivo prioritario dell'attività di Governo da perseguire anche attraverso un'adeguata programmazione delle iniziative normative, un'approfondita analisi dell'impatto*

---

<sup>193</sup> Punto 11 Direttiva del P.C.M. 10 settembre 2008.

<sup>194</sup> Art. 3, comma 2, lett. e) D.P.C.M. 10 novembre 2008

*degli interventi nonché una completa istruttoria ed un efficace coordinamento delle Amministrazioni coinvolte.*

*Una produzione normativa di qualità rappresenta non solo un elemento di trasparenza e di certezza del diritto ma costituisce anche un fattore determinante per la buona amministrazione, la crescita e lo sviluppo economico del Paese"<sup>195</sup>*

Le Amministrazioni proponenti devono presentare al DAGL, per il successivo esame in sede di Consiglio di Ministri, gli schemi di atti normativi corredati dalle seguenti relazioni: 1) relazione illustrativa; 2) relazione tecnico-finanziaria; 3) relazione sull'analisi tecnico-normativa; 4) relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione.<sup>196</sup>

Volendo ora esaminare brevemente le finalità di ogni singola relazione, la Direttiva in questione spiega che la relazione illustrativa ha la funzione essenziale di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento: in particolare, la relazione deve esplicitare le motivazioni dell'intervento normativo, le sue finalità, i prevedibili effetti del provvedimento anche con riferimento alle esigenze cui esso intende rispondere e al contesto economico e sociale sul quale il provvedimento interviene.

Nella relazione devono essere illustrati, inoltre, i contenuti generali del provvedimento, la struttura dell'atto e il contenuto dei singoli articoli, dando eventualmente conto delle scelte normative adottate.

La relazione deve indicare, con chiarezza, come le nuove disposizioni che si introducono intervengano sulla normativa vigente, al fine di agevolare la lettura delle nuove norme e di evitare possibili dubbi interpretativi.

La relazione tecnico-finanziaria, in virtù del principio dell'art. 81 Costituzione, deve invece indicare la quantificazione delle entrate e degli oneri derivanti da ciascuna disposizione.

Con riferimento all'ATN la Direttiva del 2009 rimanda alle stesse finalità già indicate nella Direttiva 10 settembre 2008, illustrate poc'anzi.

---

<sup>195</sup> Premessa al testo della Direttiva 26 febbraio 2009.

<sup>196</sup> Punto 2.2 della Direttiva 26 febbraio 2009.

Per quanto riguarda l'Air la Direttiva rimanda alle finalità ed ai contenuti dell'Air così come stabiliti dall'art. 14 L n.246/05 e dal Regolamento attuativo contenuto nel D.P.C.M. n. 170/08; viene comunque raccomandato alle Amministrazioni di *"riconsiderare l'individuazione degli uffici AIR e VIR, tenendo conto della necessità di valorizzare professionalità specifiche, possibilmente già esistenti all'interno dell'Amministrazione;*

*porre una particolare cura nella redazione della relazione AIR, da predisporre seguendo il modello annesso al regolamento di nuova emanazione;*

*programmare l'attività normativa di rispettiva competenza in modo da disporre di spazi temporali adeguati per potere effettuare l'AIR svolgendo altresì le necessarie procedure di consultazione delle categorie interessate dall'intervento di regolazione;*

*tenere conto già in fase di predisposizione della scheda AIR (con particolare riferimento agli indicatori relativi agli obiettivi e ai risultati attesi) della futura necessità di effettuare, nei casi prescritti, la VIR"<sup>197</sup>.*

Con riferimento alla Vir, la Direttiva precisa che tale verifica di impatto della regolamentazione, introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 14, comma 4, L. n.246/05 (con riferimento all'attività normativa del Governo), consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

La VIR si fonda, quindi, sulla verifica *a posteriori* dei dati e delle previsioni contenute nelle relazioni a corredo degli atti normativi, allo scopo di verificare l'effettivo impatto sull'ordinamento e sui destinatari degli atti normativi approvati.

I risultati di tale verifica sono riportati nell'apposita relazione VIR che è predisposta dalla stessa amministrazione che ha curato la relazione AIR e si pone, quindi, in stretta relazione logica e funzionale con le altre relazioni descritte.

---

<sup>197</sup> Punto 2.2.4 della Direttiva 26 febbraio 2009.

La disciplina specifica della Verifica di impatto della regolamentazione è stata poi ricompresa unitariamente nel Regolamento attuativo adottato con D.P.C.M. n. 212/09 che, in primo luogo, delimita il campo di applicazione della VIR.

La VIR, infatti, è effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta in precedenza l'analisi d'impatto della regolamentazione, dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge. Successivamente alla prima effettuazione, la VIR viene svolta a cadenze biennali.

Competente a svolgere la VIR è la stessa Amministrazione che ha effettuato l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica ovvero, in mancanza di una precedente AIR, l'Amministrazione cui compete l'iniziativa in ordine all'atto normativo oggetto di verifica.<sup>198</sup>

La verifica di impatto deve, in primo luogo, controllare il raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo e specificate nella rispettiva relazione AIR; in secondo luogo deve stimare i costi e gli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche; infine individuare eventuali criticità e loro riconducibilità a lacune insite nell'atto normativo, ovvero a problemi relativi alla fase di attuazione dell'atto stesso.

La Vir, da predisporre secondo lo schema allegato al medesimo D.P.C.M. n. 212/09, va inviata dall'Amministrazione competente al DAGL, il quale, verificata la completezza della relazione, provvede poi alla sua trasmissione alle Camere.

## *1.2 - L'Air nella giurisprudenza amministrativa*

Dopo aver svolto una veloce panoramica sull'evoluzione dell'Air nella normativa nazionale primaria e secondaria, è opportuno verificare in che modo l'Air (come

---

<sup>198</sup> Art. 2 D.P.C.M. n. 212/09

anche la Vir) siano state prese in considerazione dalla giurisprudenza amministrativa<sup>199</sup>.

Al riguardo è stato rilevato che la capacità di elaborazione interpretativa dei giudici è ad oggi piuttosto inespressa, anche perché l'AIR risulta uno strumento di recente introduzione che, peraltro, si sovrappone ad alcune attività procedurali che precedono l'adozione dei provvedimenti di regolamentazione (es. le consultazioni).

Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, si è pronunciato sull'AIR innanzitutto quando è stato chiamato ad esprimere parere sullo schema di regolamento predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri riguardante i criteri generali e le procedure di effettuazione dell'AIR.

Rivestono rilevante importanza il parere n. 1208/06 pronunciato il 21 aprile 2008, ed il parere n. 3195/08 del 22 settembre 2008.

Con questi pareri il Consiglio di Stato ha fornito un contributo determinante alla definizione non solo del concetto, ma anche dei contenuti e dei limiti dell'AIR e della VIR nell'ordinamento italiano, intervenendo sugli schemi di regolamento proposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il parere n.1208 del 21 aprile 2008, sulla cui base è stato poi emanato il D.P.C.M. n.170/08, rappresenta un fondamentale *step* di questo percorso di definizione dell'Air.

Esso costituisce, infatti, una sorta di presentazione dell'AIR da parte del Consiglio di Stato che si sofferma sui punti di maggiore problematicità e detta talune *guidelines* alle amministrazioni pubbliche nell'approccio a questo nuovo strumento<sup>200</sup>.

---

<sup>199</sup> Si veda al riguardo il contributo determinante di M. Giorgio, *l'Air nelle Autorità indipendenti italiane: il contributo della giurisprudenza* - Osservatorio sull'analisi di impatto della regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), aprile 2010

<sup>200</sup> Nel parere il Consiglio di Stato esprime l'auspicio che anche la legge finanziaria (ora legge di stabilità) sia sottoposta ad Air: *"Dunque sottrarre a priori questa legge all'AIR significherebbe accettare passivamente ed anzi legittimare questo stato di cose. Al contrario proprio perché la legge finanziaria è il documento normativo che racchiude un'ampia parte della legislazione prodotta nel corso dell'anno, la relativa esclusione finirebbe col privare la più importante iniziativa legislativa governativa della valutazione ex ante degli effetti delle disposizioni.*

Con il parere n. 3195/08, sulla cui base è stato poi approvato il Regolamento sulla VIR contenuto nel D.P.C.M. n. 212/09, il Consiglio di Stato ha preso atto innanzitutto dell'intenzione del Governo di predisporre uno specifico regolamento relativo alla sola verifica dell'impatto della regolamentazione discostandosi dalla linea in precedenza seguita di dar vita ad un unico regolamento relativo sia all'AIR, sia alla VIR.

Per il resto il Consiglio di Stato, con il suddetto parere, ha approvato sostanzialmente (con correzioni di modesta rilevanza) l'articolato contenuto nello schema di regolamento che sarebbe stato poi trasfuso nel D.P.C.M. n. 212/09.

Con riguardo, invece, all'attività contenziosa ad oggi non constano pronunce in cui i Collegi giudicanti si siano soffermati sul ruolo dell'AIR e della VIR all'interno dei provvedimenti di regolazione.

Eppure si può ritenere che il Giudice amministrativo, nell'esercizio del suo potere giurisdizionale, potrebbe avvalersi dell'AIR per effettuare un sindacato più penetrante ed incisivo sui provvedimenti di regolazione.

Se l'AIR è uno strumento di indirizzo e di controllo del potere di regolamentazione, si da rispondere all'esigenza di una valutazione preventiva di quest'ultimo in termini di costi-benefici (avendo riguardo alle diverse categorie di soggetti coinvolti e interessati dall'attività di regolazione), allora agli occhi del Giudice amministrativo essa potrebbe rappresentare un mezzo per accertare, attraverso un esame più approfondito, la legittimità estrinseca delle scelte effettuate, ossia di valutarne la congruità e la coerenza, anche considerando le differenze di impatto tra le scelte effettuate e le opzioni scartate dall'autorità regolatrice<sup>201</sup>.

Deve poi aggiungersi che, così come si evince dalla sentenza del Tar Lazio n. 5524/07 e poi dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5026/2008 su un ricorso cumulativo esperito contro un Regolamento dell'Isvap, l'AIR viene interpretata dai giudici secondo un'accezione "sostanzialistica".

---

*Alla luce di tali considerazioni la Sezione ritiene di dover confermare il proprio orientamento ribadendo che è tecnicamente ingiustificabile l'esclusione di principio di tale legge dall'AIR".* (pag. 7 parere n. 1208/06) [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>201</sup> In questi termini M. Giorgio, op. cit.

Ciò che conta è, in definitiva, accertare che si sia svolta la parte più rilevante dei suoi contenuti e del relativo procedimento, ossia le consultazioni dei soggetti interessati; di conseguenza, ad avviso del Giudice amministrativo, l'AIR può essere anche sostituita da una relazione che illustri le conseguenze della regolazione sulle attività delle imprese e degli operatori, nonché sugli interessi di investitori e risparmiatori.

In particolare nel caso sottoposto alla cognizione del Tar Lazio venivano in rilievo l'art. 12, comma 1, L. n.229/03<sup>202</sup>, l'art. 91, comma 4, D.Lgs n. 209/05 (Codice delle Assicurazioni Private)<sup>203</sup>, nonché l'art. 23, commi 1 e 2, della L. n. 262/05 (Legge sulla tutela del risparmio)<sup>204</sup>.

Il T.A.R. del Lazio ha respinto la censura proposta dai ricorrenti con riguardo alla violazione del combinato disposto di cui agli artt. 23 cit. e 91, comma 4, cit. in quanto: *"dalla corposa attività di consultazione espletata, valutata unitamente al tenore del Regolamento, sia possibile desumere in modo inequivoco sia i principi di fondo del nuovo assetto regolatorio sia le ragioni ispiratrici delle singole disposizioni, come attestato dai riferimenti agli uni e alle altre contenuti nelle risposte alle molteplici e rilevanti questioni poste dagli interessati."*<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> "Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione" (Art. 12, comma 1, L. n. 229/03)

<sup>203</sup> "I regolamenti sono adottati nel rispetto di procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione e dei commenti ricevuti anche mediante pubblicazione sul sito Internet dell'Istituto. All'avvio della consultazione l'ISVAP rende noto lo schema del provvedimento ed i risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione, che effettua nel rispetto dei principi enunciati all'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229" (Art. 91, comma 4, D.Lgs n. 209/05).

<sup>204</sup> "I provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono.

Gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori" (Art. 23, commi 1 e 2, L. n. 262/05).

<sup>205</sup> Tar Lazio, Sez. I, sent. n. 5524/07, pag. 16, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Si ritiene utile sottolineare l'importanza che il Tar Lazio ha dato alla disposizione di cui all'art. 23 contenuta nella Legge sulla tutela del risparmio: "Rileva anzitutto il Collegio che l'art. 23 l. risparmio (emanata in epoca posteriore al Codice), individua precisamente, nel 1° comma, il proprio ambito applicativo, dispiegando i suoi effetti nei confronti dei provvedimenti della Banca d'Italia, della Consob, dell'Isvap e della Covip "aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna". La chiara dizione della norma induce a

Inoltre secondo i Giudici amministrativi la possibilità concessa alla Banca d'Italia, alla Consob, all'Isvap ed alla Covip dal comma 3 del citato art. 23 della legge sulla tutela del risparmio di sottoporre *"a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori"*, rende vano il timore (sollevato dai ricorrenti) sulla sostanziale adeguatezza (se non proprio correttezza) delle scelte oggi effettuate dall'Autorità: scelte che, infatti, una volta saggiatane la tenuta nella prassi, potranno essere sottoposte alle più opportune rimeditazioni.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5026/08, giudicando in secondo grado sulla medesima questione, ha integralmente confermato la sentenza di primo grado con riguardo ai limiti con cui è possibile denunciare la mancata effettuazione dell'Air.

In primo luogo il Consiglio di Stato ha puntualizzato che, con riferimento alle Autorità indipendenti contemplate dalla Legge n. 262/05, la nuova disciplina contenuta nell'art. 23 non si aggiunge ma si sostituisce alle previsioni contenute in legge precedenti (art. 12 L. n. 229/03 e, per quanto riguarda l'Isvap, l'art. 91, comma 4, cit.): *"Tale nuova disciplina, la cui ratio è identica a quella della precedente, è da ritenersi innovativa-sostitutiva (sostituisce con regole specifiche) e non aggiuntiva rispetto alle previsioni della legge n. 229 del 2003 (art. 12) e del Codice del 2005; non si tratta di un "paradossale" ripensamento del legislatore a distanza di soli tre mesi dall'adozione del Codice, come sostenuto dalle appellanti, ma di una normale successione di leggi nel tempo (dopo oltre due anni dalla legge n. 229 del 2003 di "riassetto normativo" in vari settori, che all'art. 4 ha anche autorizzato l'adozione del Codice delle assicurazioni private), per di più riferita non a tutte le Autorità indipendenti, bensì solo ad alcune di esse esplicitamente indicate"*<sup>206</sup>.

---

*ritenere che non vi siano aree escluse dalla sua portata precettiva, sicché tutti i procedimenti diretti all'emanazione di provvedimenti normativi o generali delle Autorità di vigilanza, indipendentemente dal nomen juris (e fatti salvi quelli atti di auto-organizzazione), trovano in essa il relativo regime disciplinare"* pag. 14 sent. Tar Lazio n. 5524/07.

<sup>206</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 5026/08, pag. 21, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)



Nel merito il Giudice d'appello ha ritenuto insussistente la lamentata violazione della normativa sull'AIR in quanto: "*Le previsioni della nuova norma di legge (art. 23 cit.) non potevano essere ignorate dall'ISVAP al momento dell'adozione del regolamento e sono state puntualmente richiamate nella relazione che ha accompagnato le controdeduzioni alle osservazioni formulate dagli interessati, nella quale si è dato conto della motivazione di certe scelte del regolamento e delle loro conseguenze sull'attività delle imprese e degli intermediari da una parte e sui consumatori dall'altra, che, si ricorda, sono quei soggetti "deboli" che la disciplina comunitaria e nazionale si è preoccupata di tutelare*"<sup>207</sup>.

Niente altro è richiesto dai Giudici amministrativi per ritenere rispettata la normativa sull'analisi di impatto della regolazione.

Alcuni autori si domandano come mai il Giudice amministrativo non abbia ancora impiegato l'AIR, una volta adottata dall'Autorità di regolazione, per verificare la congruità, la ragionevolezza e la bontà tecnica delle scelte contenute nel provvedimento impugnato.

Viene risposto che il problema è che le AIR, per un verso, ancora non vengono svolte da tutte le Autorità; per altro verso, laddove adottate, assumono un ruolo meramente complementare della regolamentazione e servono più che altro a suffragare la bontà delle scelte operate, finendo, così, con l'essere parte integrante della motivazione del provvedimento<sup>208</sup>.

Volendo scorrere altra giurisprudenza in materia di AIR viene in luce la sentenza n. 1298 del 5 giugno 2006 pronunciata dalla IV sezione del Tar Lombardia-Milano (Società S.R.G. c. Autorità per l'Energia elettrica e il gas), laddove si è affermato che, se è vero che la legge n. 229/2003 obbliga le Autorità amministrative indipendenti a dotarsi di metodi di analisi dell'impatto regolatorio, tale adempimento deve avvenire "*nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti*", con la conseguenza che non può essere considerata illegittima una delibera di regolamentazione del mercato non preceduta dall'adozione dell'AIR nelle more del

---

<sup>207</sup> Consiglio di Stato, sent. n. 5026/08, pag. 23.

<sup>208</sup> Così M. Giorgio, op. cit.

procedimento di approvazione dei metodi di analisi. In altri termini, finché l'Autorità non decide come effettuare l'AIR, la sua azione non può fermarsi ed è pertanto giustificata l'assenza dell'analisi di impatto.

Queste conclusioni sono state riprese dal Consiglio di Stato (sez. VI) nella pronuncia n.823 del 19 febbraio 2007 (Ricorsi riuniti: Autorità per l'Energia elettrica e il Gas c/ Snam rete gas s.p.a. ed ENI s.p.a./Snam Rete Gas s.p.a. c/ Autorità per l'Energia elettrica e il Gas).

La società appellante ha impugnato la decisione del Tar, tra gli altri motivi, per mancata applicazione dell'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229: in altri termini, sarebbe stata violata la disposizione in base alla quale le Autorità amministrative indipendenti (cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatrice), si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme e metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione degli atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali di programmazione e pianificazione e, comunque, di regolazione.

Il Collegio, tuttavia, ha ritenuto di respingere, con le altre, anche la suddetta censura.

Come già affermato dal Tar-Lombardia, nelle more della predisposizione delle forme e dei metodi di analisi dell'impatto della regolazione, non è ipotizzabile una paralisi amministrativa dell'attività degli enti di regolazione.

Inoltre, si deve osservare che i termini per dotarsi dei procedimenti fissati nell'art. 20 della legge n. 229/2003 non sono perentori e non obbligano ad una formale motivazione della loro inosservanza: *"Correttamente, inoltre, i giudici di primo grado hanno sottolineato che, nelle more della predisposizione delle forme e metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione, non era ipotizzabile una paralisi amministrativa dell'attività degli enti di regolazione e che i termini per dotarsi dei procedimenti fissati nell' articolo 20 ultimo periodo della legge n. 229/2003 non*

*erano perentori e non obbligavano ad una formale motivazione della loro inosservanza".*<sup>209</sup>

La stessa sezione IV del Tar Lombardia-Milano è poi tornata a precisare – sebbene incidentalmente – con la sentenza n. 5362 del 10 luglio 2007 (Eall -Energia e Ambiente Litorale Laziale-s.r.l. c/ Autorità per l'Energia elettrica e il gas), che l'applicazione del principio dell'obbligo di motivazione inerisce tutti i provvedimenti di regolamentazione, soprattutto considerando la circostanza che con l'art. 12 della legge n. 229/2003 le Autorità amministrative indipendenti sono tenute ad effettuare l'AIR, imponendosi dunque all'attività regolatoria un rilevante contraddittorio procedimentale e la conseguente motivazione sulle ragioni della soluzione adottata.

La fattispecie in questione riguardava l'impugnazione di una delibera dell'AEEG con cui veniva disposto l'avvio del procedimento di aggiornamento, per l'anno 2007, del prezzo medio del combustibile convenzionato nel costo di combustibile evitato (CEC) di cui al provvedimento CIP 6/92 e di altra delibera con cui l'AEEG dettava una nuova disciplina del CEC, tesa a ridefinire il suo livello e il relativo meccanismo di aggiornamento.

Basandosi le principali censure sull'insussistenza del potere tariffario dell'AEEG, in ordine alle iniziative prescelte di cui all'articolo 3 comma 7 della legge 481/95, e sull'incompetenza e sulla carenza di potere tariffario dell'AEEG nel modificare i criteri di aggiornamento del CEC per l'anno 2007 e successivi, è interessante riportare cosa dice la sentenza a proposito della carenza motivazionale della delibera contestata dalla società ricorrente: "*Preme peraltro al Collegio puntualizzare che, anche nel caso in cui l'AEEG fosse realmente incorsa in un difetto motivazionale, nessun conforme sostegno avrebbe potuto delinearsi dalla normativa vigente in materia, che -specificamente per le Autorità indipendenti- impone ormai nell'attività regolatoria un rilevante contraddittorio procedimentale ed una conseguente motivazione sulle ragioni della soluzione prescelta (cfr. art. 12 legge*

---

<sup>209</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 823/07, pag. 10, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

229/03 sull'analisi di impatto della regolamentazione, così come recepita dalle varie autorità, ivi compresa l'AEEG).

Senza oltre considerare che anche in relazione agli articoli concretamente individuati dalla ricorrente, non sussiste alcuna esenzione degli atti generali e normativi dalle regole partecipative e motivazionali, ormai dettate anche dal diritto europeo. [sottolineatura aggiunta]

La Sezione è infatti di recente intervenuta sull'argomento, escludendo esoneri di sorta per tali categorie di atti, sia in relazione all'articolo 3 che all'art. 13 della legge sul procedimento.

In particolare si è ritenuto che "...nè in senso contrario può invocarsi l'articolo 3 comma 2 della legge 241/90, secondo cui la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale; mediante tale locuzione infatti viene esclusa la diretta applicabilità della disposizione di settore enunciata al primo comma, ma non si intende certo inibire gli obblighi di trasparenza specificamente previsti dalle leggi di settore per singole categorie di atti generali (fra i quali in primo luogo tutte le pianificazioni del territorio).

Il concetto viene più puntualmente espresso dall'art. 13 della legge 241/90 a proposito delle norme sulla partecipazione, peraltro in stretta relazione logica con la fase motivazionale, che ne assicura l'effettività dando conto degli esiti della partecipazione stessa: la norma richiamata specifica infatti che per quanto riguarda l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (...) restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione, con ciò postulandosi l'esistenza di autonomi apparati normativi che (come nella vertenza in esame) assicurano aliunde le garanzie di trasparenza previste in via ordinaria

dalla legge sul procedimento”. (cfr. sent. TAR Lombardia- Milano n. 422 del 14.3.2007)<sup>210</sup>

Il Collegio si riferisce all’AIR ricordando che non è ammesso esonerare dall’obbligo di motivazione certi provvedimenti di regolazione, considerando peraltro l’obbligo imposto dall’art. 12 della legge 229/2003 per cui anche in relazione agli articoli concretamente individuati dalla ricorrente (artt. 3 e 13 legge proc.) non sussiste alcuna esenzione degli atti generali e normativi dalle regole partecipative e motivazionali, ormai dettate anche dal diritto europeo.

Dalla pronuncia non è dato comprendere a chiare lettere se l’AIR, in questo caso, fosse stata adottata.

Sembrerebbe tuttavia di no, nonostante il Collegio sottolinei appunto l’obbligo di effettuare l’analisi di impatto della regolazione ai sensi dell’art. 12 della legge n. 229/2003.

Traspare, anche in questa pronuncia, un’impostazione fondamentale sostanzialista per cui la presenza di buona motivazione, in cui l’Autorità esprime il suo punto di vista circa le opzioni regolatorie, sarebbe indice di una corretta valutazione dell’impatto della regolazione.

### *1.2.1. - L’Air e la motivazione del provvedimento amministrativo*

Da quanto esposto risulta netta l’impressione che nella giurisprudenza amministrativa l’analisi di impatto di regolazione, così come anche la VIR, non ha ancora trovato un proprio spazio in cui operare, soprattutto non è stata ancora delineata una specifica *actio finium regundorum* tra l’Air e il più generale obbligo di motivazione inerente a tutti i provvedimenti amministrativi.

E’ vero che il Giudice amministrativo, sulla base dell’art. 12 cit., ha specificato che l’obbligo dell’Air, a differenza del generale obbligo di motivazione, riguarda anche e soprattutto gli atti a contenuto generale, ma è anche vero che, pur a fronte delle numerose normative che disciplinano dettagliatamente casi e modi di redazione

---

<sup>210</sup> T.A.R. Lombardia-Milano, Sezione IV, sent. n. 5362/07, pag. 31, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

dell'Air, le eventuali carenze e mancanze nella redazione dell'analisi di impatto vengono "scolorite" ed "assorbite" nel più generale dovere di consultazione e partecipazione (nella fase procedimentale) di tutti i soggetti interessati, e nel successivo dovere di adeguata motivazione in sede di adozione del provvedimento.

Vi è, ovviamente, una differenza fondamentale tra l'Air e la motivazione degli atti giuridici: la seconda accompagna gli atti già perfetti, la prima accompagna proposte di atti, in vista delle fasi ulteriori del procedimento.

Inoltre, dal punto di vista del contenuto, l'Air attiene alle ragioni per le quali l'atto normativo viene emanato, nonché alle ragioni per le quali viene emanato con quel determinato contenuto: con riferimento alle quali, per il provvedimento amministrativo, si parla di "motivazione in senso stretto".

Naturalmente l'Air dovrebbe dare luogo a un "discorso giustificativo"<sup>211</sup> più approfondito rispetto a quello normalmente richiesto per i provvedimenti amministrativi.

Da questo parallelo derivano alcune indicazioni utili.

In primo luogo, la motivazione serve innanzitutto a indicare le ragioni che rendono necessaria l'emanazione del provvedimento e la fanno preferire alla mancata emanazione di esso, cioè al mancato esercizio del potere: in altri termini, l'Air deve non solo "motivare", ma anche "giustificare" l'atto normativo.

In secondo luogo, l'Air, come la motivazione, ha una dimensione formale e una dimensione sostanziale, che devono essere compresenti: deve esserci ed essere completa, ma deve essere anche convincente, facendo riferimento al contenuto del provvedimento e alle ragioni per le quali le scelte in esso racchiuse sono corrette.

In dottrina si è precisato che: *"Per la motivazione, si è storicamente affermato prima il profilo formale: poi i giudici amministrativi hanno imposto anche quello sostanziale, non accontentandosi di quanto le amministrazioni scrivevano nei provvedimenti, ma verificandone la veridicità."*

---

<sup>211</sup> L'espressione è di A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1989, pag. 28

*Per l’AIR, probabilmente questo passaggio non è ancora compiuto, perché essa viene per lo più compiuta sulla base di un questionario, che i ministeri proponenti compilano in modo un po’ affrettato, e si limita a descrivere il contenuto dispositivo dei provvedimenti proposti”<sup>212</sup>.*

Il rapporto tra Air e giustificazione del provvedimento risente delle stesse ambiguità esistenti con riguardo alla motivazione: attraverso il paragone con la motivazione del provvedimento amministrativo, ci si rende conto che questa ambiguità è analoga all’ambiguità che ha sempre caratterizzato la giurisprudenza amministrativa nella materia *de qua*.

Questa giurisprudenza, infatti, ha sempre oscillato tra la necessità che la motivazione ci fosse, come parte dell’atto, come componente della sua esternazione, e la necessità che essa fosse vera, cioè corrispondesse ai motivi reali, e che questi motivi fossero legittimi: la giurisprudenza è passata, cioè, dalla richiesta formale della motivazione a un sindacato di tipo sostanziale, che va oltre la motivazione come esposizione dei motivi.

La conclusione di questo processo è che la motivazione deve soddisfare entrambe le esigenze, quella formale e quella sostanziale: non a caso, la legge n. 241 del 1990 richiede non solo che la motivazione del provvedimento amministrativo vi sia e sia completa, ma stabilisce anche che essa sia redatta “*in relazione alle risultanze dell’istruttoria*”.

Anche l’AIR mira a entrambe le finalità: deve essere espletata, perché serve a migliorare i risultati del processo legislativo, a lavorare meglio; ma deve anche essere espressa, perché è necessario un controllo su di essa.

Dal primo punto di vista, l’AIR è un adempimento istruttorio, va posta in essere mentre si elabora l’atto normativo; non deve essere giustapposta alla fine, per le stesse ragioni per le quali la giurisprudenza esclude l’integrazione in giudizio della motivazione del provvedimento amministrativo.

---

<sup>212</sup> B.G. Mattarella, *op. cit.*, pag. 7

Dal secondo punto di vista, se non vi fosse un controllo esterno, l'obbligo di porre in essere l'AIR (e di farlo correttamente) rimarrebbe non sanzionato, quindi la previsione di essa rimarrebbe lettera morta.

Il problema del controllo sulla corretta elaborazione dell'AIR, ha almeno tre profili: quello del soggetto, quello dell'efficacia e quello del rapporto con la motivazione dell'atto<sup>213</sup>.

Che cosa succede se il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, a cui il regolamento del 2008 affida il controllo sull'AIR svolta dai vari ministeri, ritiene che un'AIR non è stata fatta abbastanza bene, e quindi il testo del provvedimento proposto è migliorabile, magari solo dal punto di vista della tecnica legislativa?

In teoria, il Dipartimento può chiedere integrazioni e chiarimenti e formula le proprie valutazioni, ai fini dell'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

In pratica, queste barriere di tipo tecnico possono essere facilmente superate da una decisione politica, se il Ministro decide comunque di insistere perché il provvedimento sia iscritto all'ordine del giorno.

Il rischio è che le regole sull'AIR facciano la fine di quelle contenute nelle numerose circolari relative alla formulazione tecnica degli atti normativi, che vengono periodicamente riproposte perché regolarmente disattese<sup>214</sup>.

Il punto è che manca nella nostra Costituzione un espresso richiamo all'esigenza della "qualità" dell'azione legislativa ed amministrativa.

Ma, anche in assenza di una simile copertura costituzionale, nulla dovrebbe impedire ai giudici di utilizzare l'AIR, quando vi è.

È evidente, peraltro, che, in questo modo, l'AIR cambierebbe funzione: non più soltanto strumento di controllo sul progetto di atto, ma anche strumento di controllo sull'atto.

In questa prospettiva, sfuma la differenza con la motivazione degli atti giuridici in quanto l'Air, così come la motivazione più in generale, servirà non solo a consentire

---

<sup>213</sup> Per una trattazione più approfondita B.G. Mattarella, *op. cit.*, pag. 7 e ss.

<sup>214</sup> In questi termini, G.B. Mattarella, *op. cit.*, pag. 12



il controllo del giudice amministrativo, ma anche ad assicurare la trasparenza, a consentire il controllo diffuso sugli atti stessi.

Essa, quindi, dovrebbe confluire nel preambolo degli atti normativi, in funzione di motivazione, ma dovrebbe anche essere pubblicata, e non considerata un fatto interno all'elaborazione normativa del governo.

Ovviamente, attribuire all'AIR le funzioni tipiche della motivazione degli atti giuridici ha senso, allo stato, solo per gli atti normativi del Governo.

Non, quindi, per i disegni di legge di iniziativa parlamentare: è ben noto, infatti, che nel nostro ordinamento la legge non è motivata.

Peraltro, una norma ancora vigente della prima legge di semplificazione (L. n.50/99) consente alle Commissioni parlamentari di chiedere al Governo una relazione contenente l'Air sui progetti di legge e sugli atti normativi al loro esame, e simili previsioni sono state introdotte anche nel Regolamento della Camera.

Il discorso sull'Air, così, finisce fatalmente per sfociare in quello sulla motivazione delle leggi.

E' stata pertanto avanzata in dottrina la tesi secondo cui sarebbero progressivamente venuti meno gli argomenti che giustificavano l'assenza di motivazione delle leggi.

La motivazione degli atti dei pubblici poteri, infatti, si è imposta storicamente per due ragioni alternative: per la presenza di controlli sull'atto (è il caso degli atti amministrativi); o perché l'atto è espressione di un potere limitato, è emanato sulla base di una competenza non generale, quindi il suo autore deve "giustificare" l'esercizio del potere.

Per la legge, nessuna di queste due condizioni esisteva in epoca precostituzionale.

La Costituzione del 1948 ha introdotto il controllo della Corte costituzionale e, successivamente, la riforma costituzionale del 2001 ha pienamente realizzato anche il secondo presupposto (la potestà legislativa dello Stato non è più generale, ma limitata a determinate materie): *"Entrambe le ragioni della non motivazione delle leggi sono quindi venute meno. L'introduzione dell'Air, allora, può essere*

*l'occasione per discutere dell'estensione l'obbligo di motivazione a tutti gli atti normativi".*<sup>215</sup>

Ciò, comunque, impone di riflettere sull'ambito di applicazione dell'AIR.

Occorre considerare l'ipotesi di limitarla agli atti più importanti o più problematici dal punto di vista dell'impatto sul sistema normativo e della tecnica normativa: soprattutto se si considera che gli atti normativi del Governo hanno già una relazione illustrativa, rispetto alla quale l'AIR si pone come un approfondimento.

A volte, per certi aspetti, essa può perfino essere inutile: per esempio, non ha molto senso considerare l'«opzione zero» per un decreto legislativo, dato che la necessità dell'intervento normativo è stata già valutata in sede di approvazione della legge delega (normalmente, sulla base di un disegno di legge governativo, che avrà avuto la sua AIR).

D'altra parte, come la motivazione del provvedimento amministrativo, l'AIR può essere più o meno approfondita, e l'approfondimento andrà graduato in relazione all'importanza e alla problematicità dell'atto.

Se l'AIR va usata in modo selettivo, a beneficiarne devono essere innanzitutto le leggi (o i decreti-legge e i decreti legislativi) più importanti, come quelle che pongono in essere le manovre finanziarie, per verificare i reali effetti che ci si può aspettare dalle varie misure introdotte e i loro costi.

Eppure, la disciplina italiana prevede il contrario: a norma del menzionato regolamento del 2008, dell'AIR si può fare a meno non solo «*in casi straordinari di necessità ed urgenza*», ma anche «*nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti*».

In altri termini, è bene valutare le cose più semplici e meno problematiche, mentre si può fare a meno di valutare le cose più complesse e problematiche.

Anche qui, il paragone con la motivazione dei provvedimenti amministrativi è illuminante.

La legge n. 241 del 1990, come è noto, richiede la motivazione per i provvedimenti puntuali e non per gli atti normativi e amministrativi generali e tale aspetto "è uno

---

<sup>215</sup> G. B. Mattarella, *op. cit.*, pag. 13

*dei più gravi aspetti di arretratezza della disciplina italiana del procedimento amministrativo*"<sup>216</sup>, procedimento che, per un verso, impone la motivazione ad atti semplici e non controversi e, per un altro verso, ne esonera gli atti più complessi e ampiamente discrezionali, i quali incorporano molteplici scelte che meriterebbero di essere motivate.

Lo stesso vale per le disposizioni in materia di partecipazione degli interessati al procedimento: partecipazione che è a sua volta materia legata all'AIR, in quanto quest'ultima è un'ottima occasione di partecipazione.

Come è stato rilevato in dottrina *"Da questo punto di vista, la legge è arretrata sia rispetto alle leggi sul procedimento di altri paesi (come quella statunitense, che fu introdotta nel 1946 proprio per imporre obblighi procedurali e motivazionali alle agenzie, che negli anni precedenti erano state dotate di rilevanti poteri normativi), sia ad alcune leggi regionali, sia a disposizioni relative alle autorità indipendenti: per queste ultime, le stesse leggi, che impongono l'analisi di impatto della regolazione, richiedono spesso la motivazione. Dunque, per la partecipazione al procedimento, per la motivazione del provvedimento e per l'AIR, la situazione è la stessa: norme generali inadeguate, che le escludono per gli atti più importanti e complessi, e norme speciali che le prevedono per determinate materie o autorità. Per l'AIR, peraltro, l'inadeguatezza delle norme generali è più grave, perché consente di non operarla, in particolare, per quei decreti-legge che costituiscono attualmente il canale normale di legislazione e che per definizione sono emanati – ovviamente solo in teoria – "in casi straordinari di necessità ed urgenza."*<sup>217</sup>

## **PARAGRAFO II – Le Autorità Indipendenti e l'Air**

### *2.1 - Il ruolo svolto dall'Unione Europea*

---

<sup>216</sup> G. B. Mattarella, *op. cit.*, pag. 14

<sup>217</sup> G.B. Mattarella, *op. cit.*, pag. 9

Da sempre l'Air ha trovato il suo terreno più fertile e fecondo nell'attività regolatoria svolta dalle Autorità Indipendenti nazionali le quali, a loro volta, si sono orientate e coordinate tra loro, in larga misura, grazie agli stimoli ed alla normativa proveniente dall'Unione Europea.

Lo studio del ruolo svolto dal settore comunitario sul concreto operare dell'analisi di impatto della regolazione nelle Autorità Indipendenti ha portato ad affermare che: *"Da un primo sommario esame, è possibile riscontrare un triplice influsso dell'ordinamento comunitario di tipo: normativo, formativo-divulgativo e di coordinamento"*<sup>218</sup>.

A livello prettamente normativo il diritto comunitario è intervenuto solo con riguardo alla materia delle comunicazione elettroniche e nel settore energetico. Nel primo, il legislatore comunitario ha imposto agli Stati membri di assicurare che le autorità di regolazione rispettino specifici obblighi di consultazione preventiva e trasparenza.

Così, ad esempio, l'art. 33, par. primo, della Direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, prevede espressamente al primo comma che *"... le autorità nazionali di regolamentazione tengano conto del parere degli utenti finali e dei consumatori (inclusi, in particolare, gli utenti disabili), dei fabbricanti e delle imprese che forniscono reti e/o servizi di comunicazione elettronica nelle questioni attinenti ai diritti degli utenti finali e dei consumatori in materia di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, in particolare quando hanno un impatto significativo sul mercato"*.

A tale paragrafo, recentemente, con la direttiva 2009/136/CE<sup>219</sup> è stato aggiunto: *"In particolare, gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di*

---

<sup>218</sup> S. Morettini, *l'Air nelle autorità indipendenti italiane: il triplice ruolo svolto dalla Comunità europea*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010

<sup>219</sup> Si veda Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori.

*regolamentazione istituiscano un meccanismo di consultazione che garantisca che nell'ambito delle loro decisioni sulle questioni attinenti a tutti i diritti degli utenti finali e dei consumatori in materia di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico si tenga adeguatamente conto degli interessi dei consumatori nelle comunicazioni elettroniche*". Anche l'art. 6 della Direttiva 2002/21/CE<sup>220</sup>, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, pone a carico delle Autorità nazionali di regolazione un preciso meccanismo di consultazione e trasparenza, che garantisca alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine ragionevole ed il cui risultato sia reso pubblicamente disponibile.

Nel settore energetico, invece, la normativa comunitaria è andata oltre la semplice richiesta di assicurare una preventiva consultazione ai soggetti interessati, assegnando formalmente agli Stati membri (rivolgendosi, tuttavia, implicitamente anche alle autorità indipendenti nazionali) il compito di valutare l'impatto delle misure regolatorie adottate in un determinato settore, ovvero il compito di effettuare una vera e propria AIR.

Ad esempio, sia l'art. 2 della Decisione n. 1230/2003/CE<sup>221</sup> che l'art. 3 della Direttiva 2005/89/CE<sup>222</sup> impongono agli Stati membri di controllare, monitorare e valutare sempre l'impatto delle misure, che intendono adottare.

---

<sup>220</sup> In particolare la norma prevede che *"le autorità nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva o delle direttive particolari che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole. Le autorità nazionali di regolamentazione rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione. Gli Stati membri garantiscono la creazione di un unico punto d'informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. Il risultato della procedura di consultazione deve essere reso pubblicamente disponibile attraverso l'autorità di regolamentazione nazionale, salvo nel caso di un'informazione riservata, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza nel campo commerciale"*

<sup>221</sup> *"Sviluppare mezzi e strumenti che possono essere utilizzati dalla Commissione e dagli Stati membri per controllare, monitorare e valutare l'impatto delle misure adottate a livello della Comunità e dei suoi Stati membri nei settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, compresi gli aspetti energetici dei trasporti"*, art. 2, lett. b), Decisione n. 1230/2003/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: «Energia intelligente – Europa» (2003 – 2006)

<sup>222</sup> *"Gli Stati membri garantiscono che nessuna misura adottata ai sensi della presente direttiva sia discriminatoria o costituisca un onere eccessivo per gli operatori del mercato, compresi i nuovi entranti e le imprese con una quota di mercato ridotta. Prima di adottarle, gli Stati membri tengono inoltre in considerazione l'impatto delle misure sul costo dell'elettricità per i clienti finali"*, art. 3, comma 4, direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture

In entrambi i settori, la normativa europea richiede, quindi, espressamente agli Stati membri e/o alle Autorità indipendenti nazionali di verificare l'analisi d'impatto dei propri interventi o quanto meno di subordinare l'adozione di un atto regolatorio ad una procedura di previa consultazione degli *stakeholders*.

Occorre verificare quali siano stati gli effetti, diretti ed indiretti, dei suddetti atti normativi comunitari sul legislatore italiano e sulle singole autorità nazionali destinatarie dell'intervento.

Per quanto riguarda il settore delle comunicazioni elettroniche, gli Autori che si sono occupati della materia hanno riscontrato che, a seguito del recepimento delle citate direttive comunitarie, è stato introdotto nella normativa nazionale una norma (art. 11 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche), che ha richiesto alle Autorità competenti del settore (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni- AGCOM- e Ministero), di seguire una procedura di “*notice and comment*” nell'attività di regolazione<sup>223</sup> (in attuazione di questa disposizione, l'AGCOM ha adottato un regolamento interno che disciplina le relative procedure di partecipazione -Del. n. 453/03/CONS).

Per il settore energetico, invece, anche se nei testi normativi non vi è alcun riferimento all'influsso comunitario, è significativo che, parallelamente ai suddetti interventi diretti, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), nel 2004, abbia iniziato ad adottare le prime delibere in materia di AIR e che, nel 2005, con la deliberazione n. 203 del 28 settembre, abbia avviato la sperimentazione triennale dell'AIR, conclusa, poi, con l'adozione della delibera 3 ottobre 2008, n. 46, con la quale è stato sancito l'avvio a regime dell'Air, secondo le linee-guida procedurali contenute nel manuale operativo allegato all'atto<sup>224</sup>.

Un riferimento esplicito alle direttive comunitarie nn. 72-73 del 13 luglio 2009, lo si ritrova, invece, nella deliberazione n. 46 del 30 ottobre 2009, recante l'approvazione della nuova “*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione*

---

<sup>223</sup> S. Morettini, *op. cit.* pag. 6

<sup>224</sup> Sull'argomento, si v. A. Flori, *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2009

dell'Autorità per l'energia", che troverà applicazione a tutti i procedimenti avviati dall'AEEG a partire dal primo gennaio 2010.

E' stato positivamente riscontrato che: *"Ricapitolando, seppur in maniera differente, in entrambi i settori le indicazioni contenute nella normativa comunitaria hanno ricevuto, in tempi relativamente brevi, un riscontro positivo da parte sia del legislatore italiano, della AI nazionale o di entrambi"*.<sup>225</sup>

Merita segnalare, tuttavia, che i casi di interventi normativi da parte del legislatore comunitario in materia di consultazione e/o analisi di impatto sono poco diffusi e si riscontrano solamente nei due settori sopra analizzati.

Non esistono, invece, normative comunitarie in materia di AIR e/o di procedure consultive per i settori finanziario, bancario e assicurativo.

Sicuramente più diffusi degli interventi normativi, sono gli effetti indiretti che producono sui comportamenti in tema di AIR delle autorità nazionali di regolazione le numerose iniziative intraprese dalla Commissione europea in materia di *better regulation*.

Tali iniziative consistono, prevalentemente, nella pubblicazione di manuali, linee-guida e raccomandazioni da parte della Commissione, che, pur non riferendosi direttamente alle Autorità nazionali di regolazione, finiscono per rendere quest'ultime più sensibili e propense a considerare la "qualità della normazione", e conseguentemente l'AIR, una finalità condivisa ed un beneficio comune.

Nel Libro verde sui servizi finanziari del 2005 è, infatti, scritto: *"Il principio della "migliore normativa" sarà applicato rigorosamente in ogni occasione: dalla concezione delle politiche ad una consultazione aperta e trasparente a tutti i livelli, all'elaborazione di una valutazione esauriente e convincente dell'impatto economico prima di varare una nuova proposta e alla valutazione ex post. Si tratta di una linea di condotta indispensabile per ridurre i costi amministrativi per gli*

---

<sup>225</sup> S. Morettini, *op. cit.*, pag. 7

*istituti finanziari e per gli emittenti e per accrescere la competitività degli operatori finanziari europei*"<sup>226</sup>.

L'importanza dei principi di *better regulation* è stata, inoltre, ribadita dalla Commissione europea nel Libro Bianco sulla politica dei servizi finanziari per il quinquennio 2005-2010<sup>227</sup>.

La Commissione, infatti, ha individuato in tale documento i principi informatori dell'azione comunitaria, tra i quali figura l'approccio *bottom-up* nell'assunzione delle decisioni, l'apertura delle consultazioni, l'adozione dell'analisi dell'impatto della regolazione, il pieno coinvolgimento sin dall'inizio degli operatori del mercato, delle associazioni dei consumatori e delle autorità nazionali di regolamentazione.

Di conseguenza, per le Autorità presenti in tali settori, ogni intervento comunitario in tema di *better regulation*, anche se formalmente rivolto alle sole istituzioni europee, costituisce un elemento di riflessione circa l'applicazione al proprio interno delle indicazioni provenienti dalla Commissione.

In sostanza, è possibile concludere che, proprio grazie alle iniziative intraprese dalla Commissione europea in materia di *better regulation* e di *impact assessment*, si sono formati una serie di requisiti minimi e principi generali sui meccanismi di consultazione e AIR (quali chiarezza, trasparenza, flessibilità e proporzionalità) e che questi sono stati fatti propri da tutte le differenti Autorità nazionali: "*Inoltre, le linee-guida in materia di impact assessment elaborate dalla Commissione europea per la regolazione comunitaria sono state riprese dai gruppi europei che riuniscono le autorità indipendenti dei vari Paesi membri nei settori energetico, bancario, mobiliare e assicurativo, come punto di riferimento per divulgare ed effettuare l'AIR a livello nazionale.*"<sup>228</sup>

## 2.2 - Analisi concrete: l'Air nella Banca d'Italia

---

<sup>226</sup> Riportato da S. Morettini, *op. cit.*, pag. 10

<sup>227</sup> Riportato da S. Morettini, *op. cit.* pag.10

<sup>228</sup> S. Morettini, *op. cit.*, pag. 12



Stante la propria competenza in materia di vigilanza bancaria e finanziaria, la Banca d'Italia è tra i soggetti tenuti a realizzare l'AIR ai sensi della legge 29 luglio 2003, n. 229 (*“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001”*, G.U. n. 196 del 25 agosto 2003).

L'obbligo di realizzare l'AIR, oltre a poter essere ricavato in via interpretativa dalla l.229/03, è comunque esplicitamente previsto dalla Legge di riforma del risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262, *“Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”*), la quale prevede che Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP pubblichino, per ogni atto regolamentare o di contenuto generale, una relazione illustrativa degli impatti sui mercati, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Il provvedimento prevede inoltre che la concreta applicazione dei principi relativi alla realizzazione e alla pubblicazione delle analisi d'impatto economico da parte delle Autorità di regolazione del mercato dei servizi finanziari sia disciplinata con apposito regolamento attuativo.

La Banca d'Italia ha adottato il proprio Regolamento di attuazione il 24 marzo 2010 (pubblicato sulla G.U. - Serie Generale n. 102 del 4 maggio 2010) recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria.

Il Regolamento definisce l'ambito di applicazione del processo normativo e ne disegna le fasi, tra le quali anche l'analisi d'impatto.

I dieci articoli del Regolamento definiscono le fasi del processo che conduce all'approvazione delle regole emanate dalla Banca d'Italia nel settore finanziario.

I primi articoli sono dedicati all'ambito di applicazione e alla programmazione.

L'art. 3 è interamente dedicato all'analisi d'impatto, mentre i due articoli successivi disciplinano le modalità di interazione con l'esterno (consultazione e *panel*).

Alle fasi finali del processo normativo (la pubblicazione e la verifica *ex post*) sono riservati gli artt. 6 e 7.

Il Regolamento si conclude con puntuali disposizioni sui casi di deroga e sui provvedimenti adottati congiuntamente con altre Autorità.

La prima scelta compiuta dal Regolamento riguarda dunque l'ambito di applicazione (art. 1), che ricomprende tutti i provvedimenti di natura regolamentare adottati nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria; è esclusa la produzione normativa e regolamentare che non sia riconducibile alle suddette funzioni.

Questo aspetto assume una rilevanza particolare alla luce della natura della Banca d'Italia, che svolge la propria attività di Autorità di vigilanza accanto ad altre funzioni istituzionali: sono pertanto escluse, ad esempio, tutte le previsioni regolamentari in tema di supervisione dei mercati e sui sistemi di pagamento ovvero quelle ascrivibili alle funzioni di Banca Centrale.

In coerenza con il principio di proporzionalità, il Regolamento prevede la possibilità di non effettuare l'analisi per quei provvedimenti per i quali gli effetti sui vari portatori di interessi non siano rilevanti.

Più in generale, il Regolamento implicitamente afferma il principio che l'AIR debba essere condotta solo quando essa può fornire un reale supporto al processo decisionale.

Ne discendono conseguenze rilevanti sull'effettivo ambito di applicazione.

In proposito, una fattispecie particolare è rappresentata dagli interventi di mero recepimento di normative di rango sovraordinato (il verificarsi di queste situazioni è frequente, alla luce del peso crescente assunto, ad esempio, dalla normativa dell'Unione Europea).

Ciò che viene ribadito per queste circostanze è l'adozione di un approccio pragmatico: *"appare evidente come il valore aggiunto che deriva dalla conduzione di una analisi degli impatti derivanti da un pacchetto chiuso, privo di opzioni alternative da vagliare, sia minimo o ridondante.*

*Inoltre, alcune norme sovraordinate sono a loro volta oggetto, in sede internazionale, di analisi di impatto.*

*In sede di applicazione nazionale, la riproposizione di un analogo esercizio sarebbe probabilmente inutile. Molto più utile è invece sottoporre ad analisi le discrezionalità lasciate alle autorità nazionali*"<sup>229</sup>.

Il Regolamento definisce nei tratti generali il ruolo dell'AIR nell'*iter* di produzione della normativa della Banca d'Italia.

Le successive Linee Guida emanate della Banca d'Italia (Circolare n. 277/10, in vigore dal 30 settembre 2010) elaborano questi principi traducendoli in metodi e procedure per lo svolgimento dell'analisi d'impatto.

L'AIR interviene nel processo normativo in tre diversi momenti: la decisione sulla necessità di un intervento regolamentare, l'analisi delle differenti opzioni tra le quali il *policy maker* è chiamato a scegliere e, infine, la valutazione *ex post* degli effetti prodotti dall'intervento stesso.

L'importanza dell'AIR nelle diverse fasi dipende in larga misura dal tipo di normativa che la Banca d'Italia è chiamata ad adottare.

In proposito, le Linee Guida distinguono tra una normativa – definita esogena – nella quale la scelta di intervenire non è presa dalla Banca d'Italia, ma deriva dalla necessità di recepire la legislazione comunitaria o di dare applicazione a norme di rango primario, e una normativa – endogena – la cui introduzione deriva dalle prerogative dell'autorità di regolamentazione ed è il frutto di sue autonome scelte.

Nel primo caso il ruolo svolto dall'AIR non è di contribuire alla decisione circa la necessità di un intervento regolamentare – che è al di fuori della discrezionalità della Banca d'Italia – quanto piuttosto di effettuare la valutazione delle possibili conseguenze delle opzioni lasciate aperte.

L'assenza di discrezionalità – sia sulla possibilità/opportunità di intervenire sia sulle modalità dell'intervento – riduce fortemente il potenziale di un'analisi dei fallimenti del mercato e della regolamentazione, che infatti le Linee Guida consentono di omettere.

---

<sup>229</sup> F. Cannata, M. Libertucci, F. Piersante, M. Quagliariello, *L'analisi di impatto della regolamentazione in Banca d'Italia*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, n. 78 /10, pag. 19, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

Nel secondo caso, invece, la funzione dell'AIR è molto più incisiva, in quanto – attraverso le analisi dei fallimenti del mercato o il monitoraggio *ex post* degli effetti della regolamentazione in vigore – può fornire indicazioni utili sull'opportunità di intervenire e contribuire a definire le priorità del *policy maker*.

In questo caso, è fondamentale che l'AIR sia avviata tempestivamente e accompagni l'intero processo normativo.

La prima fase del processo normativo della Banca d'Italia consiste nella decisione circa l'esigenza di introdurre, modificare o eliminare una regolamentazione.

Come già visto, in alcuni casi la necessità di intervento è esogena in quanto deriva da obblighi posti da fonti sovraordinate, nazionali o comunitarie, o da altri obblighi assunti a livello internazionale.

In altri casi, la decisione è endogena e viene assunta sulla base di proposte, commenti o sollecitazioni provenienti dai portatori di interessi (ad esempio attraverso *panel* consultivi), di analisi condotte all'interno dell'Istituto (inclusa l'AIR), o per l'esigenza di revisione periodica della normativa.

La decisione di intervenire, sia esogena sia endogena, confluisce nell'attività di programmazione annuale di produzione normativa.

Si tratta della fase in cui la Banca d'Italia formalizza e rende noto il proprio impegno a intervenire nell'anno successivo con misure regolamentari.

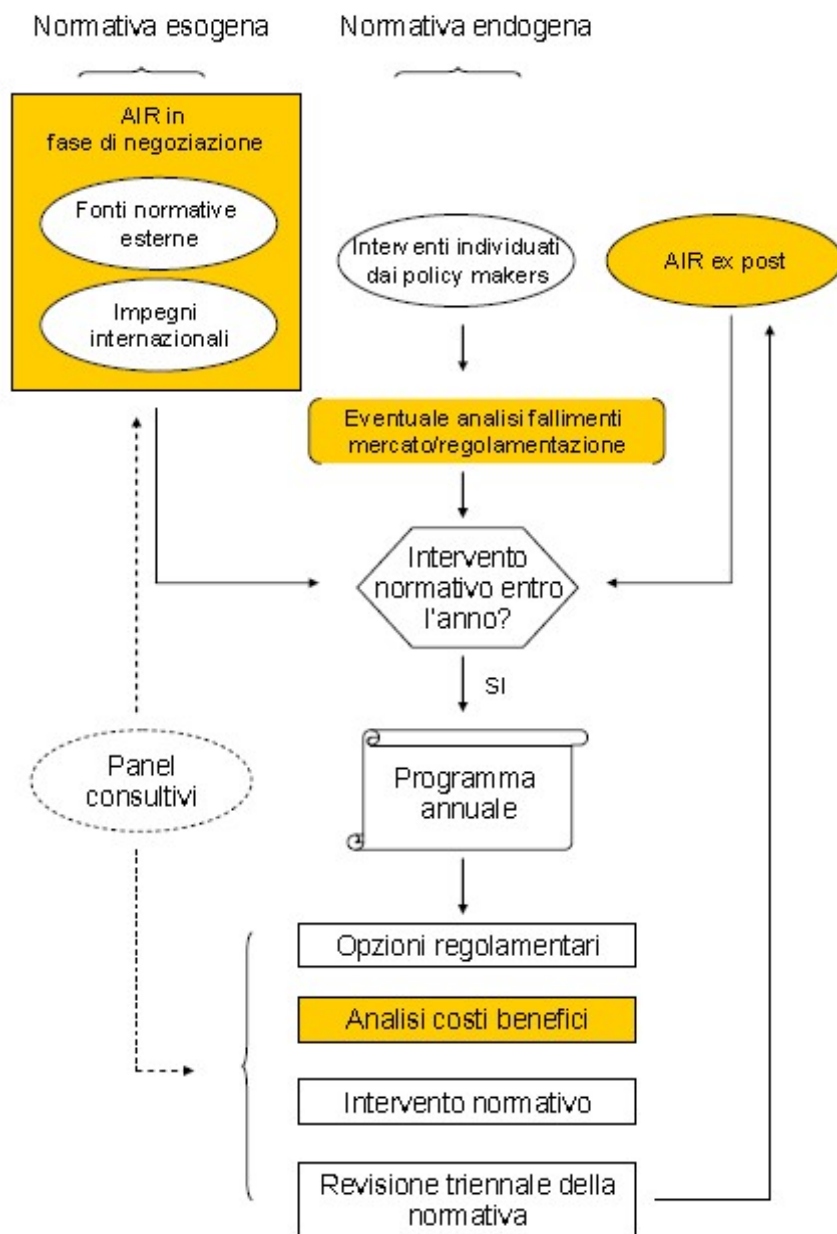
Già in questa fase viene fornita una indicazione su quali *dossier* verrà anche condotta un'AIR.

Essa infatti deve essere avviata su tutti gli interventi inseriti nel programma tenendo conto del principio di proporzionalità e dei casi di deroga previsti all'art. 8 del Regolamento<sup>230</sup>.

---

<sup>230</sup> In base all'art. 8 del Regolamento, l'AIR "può essere esclusa, in tutto o in parte, in casi di necessità e urgenza o per ragioni di riservatezza, e in particolare allorché: i) eccezionali mutamenti delle condizioni di mercato impongano la tempestiva adozione di misure normative; ii) la conoscenza del provvedimento prima della sua adozione possa compromettere il conseguimento delle sue finalità; iii) il termine per l'attuazione stabilito da una fonte normativa superiore non ne consenta l'osservanza."

Le Linee Guida illustrano il processo normativo della Banca d'Italia con il seguente schema<sup>231</sup>



Le fasi temporali del processo normativo in Banca d'Italia sono così rappresentate dalle Linee Guida per l'Analisi di impatto della regolazione<sup>232</sup>

<sup>231</sup> Circolare n. 277 del 20.7.2010

<sup>232</sup> Circolare n. 277 del 20.7.2010.

## – Le fasi temporali del processo normativo



Nel contesto normativo, l'Air svolge un ruolo attivo che va dall'identificazione di carenze della regolamentazione che potrebbero richiedere un intervento, alla valutazione delle diverse alternative, fino all'analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi regolamentari.

La delimitazione dell'ambito di riferimento dell'analisi – ossia l'identificazione di intermediari, mercati, strumenti e operazioni potenzialmente interessati dalla normativa – è la prima fase dell'Air.

Operativamente, tale risultato può essere conseguito partendo dalle informazioni di carattere strutturale disponibili relative al mercato di riferimento.

La fase successiva prevede l'identificazione dei fallimenti del mercato.

Infatti, ogni intervento regolamentare trova – o dovrebbe trovare – la sua giustificazione nella presenza di un problema cui si intende porre rimedio.

Il fondamento teorico da cui muovono le Linee Guida è mutuato dalla teoria economica classica: al verificarsi di determinate ipotesi, le forze di mercato consentono, in autonomia e senza l'intervento esterno, il raggiungimento del benessere collettivo.

L'azione regolamentare trova la propria giustificazione nel venir meno di alcune delle ipotesi di base, che determina l'insorgere di fallimenti del mercato<sup>233</sup>

**Tav. 1 - I fallimenti del mercato**

<b>Fallimento del mercato</b>	
il benessere di un soggetto è influenzato dai comportamenti di altri soggetti	esternalità
i prezzi non riflettono tutte le informazioni disponibili	asimmetrie informative
uno o più operatori sono in grado di influenzare il mercato (assenza di concorrenza)	potere di mercato
i beni prodotti non hanno le caratteristiche per poter essere scambiati su un mercato	bene pubblico

All'identificazione dei fallimenti del mercato si affianca la ricerca di eventuali fallimenti della regolamentazione esistente. In un settore – quale quello finanziario – già ampiamente regolamentato, non si può escludere che l'origine del problema sia infatti connesso con la regolamentazione in vigore.

Le Linee Guida individuano due categorie di fallimenti della regolamentazione, che non si escludono a vicenda: la prima comprende gli effetti negativi inattesi che hanno origine da cause non previste o sottovalutate nella fase di redazione delle norme; alla seconda categoria – probabilmente più frequente – fanno capo gli effetti negativi prodotti da norme originariamente efficaci e ben disegnate, ma rese obsolete da fenomeni esterni intervenuti successivamente.

I fallimenti della prima categoria possono assumere rilievo, ad esempio, nel caso in cui nel disegno della regolamentazione in vigore non si fosse tenuto conto, a suo tempo, del possibile cambiamento del comportamento degli operatori in risposta alla regolamentazione.

Tali fallimenti possono anche essere la conseguenza dell'errata valutazione dei costi e/o dei benefici dell'intervento regolamentare; ancora più grave è il caso in cui l'errore abbia riguardato l'identificazione dei fallimenti del mercato cui occorreva porre rimedio, o la comprensione dello stesso fenomeno da regolare.

---

<sup>233</sup> La Tavola è tratta da F. Cannata, M. Libertucci, F. Piersante, M. Quagliariello, op. cit., pag. 26, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

In ultima analisi, la natura di tale categoria di fallimenti della regolamentazione è tale per cui essi dovrebbero essere minimizzati dalla presenza di ponderate analisi economiche in sede di introduzione della regolamentazione.

La seconda categoria di fallimenti della regolamentazione deriva invece dall'evoluzione dei mercati che: *i)* rimuove i fallimenti del mercato spontaneamente, rendendo superflue le norme esistenti; *ii)* introduce nuovi elementi di complessità, rendendo necessaria la revisione delle regole esistenti per tener conto, ad esempio dell'innovazione finanziaria, della nascita di nuovi strumenti o categorie di intermediari.

Tali fallimenti della regolamentazione possono essere efficacemente individuati con il monitoraggio periodico della normativa esistente.

L'analisi dei fallimenti della regolamentazione riconduce a una delle principali difficoltà dell'AIR, ossia l'identificazione dei rapporti causali tra regolamentazione in essere ed effetti prodotti.

Il problema maggiore è costituito dall'assenza di un termine di paragone, di uno scenario di base in cui non vi sia stato alcun intervento regolamentare (la cosiddetta situazione controfattuale).

L'identificazione di uno scenario alternativo non è un'operazione immediata: una delle strade suggerite dalle Linee Guida è quella del confronto internazionale o con settori limitrofi, ma lavorare per analogia non è sempre possibile, soprattutto per un settore peculiare come quello finanziario.

L'estrema difficoltà di ricostruire situazioni controfattuali affidabili rende anche difficile distinguere i fallimenti del mercato da quelli della regolamentazione<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> Viene evidenziato nelle Linee Guida che: "*Nell'AIR in materia di partecipazioni detenibili dalle banche si è fatto ricorso a un confronto internazionale per ottenere indicazioni sulla fattibilità di un'ipotesi di deregolamentazione, osservando le caratteristiche del mercato in quei paesi caratterizzati dall'assenza di una determinata norma.*

*Nel caso specifico, la normativa in vigore nel nostro paese fino al 2009 prevedeva due categorie di limiti alla detenzione di partecipazioni in imprese non finanziarie: la prima legata al patrimonio di vigilanza dell'intermediario, la seconda (cosiddetto limite "di separatezza"), legata al capitale della società partecipata: quest'ultima non era presente nella normativa comunitaria.*



Se la linea di demarcazione tra le due fattispecie è chiara a livello teorico, nella realtà il confine appare assai meno netto: ogni struttura di mercato è infatti funzione non solo dell'autonomo comportamento dei soggetti che in esso operano, ma anche del grado di pressione regolamentare che li influenza; dunque, per una reale analisi dei fallimenti del mercato, occorrerebbe operare in condizioni “*di laboratorio*” in grado di replicare un mercato privo di regole.

Le Linee Guida propongono una soluzione pragmatica, basata sulla prevalenza, per la classificazione dei suddetti fallimenti: un problema sarà inquadrato prevalentemente come fallimento del mercato se, anche in assenza di regolamentazione, si sarebbe ugualmente presentato; viceversa, esso sarà attribuito principalmente a un fallimento della regolamentazione qualora sia sorto a seguito dell'introduzione della normativa, laddove invece il funzionamento del mercato non avrebbe fatto insorgere particolari problemi.

La distinzione tra fallimenti del mercato e della regolamentazione ha una valenza particolare perché consente di effettuare una prima valutazione degli strumenti da attivare per rimuovere il problema riscontrato.

Qualora si identifichi un nesso causale tra insorgere di un problema e presenza di regolamentazione, è infatti d'obbligo considerare in primo luogo la rimozione della regolamentazione stessa come possibile soluzione.

---

*Tale ultimo limite ha determinato un sostanziale grado di rigidità nell'assunzione di partecipazioni in imprese non finanziarie, al punto che, nel complesso, i limiti parametrati al patrimonio di vigilanza sono raramente risultati stringenti.*

*Dal confronto internazionale è emerso che anche in paesi come Francia, Germania, Spagna e Regno Unito, caratterizzati da normative sostanzialmente uniformi e allineate al dettato comunitario, la rilevanza delle partecipazioni non finanziarie delle banche è rimasta negli anni molto contenuta, anche in assenza di regole più restrittive.*

*L'indicazione che se ne è tratta è che l'introduzione anche in Italia di una normativa maggiormente allineata a quella comunitaria avrebbe potuto eliminare alcune restrizioni alle possibilità operative delle banche italiane, che le penalizzano rispetto ai concorrenti europei, senza introdurre elementi di rischio aggiuntivo.*

*È chiaro, tuttavia che considerazioni di questo tipo, pur offrendo spunti al dibattito regolamentare, non possono avere valenza empirica, per le oggettive difficoltà che si incontrano nel confrontare sistemi economici tra loro differenti: in altri termini non è detto che una regolamentazione che “funziona” bene in una giurisdizione si riveli ugualmente efficace in un'altra”*

Nel caso di un autentico fallimento del mercato, invece, le opzioni sono diverse: la prima possibilità è di fare comunque affidamento alla *market solution*, assumendo che le dinamiche di mercato siano capaci, nel medio termine, di far emergere o promuovere atteggiamenti che eliminino il fallimento identificato; altre soluzioni da considerare sono la promozione di varie forme di autoregolamentazione o la proposta di un vero e proprio intervento regolamentare.

### 2.3. - *Una valutazione di sintesi dell'Air nelle Autorità Indipendenti*

Dopo aver evidenziato, a titolo d'esempio, l'applicazione dell'Air nella Banca d'Italia, è possibile ora volgere lo sguardo al quadro complessivo dell'Air nelle Autorità Amministrative Indipendenti italiane, per verificare "*lo stato dell'arte*", ovvero controllare a che punto è arrivata la procedura di implementazione dell'Air nelle varie AI (Autorità Indipendenti), nonché le criticità e gli spunti che si possono trarre dall'esperienza finora realizzata<sup>235</sup>.

Gli indicatori sono sia di tipo dicotomico, sia di graduazione: nel primo caso, segnalano la presenza o meno di un elemento caratteristico dell'Air; nel secondo, consentono, all'interno di una scala predefinita, l'attribuzione di un punteggio ad alcune specifiche caratteristiche dell'Air.

Gli indicatori di tipo dicotomico riguardano principalmente la presenza o meno di alcuni elementi procedurali nei sistemi di Air ed il rispetto di alcuni standard di trasparenza; quelli del secondo tipo esprimono una valutazione della qualità delle analisi prodotte e si concentrano sulla verifica di alcuni elementi qualificanti delle Air realizzate.

Gli indicatori elencati nella successiva Griglia<sup>236</sup> sono stati raggruppati in base a cinque temi fondamentali: 1) **Adozione dell'Air**: gli indicatori di questo gruppo segnalano il grado di strutturazione ed istituzionalizzazione dell'analisi d'impatto,

---

<sup>235</sup> La presente analisi comparativa è tratta da F. Sarpi, *l'Air delle Autorità indipendenti italiane: una valutazione di sintesi*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010

<sup>236</sup> F. Sarpi, *op. cit.*, pag. 9

segnalando se essa è ancora in fase sperimentale, se esiste una disciplina dettata dall'Autorità, quante sono le AIR completate e a quando risale l'ultima di esse (quest'ultima informazione può essere considerata anche indicativa della costanza dell'impegno a realizzare le AIR);

2) **Organizzazione:** si segnala l'eventuale presenza di un ufficio dedicato (anche in modo non esclusivo) al coordinamento delle attività connesse allo svolgimento dell'AIR, alla definizione di una metodologia comune, alla verifica della qualità delle analisi prodotte, nonché la realizzazione di attività formative sull'analisi d'impatto; 3) **Aspetti procedurali:** si tratta di aspetti relativi al collegamento tra AIR, consultazione ed agenda regolativa (se prevista), alla realizzazione di un manuale, alla presenza di criteri espliciti a cui l'Autorità ricorre per selezionare i provvedimenti su cui svolgere l'AIR, nonché all'elaborazione di un *set* di contenuti minimi richiesti per ogni analisi d'impatto; 4) **Trasparenza e partecipazione:** gli indicatori di questo gruppo riguardano da una parte le procedure di consultazione a cui le AI ricorrono nel corso delle AIR (come la pubblicazione di documenti di consultazione o il tempo concesso ai consultati per inviare osservazioni), dall'altra il grado di trasparenza e conoscibilità delle AIR prodotte sia nei riguardi dei destinatari e dei vari portatori di interesse, sia riguardo alle altre istituzioni; 5) **Contenuti delle AIR svolte:** questi indicatori si concentrano su elementi ritenuti qualificanti per un'analisi d'impatto della regolazione, ovvero: l'indicazione degli obiettivi dell'intervento oggetto di analisi; la descrizione di una pluralità di alternative (dette anche "opzioni"), inclusa quella di non intervento (altrimenti nota come "opzione zero"); la valutazione delle opzioni elaborate, di tipo qualitativo e/o quantitativo.

Gli indicatori comparativi sono rappresentati nella seguente Griglia<sup>237</sup>:

---

<sup>237</sup> Tratta F. Sarpi, *L'AIR delle Autorità indipendenti italiane: una valutazione di sintesi*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010, pag. 8

INDICATORI	AUTORITÀ						
	AEEG	AGCOM	AVCP	BDI <sup>1)</sup>	CONSOB <sup>2)</sup>	GARANTE PRIVACY	ISVAP
<b>Adozione dell' AIR</b>							
Sperimentazione	2005-2008	✓	x	✓	✓	x	x
Adozione a regime:							
tramite regolamento specifico sull' AIR	✓						
tramite regolamento sulle consultazioni							
Publicazione di una bozza di regolamento sull' AIR	-	x	x	✓	✓	x	✓
N. totale di AIR realizzate <sup>3)</sup>	11	14	-	1	1	-	-
Ultima AIR conclusa (mese/anno)	ago-08	feb-09	-	lug-09	apr-08	-	-
<b>Organizzazione</b>							
Struttura dedicata (anche non esclusivamente) all' AIR	✓	✓	✓	✓	✓	x	-
Formazione interna sull' AIR	x	x	x	x	x	x	x
<b>Aspetti procedurali</b>							
Manuale sull' AIR pubblicato	✓	x	x	x	x	x	x
Individuazione di contenuti minimi standard per ogni AIR	✓	x	-	x	x	x	-
Criteri espliciti per la selezione degli interventi da sottoporre ad AIR	✓	x	-	✓	✓	x	✓
Collegamento formale tra AIR e programmazione	✓	x	-	x	x	x	-
Collegamento tra AIR e procedure di consultazione	✓	~	-	✓	✓	x	-
<b>Trasparenza e partecipazione</b>							
Procedura aperta di selezione degli interventi su cui si effettua l' AIR (es. consultazione con i principali stakeholders)	✓	x	-	x	x	-	-
Possibilità per gli stakeholders di inviare osservazioni sui contenuti dell' AIR in corso	✓	x	-	✓	✓	-	-
Consultazione del tipo <i>notice and comment</i> (pubblicazione di un doc. di consultazione con richiesta osservazioni scritte)	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
Consultazioni tramite tecniche ulteriori rispetto al <i>notice and comment</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Ritorno informativo per coloro che hanno partecipato alla consultazione nel corso dell' AIR	✓	x	-	✓	✓	-	-
N. settimane concesse per inviare le osservazioni ai doc. di cons. in caso di AIR	da 1 a 9	4	-	da 8 a 12	8	-	-

Publicazione (anche in forma sintetica) delle osservazioni ricevute in caso di AIR	✓	✓	-	✓	✓	-	-
Sezione del sito dedicata all' AIR	x	x	x	x	x	x	x
Publicazione delle AIR svolte	✓	✓	-	✓	✓	-	-
Publicazione delle Air svolte contestualmente alla decisione finale	~	✓	-	✓	x	-	-
Publicazione del manuale (se presente)	✓	-	-	-	-	-	-
Relazione sull' AIR al Parlamento o al Governo	✓	~	x	✓	~	x	~
<b>Contenuti delle AIR svolte</b>							
Indicazione degli obiettivi	☆☆☆☆	☆☆☆☆	-	☆☆☆☆	☆☆☆	-	-
Descrizione delle motivazioni dell' intervento	☆☆☆☆	☆☆☆	-	☆☆☆☆	☆☆☆☆	-	-
Individuazione dei destinatari	☆☆☆	☆☆☆☆	-	☆☆☆	☆☆☆	-	-
Descrizione dell' opzione di non intervento	☆☆☆	x	-	☆☆☆	☆☆☆	-	-
Valutazione sia dei costi/ svantaggi che dei benefici/ vantaggi	✓	✓	-	✓	✓	-	-
Valutazione qualitativa dell' opzione di non intervento	☆☆☆☆	x	-	☆☆☆	☆☆☆☆	-	-
Valutazione quantitativa dell' opzione di non intervento	☆☆	x	-	x	x	-	-
Descrizione di opzioni alternative a quella di non intervento	☆☆☆☆	x	-	☆☆☆☆	☆☆☆	-	-
Valutazione qualitativa di opzioni alternative a quella di non intervento	☆☆☆☆	x	-	☆☆☆☆	☆☆☆	-	-
Valutazione quantitativa di opzioni alternative a quella di non intervento	☆☆☆☆	x	-	☆☆	x	-	-
Valutazione dell' orizzonte temporale in cui si verificheranno i principali effetti attesi	☆☆	☆☆	-	☆☆	☆☆	-	-
Valutazione dell' impatto concorrenziale	☆☆	☆☆☆☆	-	☆☆	x	-	-
Descrizione della scelta finale	☆☆☆☆	☆☆☆	-	☆☆☆☆	☆☆☆☆	-	-
Motivazione della scelta finale	☆☆☆☆	☆☆☆	-	☆☆☆	☆☆☆	-	-

Legenda:

✓ = elemento presente

x = elemento assente

~ = elemento presente in modo parziale, o solo in alcuni casi

- = non valutabile

☆ = giudizio sintetico basato su una scala che va da ☆ (scarso) a ☆☆☆☆ (ottimo)

Note:

<sup>1)</sup> Le valutazioni relative alla Banca d' Italia sono basate su due analisi d' impatto, di cui la prima conclusa a luglio 2009 e la seconda ancora in corso (una versione preliminare è stata pubblicata a dicembre 2009).

<sup>2)</sup> Le valutazioni espresse per la CONSOB sono basate sull' unica analisi d' impatto sinora prodotta.

<sup>3)</sup> I dati si riferiscono alle relazioni Air finali e non tengono conto, dunque, delle analisi d' impatto in via di elaborazione inserite nei documenti di consultazione (particolarmente numerose nel caso dell' AEEG).

Coerentemente con la strutturazione della griglia di indicatori, i temi oggetto di valutazione trasversale sono i seguenti: 1) il livello di istituzionalizzazione dell' AIR, ovvero il grado con cui essa è stata incardinata nelle AI ed il legame istituito tra percorso di analisi d' impatto e processo decisionale; 2) le procedure di

consultazione realizzate all'interno dell'analisi d'impatto ed il livello di trasparenza garantito; 3) le tecniche di valutazione delle opzioni a cui si fa ricorso.

Sebbene questi temi non esauriscano i possibili aspetti di un'analisi d'impatto, si ritiene che essi riguardino gli "ingredienti indispensabili" di un buon sistema di AIR, la cui valutazione è possibile anche in una fase iniziale di utilizzo di questo strumento, come quella che attualmente caratterizza la maggior parte delle AI italiane.

Riguardo al grado di istituzionalizzazione dell'AIR, ovvero al mix di soluzioni organizzative e disciplinari volte a rendere le attività legate all'analisi d'impatto stabili e riconoscibili all'esterno, è evidente il maggiore grado di *commitment* sinora mostrato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'AEEG è stata la prima AI ad aver previsto dei criteri di selezione da applicare in sede di programmazione normativa per proporre agli *stakeholders* gli interventi che saranno sottoposti ad analisi d'impatto.

Come è stato rilevato: *“Sebbene questi criteri siano chiaramente soggettivi, si tratta certamente di una buona pratica, sia perché l'Autorità dimostra di aver ormai chiaro, probabilmente grazie alla sperimentazione triennale, che l'analisi d'impatto è una procedura onerosa, che va riservata ai procedimenti più complessi, sia perché il sistema ideato è di tipo aperto, avendo gli interessati l'opportunità di esprimere il loro parere sulla selezione proposta dall'Autorità”*.<sup>238</sup>

La delibera dell'AEEG riservata all'AIR, richiama l'esperienza svolta nei tre anni precedenti e contiene tre disposizioni fondamentali: la fine della sperimentazione e l'approvazione della guida AIR (allegata alla delibera in questione); la definitiva introduzione dei criteri di selezione ed il loro legame con la programmazione; l'impegno ad informare Governo e Parlamento sugli esiti dell'applicazione dell'AIR. Nel corso del 2009 l'Autorità ha ridefinito, con un ulteriore atto, la disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione, stabilendo, tra l'altro, che il termine ordinario per rispondere ai documenti di consultazione è di trenta giorni e che la

---

<sup>238</sup> F. Sarpi, op. cit. pag. 12

delibera di avvio del procedimento indica se lo stesso è sottoposto ad analisi d'impatto.

Dal punto di vista organizzativo, diverse AI hanno attribuito ad un'unità organizzativa il compito di gestire l'AIR, anche se le scelte adottate riguardo alla collocazione nei rispettivi organigrammi si presentano, in concreto, alquanto diverse (si va da uffici posti nel Segretariato generale ad uffici collocati in direzioni studi).

Inoltre, mentre l'AVCP e l'AGCOM hanno delegato ad un ufficio preesistente il coordinamento dell'AIR, in AEEG, CONSOB e BDI è stata creata una nuova struttura dedicata all'impatto della regolazione.

L'AEEG ha, inoltre, istituito un Nucleo AIR composto da rappresentanti delle diverse direzioni con il compito di assicurare lo scambio di informazioni, la soluzione delle criticità emerse, il coordinamento e la valutazione delle attività.

L'AGCM ha istituito per un breve periodo un ufficio AIR presso il gabinetto dell'Autorità, con il compito di realizzare studi e predisporre una metodologia per l'analisi d'impatto concorrenziale fruibile da parte di altre istituzioni (principalmente regioni).

Il Garante della privacy non ha, sinora, preso alcuna iniziativa in tema di AIR.

Come è stato sottolineato: *"In conclusione, finora le prescrizioni normative che prevedono di disciplinare l'AIR con propri regolamenti sono state seguite solo da alcune AI e, in particolare, AEEG, BDI e CONSOB sono, da questo punto di vista, più avanti delle altre. D'altra parte, un numero consistente di Autorità si è dotato, soprattutto in tempi recenti, di una struttura in grado di coordinare le analisi d'impatto e di assistere le direzioni nell'elaborazione delle AIR, segnalando una chiara attenzione per questa funzione"*<sup>239</sup>.

Il quadro attuale si mostra, in ogni caso, alquanto variegato: l'AEEG ha, nel complesso, fatto chiaramente più strada di tutte le altre AI e, con le recenti iniziative in tema di semplificazione, si sta mostrando interessata a costruire una complessiva politica di qualità della regolazione di cui l'AIR è uno degli ingredienti;

---

<sup>239</sup> F. Sarpi, *op. cit.* pag. 13

l'AGCOM è caratterizzata da un grado di istituzionalizzazione della funzione AIR basso a fronte di un numero di analisi non trascurabile; la BDI si segnala per il forte dinamismo mostrato di recente, che prefigura un consistente impegno nello sviluppo delle attività di analisi d'impatto.

Anche la CONSOB, dopo un lungo periodo di silenzio, con la pubblicazione del documento di consultazione sul nuovo schema di recepimento dell'art. 23 della l. 262/2005, ha offerto un segnale di rinnovato interesse verso l'AIR. Le altre AI sembrano oscillare tra tentativi di investire nell'AIR senza "*legarsi troppo le mani*" con l'approvazione di regole formali (AVCP e ISVAP), e l'apparente immobilismo rispetto a questo strumento (tipico soprattutto del Garante privacy).

Una fase particolarmente qualificante dell'AIR è la valutazione degli effetti attesi per i destinatari dell'intervento; un'analisi priva di questo elemento non può ritenersi un'AIR.

Senza dubbio, una siffatta valutazione è operazione alquanto complessa, richiedendo una previsione delle modifiche dei comportamenti dei destinatari associate a differenti ipotesi regolative; inoltre, laddove mirata ad una quantificazione monetaria dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse opzioni, essa comporta la necessità di raccogliere una quantità spesso rilevante di dati e la formulazione di numerose ipotesi di stima.

Le valutazioni sintetiche espresse in precedenza non presuppongono il necessario ricorso ad un'analisi costi-benefici in senso tecnico, cioè ad una stima monetaria della variazione del benessere sociale associata ad un intervento regolativo.

Si ritiene, infatti, che una buona analisi d'impatto – in altre parole, un'AIR funzionale ad aumentare il set informativo a disposizione del decisore e a fornire ai destinatari informazioni relative all'impatto atteso dall'intervento – non richieda necessariamente, ed in ogni caso, il ricorso a tale tecnica.

Nel contempo, anche alla luce delle *best practices* internazionali, la descrizione, per i diversi destinatari, dei principali effetti associati alle opzioni elaborate ed una stima dei principali costi di adeguamento e, se possibile, dei benefici, è un risultato non solo auspicabile, ma anche alla portata delle Autorità Indipendenti nazionali.

Ciò premesso, la prima verifica effettuata sulle AIR sinora prodotte ha riguardato innanzi tutto la presenza o meno di una qualche valutazione delle opzioni.

Gli Autori che hanno studiato il fenomeno hanno rilevato che: *“L’evidenza emersa è alquanto incoraggiante: in linea generale, tutte le AIR prodotte dalle AI hanno cercato di analizzare gli impatti attesi associati alle opzioni, così segnando un chiaro passo avanti rispetto all’esperienza prodotta in questi anni dalle amministrazioni centrali”*<sup>240</sup>

Sulle caratteristiche di questa valutazione, tuttavia, le differenze non sono da poco.

La maggiore varietà è offerta dall’AEEG che, coerentemente con quanto previsto nelle proprie linee guida, si è impegnata in uno sforzo di adattamento della valutazione alle caratteristiche dei provvedimenti analizzati, proponendo un mix di valutazioni qualitative più o meno strutturate (una sorta di analisi multi-criteri semplificata) e di valutazioni quantitative.

Particolarmente interessanti sono gli esempi forniti per la valutazione di provvedimenti che riguardano numerosi aspetti e temi regolatori, come nel caso del *“Testo integrato delle disposizioni dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas per l’erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell’energia elettrica per il periodo di regolazione 2008-2011”*, o di quello, collegato, della *“Regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012”*.

In questi casi, l’Autorità ha realizzato una sorta di AIR “a grappolo”, elaborando opzioni per ogni aspetto regolato ed effettuando una valutazione preliminare di tipo qualitativo che gli ha consentito di restringere il ventaglio di alternative.

L’AGCOM ha modificato in maniera netta la struttura delle AIR prodotte nel corso degli ultimi anni: mentre fino al 2007 allegava una relazione AIR alle delibere, in seguito ha integrato le analisi all’interno della delibera stessa, modificandone, tuttavia, i contenuti informativi e riducendo, in particolare, le valutazioni relative agli impatti attesi per i destinatari.

---

<sup>240</sup> F. Sarpi, *op. cit.* pag. 19



Altro requisito indispensabile per una buona valutazione, ma spesso non correttamente trattato o addirittura ignorato, è che gli effetti misurati siano differenziali rispetto ad una *baseline* (in genere corrispondente all'opzione zero).

Da questo punto di vista, è evidente la presenza nelle AI di professionalità economiche: tutte le AIR considerate analizzano le opzioni rispetto allo *status quo*.

In alcuni casi, tuttavia, emerge una certa difficoltà a costruire la *baseline* in modo “dinamico”, cioè ipotizzando cosa accadrebbe, in un certo orizzonte temporale, in assenza di un nuovo intervento regolativo e, dunque, quali sarebbero stati i costi ed i benefici nel corso dell'intero periodo considerato.

Come noto, una delle finalità assegnate alle AI è la tutela dei consumatori-risparmiatori, anche garantendo un adeguato tenore concorrenziale dei mercati regolati.

Al riguardo è stato sottolineato che: *“L'analisi dell'impatto concorrenziale associato alle diverse opzioni non è, tuttavia, sempre presente nelle AIR prodotte e, anche qualora considerata, assume un ruolo alquanto marginale. Un'eccezione al riguardo è costituita dall'AGCOM che, al contrario, soprattutto nei documenti più recenti, ha sostanzialmente fatto coincidere l'AIR con l'analisi tipicamente prodotta per valutare gli effetti sulla concorrenza (analisi dei mercati rilevanti, svolta secondo le raccomandazioni al riguardo emanate dalla Commissione europea), sacrificando, tuttavia, gli altri aspetti tipici dell'AIR, invece presenti nelle precedenti analisi d'impatto”*<sup>241</sup>.

---

<sup>241</sup> F. Sarpi, op. cit., pag. 24

## BIBLIOGRAFIA

Aberbach J., Putman R. e Rockman B.A., *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, 1981

Arrow K., *Social Choice and Individual Values*, trad. it. *Scelte sociali valori individuali*, Monza 2003

Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2009*, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

Barr N. "La riforma delle pensioni: miti, verità e scelte normative" - Diritto ed Economia dello Stato Sociale – Inpdap, n° 2 / 2002

Bernasconi M. e Marrelli M. (a cura di), *Diritti, regole e mercato*, Milano 2004

Bobbio L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, 1996

Bresciani Turrone C., *Liberalismo e politica economica*, Bologna 2006

Buchanan J. e Tullock G., "*The Calculus of Consent*", Michigan Press, 1965, trad. it. "*Il Calcolo del Consenso*", Bologna, 1998

Buchanan J.M., *Stato, mercato e libertà*, Bologna 2006

Caffè F., *Lezioni di politica economica* (a cura di N. Acocella), Torino 2008

Cammelli M., *La Pubblica Amministrazione*, Bologna, 2004

- Campa G., *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Utet 2010
- Cannata F., Libertucci M., Piersante F., Quagliarello M., *L'analisi di impatto della regolamentazione in Banca d'Italia*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, n. 78 /10, pag. 19, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)
- Capano G., *Politica costituente*, in *Dizionario delle politiche pubbliche* a cura di G. Capano e M Giuliani, Roma 1996
- Cassese S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 2001, vol. III
- Coase R.H., *Impresa, mercato e diritto* (1988), ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, 2006
- Coase R.H., *La struttura istituzionale della produzione* (1991), ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006
- Coase R.H., *The Problem of Social Cost*, in Journal of Law and Economic, 1960, ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006
- Coase R.H. , *The Nature of Firm*, in <Economica>, 1937, ora in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 2006
- Contieri A., *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo*, Napoli, 2001
- Cosciani C., *Scienza delle Finanze*, Torino 2000
- Cotta M., Della Porta D. e Morlino L., *Il sistema politico italiano*, Bologna, 2001
- D'Amico R., *L'analisi della Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Milano, 2006
- Denozza F., *Norme efficienti*, Milano 2002
- Di Raimo R. e Ricciuto V. (a cura di), *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia*, Napoli 2006
- Elster J., *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Bologna, 2004
- Fabbrini S., *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994

- Fabbrini S. e Vassallo S., *I governi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999
- Ferrante M. e Zan S., *Il fenomeno organizzativo*, Roma, 1994
- Ferrera M., *Politiche distributive*, in *Dizionario delle politiche pubbliche* a cura di G. Capano e M Giuliani, Roma 1996
- Flori A., *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2009
- Freddi G., *L'analisi comparata dei sistemi burocratici pubblici*, Milano, 1968
- Friedman D.D., *L'ordine del diritto*, Bologna 2004
- Gallino L., *Dizionario di Sociologia*, Torino 2000
- Giannini M.S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986
- Giorgio M., *l'Air nelle Autorità indipendenti italiane: il contributo della giurisprudenza* - Osservatorio sull'analisi di impatto della regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), aprile 2010
- Giudici E. (a cura di), *Impresa pubblica e cambiamento: quale identità?*, Milano 2007
- Giuliani M., *Policy Style*, in *Dizionario delle politiche pubbliche* a cura di G. Capano e M Giuliani, Roma 1996
- Jo Hatch M., *Teoria dell'organizzazione*, Bologna, 1999
- Habermas J., *Fatti e norme*, Milano, 1996
- Ham C. e Hill M., *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, 1986
- Howlett H. e Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, 2003
- Istat, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, 2010, [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Irti N., *L'ordine giuridico del mercato*, Bari 2003
- Irti. N., *Il salvagente della forma*, Bari, 2007

von Hayek F.A., *La confusione del linguaggio nel pensiero politico*, ora in *Conoscenza, competizione e libertà*, Milano, 1998

Istat, *Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione*, 2008, [www.istat.it](http://www.istat.it)

La Spina A. e Cavatorto S. (a cura di), *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Soveria Mannelli, 2001

Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna 2007

Lowi T., *La Scienza delle politiche*, Bologna, 1999

Luce R.D. e Raiffa H., *Games and decision*, New York, 1957

March J.G. e Simon H.A., *Teoria dell'organizzazione*, Torino, 1966

Martelli M., *L'Air in chiava comparata*, in "La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica ", a cura di A. Natalini, e G. Tiberi, Bologna, 2010

Martini A. e Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna 2009

Mattarella B.G., *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2010

Mazzetti G., *Quel pane da spartire – Teoria generale della necessità di redistribuire il lavoro*, Torino, 1997

Momigliano S. e Giovanetti Nuti F. (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Soveria Mannelli, 2001

Morcaldò G., *Intervento pubblico e crescita economica: un equilibrio da ricostruire*, Milano 2007

Morettini S., *L'Air nelle autorità indipendenti italiane: il triplice ruolo svolto dalla Comunità europea*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010

Morlino L., *Democrazie*, in *Manuale di Scienza della Politica*, Bologna, 1986

Moro G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma, 2009

Mueller D.C., *Constitutional Right*, in Journal of Law, Economics and Organization, 1991

Mueller D.C., *La Teoria delle Scelte Collettive*, Napoli, 1997

Napolitano G. e Abrescia M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna 2009

von Neumann J. e Morgenstern O., *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, 1953

Panebianco A., *Burocrazie Pubbliche*, in *Mass Media e Sistema Politico: Atti del Convegno La Scienza Politica in Italia, bilancio e prospettive*, G.Pasquino (a cura di), Milano 1986

Pivetti M. (a cura di), *Lecture di Economia Politica*, Milano 1995

Pivetti M., *Economia Politica*, Bari 2002

Rawls J., *Una teoria della giustizia*, Milano 1982

Radaelli Claudio M. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Soveria Mannelli, 2001

Reviglio F., *La spesa pubblica*, Venezia 2007

Romano Tassone A., *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1989

Rossi E. (a cura di), *L'analisi economica del diritto*, Bari 2005

Samuelson P.A. e Nordhaus W.D., *Economia*, McGraw-Hill, XV edizione

Santagata W., *Offerta privata di beni pubblici*, Bologna 1991

Saracino C.M., *Regolazione amministrativa e soggettività privata*, in *Diritto e processo amministrativo*, Quaderni n.8, Napoli 2010

Sarpi F., *L'AIR delle Autorità indipendenti italiane: una valutazione di sintesi*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010

Selznick P., *La leadership nelle organizzazioni*, Milano, 1974

Stiglitz J.E., *Economia del settore pubblico*, Milano 2008

Williamson Oliver E., *L'organizzazione economica: imprese, mercati e controllo politico*, Bologna 1991