

SCELTE PUBBLICHE

Costi della politica e controllo democratico

A cura di Salvatore Carrubba e Domenico da Empoli

Scritti di:

Duncan Black, Albert Breton, James M. Buchanan, Anthony Downs, Bruno S. Frey, William A. Niskanen, Alan Peacock, Charles K. Rowley, Gordon Tullock, Richard E. Wagner

Introduzione di Domenico da Empoli

365

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI GENOVA
ISTITUTO DI FILOSOFIA E
SOCIOLOGIA DEL DIRITTO

Le Monnier

Esperimenti su piccola scala

Siamo ora passati dall'analisi a una serie di riforme che possono apparire estremamente radicali. In genere non è auspicabile adottare proposte radicali all'istante per un'organizzazione grande e importante. Risulta più opportuno effettuare esperimenti su piccola scala. Un esempio interessante in questo senso è costituito da sostenitori inglesi del metodo dei buoni per finanziare l'istruzione scolastica²⁷. Sebbene essi siano convinti che si tratti del metodo migliore, non propongono una rivoluzione del sistema educativo, ma di effettuare esperimenti ben concepiti per ottenere un maggior volume di informazioni e per sapere se le proposte risultano altrettanto attraenti in pratica come appaiono in teoria. Le riforme burocratiche dovrebbero essere trattate alla stessa stregua. È possibile sperimentarle su scala locale e, se funzionano bene, applicarle ad aree maggiori in seguito. Come non può essere sfuggito al lettore, penso che potrebbero funzionare.

V. IL « LOGROLLING »

Il termine *logrolling*, abbastanza insolito in America, è addirittura sconosciuto in Inghilterra. Il suo significato tuttavia è assai semplice: io sono d'accordo per dare il mio voto per qualche cosa che ti sta a cuore e in cambio tu voterai a favore di una cosa che interessa a me. Si tratta di un fenomeno molto comune nel sistema politico democratico. In realtà, predomina nel processo delle scelte politiche, sebbene rimanga nascosto alla vista del pubblico.

Questo scambio di favori politici è spesso considerato come negativo e in molte democrazie è illegale. Tuttavia le leggi anti-*logrolling* (probabilmente passate in parte proprio attraverso uno scambio di favori reciproci), sostanzialmente non influiscono affatto sul funzionamento della democrazia nei paesi che le hanno adottate. Nella migliore delle ipotesi, si rende necessario continuare con il *logrolling* in maniera indiretta e nascosta, il che ne riduce in qualche misura l'efficienza.

²⁷ Riconosco che la Giunta della contea del Kent è all'avanguardia nella sperimentazione del metodo dei buoni.

Tuttavia, la maggior parte delle persone lo ritiene assolutamente indesiderabile quando ne sente parlare per la prima volta. Ma cambierebbero opinione se si spiegasse loro la cosa con un poco più di tatto.

Un esempio britannico

Una volta fui presente a una riunione cui partecipavano anche parecchi parlamentari inglesi. Uno di questi, una persona eccezionalmente abile e con una buona formazione accademica, sembrava essere la persona giusta a cui chiedere informazioni sulle istituzioni inglesi. Quando gli feci la domanda, negò decisamente l'esistenza del *logrolling* in Inghilterra e anche quando gli spiegai la mia ipotesi sul funzionamento del *logrolling*, continuò a negarne l'esistenza. Ma poco dopo pronunciò un discorso pubblico in cui spiegò come convinceva il proprio partito a sostenere una certa politica. Questa descrizione corrispondeva al cento per cento a quanto abbiamo indicato con il termine di *logrolling*. Egli disse infatti: « Presenzio a riunioni di comitati, e voto a favore di cose che non mi interessano affatto solo perché persone veramente interessate vengano poi alla mia riunione. Poi faccio alzare loro la mano quando è il momento di votare ». Qui certamente esagerava.

Il parlamentare era stato semplicemente istruito con descrizioni teoriche sul funzionamento della politica e poi aveva imparato nella pratica come funzionano le cose. E siccome non aveva alcun motivo di mettere insieme le due idee, non lo aveva fatto. Infatti, quando io, uno specialista in economia della politica in visita in Gran Bretagna, chiesi notizie sulle procedure relative, rispose fiduciosamente in base alla teoria che aveva imparato. Ma spiegando che cosa facesse lui stesso, sembrava convinto della sua spiegazione, senza accorgersi della divergenza esistente. Solo dopo il convegno pubblico, quando sollevai la questione, si rese conto della contraddizione esistente tra le due posizioni.

Il « logrolling » nella politica dei laburisti e dei conservatori

Il mio amico parlamentare è un caso tipico. La maggior parte delle persone che negano l'esistenza del *logrolling* in ciò che possiamo chiamare il contesto teorico, o vi è impegnata oppure si aspetta che i propri rappresentanti vi si impegnino in pratica. In Gran Bretagna, ad esempio, se si prende per buona la descrizione che il partito laburista e il sindacato danno del « patto sociale », questo implica uno scambio di politiche redistributive per l'appoggio del sindacato. Si intende che quest'ultimo deve assumere la forma di richieste salariali non eccessive, ma si tratta purtuttavia di una politica di baratto. Però nessun pubblico ne ha mai vituperato l'immoralità. A volte si dice che non funziona o che è una misura fraudolenta nel senso che né un partito né l'altro intende davvero farlo funzionare. Ma ciò è ben diverso dal dire che il patto sociale sarebbe immorale, anche se avesse pieno successo.

La recente politica del partito conservatore solleva qualche problema simile. La signora Thatcher ha introdotto immediatamente nel suo gabinetto-ombra un certo numero di persone che le si erano opposte durante la corsa alla *leadership*. Allora moderò rapidamente la sua posizione politica in modo da acquisire un maggior numero di voti e avere migliori probabilità di applicare la propria politica. Le varie fazioni del partito conservatore, che ora sosterranno la signora Thatcher, evidentemente si troveranno a dover votare in parlamento alcune politiche loro sgradite — sempre che i conservatori dovessero formare un governo — in cambio del sostegno di altre politiche, alle quali si sarebbero opposti altri gruppi nel partito.

Tutto ciò è assolutamente normale, non solo nella politica britannica, ma nella politica democratica in genere. Anzi, è addirittura normale nelle politiche non democratiche, anche se ne sappiamo poco, per cui la situazione vi appare meno chiara. In tutte le democrazie di mia conoscenza, si odono critiche pubbliche sull'immoralità del *logrolling*, per quanto il suo uso sia molto diffuso.

Il « logrolling » esplicito e implicito: un « modello » americano

In genere il *logrolling* viene classificato come esplicito o implicito. Quello esplicito è più comune negli Stati Uniti che non in Gran

Bretagna, ma è un po' più facile da spiegare partendo da un « modello » esplicito per procedere a un « modello » implicito. Perciò, sebbene questo lavoro sia destinato a essere pubblicato in Gran Bretagna, concedetemi di iniziare dal Congresso americano, e non dal Parlamento britannico, e di semplificare le cose ammettendo l'esistenza di una sola Camera.

Considerando i meccanismi quotidiani di governo in una democrazia (o anche in un sistema non democratico) osserviamo che la maggior parte delle attività ha impatti differenziali: tocca alcune persone più di altre. Una proposta di cambiare una legge fiscale avrà più effetti su certi cittadini che su altri. Quasi tutte le decisioni inerenti alla spesa interessano alcuni cittadini più di altri. Anche semplici cambiamenti della legge penale hanno normalmente effetti differenziali.

Si tratta qui di osservazioni non necessariamente ovvie per l'osservatore casuale. Il bilancio dei lavori pubblici, gli stanziamenti militari, il problema sanitario sembrano avere una portata assai vasta se si pensa immediatamente all'intero programma. In realtà, però, occorre prendere decisioni di dettaglio, per esempio su dove far passare un'autostrada a doppia carreggiata (una decisione importante per molti a causa degli effetti sul valore delle loro case), sull'acquisto di armamenti da parte delle forze armate e sulle localizzazioni di nuovi ospedali.

Queste politiche possono essere affrontate stabilendo regole generali. Ma i dettagli diventano importanti per gruppi specifici e, in ogni caso, le democrazie non sembrano essere capaci di attenersi a regole generali. Potrebbe essere una soluzione affidarle a funzionari non politici, purché siano convinti che i funzionari eletti non tengano poi conto delle loro prestazioni quando dovranno decidere su questioni quali gli stanziamenti ministeriali.

L'impatto differenziale delle decisioni politiche

È importante evitare impatti differenziali delle decisioni politiche (sebbene si possa evitare di pensarvi). Però apparentemente non si tratta di un fatto indesiderabile. Ammettiamo che tutte le leggi statali vengano deliberate attraverso un sistema di voto maggioritario diretto, con il voto di tutti. Alcuni dei cantoni svizzeri minori si avvicinano molto a questo sistema. Ammettiamo che esista un progetto da cui una

città, ad esempio Durham, trarrebbe grande vantaggio e che imporrebbe ai contribuenti nazionali un costo relativamente modesto. Se di Durham ne esistesse solo una, cioè se non vi fossero altre città che potrebbero ricevere un beneficio maggiore in cambio di un costo modesto per il contribuente nazionale, si potrebbe pensare che la nazione non dovrebbe fare un simile regalo. Ma nella realtà si tratta di situazioni assai comuni. Esistono molte occasioni di investimento con agevolazioni pubbliche in zone limitate, per cui il costo è inferiore ai benefici. Tuttavia, se queste agevolazioni dovessero essere pagate dal Tesoro nazionale e se dovessero essere votate da tutti gli individui, quasi certamente non verrebbero approvate.

Supponiamo che il beneficio per Durham sia pari a 100 milioni di sterline e che il costo sia uguale a una sterlina di aggravio fiscale per ciascun elettore del Regno Unito. Sottoponendo la decisione a una votazione diretta, gli elettori di Durham, a fronte di un affare molto favorevole di una sterlina di spesa contro un rendimento notevole, probabilmente voterebbero tutti a favore. Invece i contribuenti nel resto del Regno Unito, a fronte di un costo di una sterlina che non reca loro alcun vantaggio, certamente voterebbero contro. E il progetto verrebbe a cadere. Il problema potrebbe essere risolto stabilendo una specie di patto, esplicito o implicito, per cui Durham vedrebbe approvato il suo progetto, come molte altre città vedrebbero approvati i loro.

Al Congresso degli Stati Uniti, un simile patto sarebbe fatto in maniera del tutto ufficiale e alla luce del sole. La maggior parte delle contrattazioni avviene in seno ai comitati, nei guardaroba e negli uffici parlamentari, ma non vi è alcun segreto su ciò che succede. Quanto alla tradizionale « greppia » dei lavori pubblici, supponiamo di tornare indietro di venti anni e che il presidente Eisenhower abbia appena deciso di far costruire autostrade a doppia carreggiata in varie parti degli Stati Uniti per migliorare i trasporti autostradali. I costi dovrebbero essere sostenuti (come realmente lo furono) con un'imposta sulla benzina consumata da tutti gli automobilisti — e non solamente da coloro che viaggiano sulle autostrade a doppia carreggiata.

In questi casi, una determinata comunità se la cava meglio se è attraversata da strade interstatali, ma è tenuta a pagare anche per strade interstatali costruite in altre parti del paese. Si può prevedere che la delegazione parlamentare, ad esempio, della Pennsylvania sia favorevole alle autostrade interstatali in Pennsylvania e, entro certi limiti, anche a quelle esterne. Ma in linea di massima non potrebbe

essere interessata ad imporre tasse agli abitanti della Pennsylvania per costruire strade interstatali a 5000 chilometri di distanza, ad esempio in California. In questo caso, Eisenhower risolse il problema attraverso il *logrolling* implicito, e non esplicito. Ma si tratta anche di un buon esempio per spiegare il *logrolling* esplicito. Per cui possiamo discuterne come se fosse stato deciso attraverso un *logrolling* esplicito, per passare poi alla descrizione del *logrolling* implicito²⁸.

Il « logrolling » esplicito o aperto

Se la delegazione parlamentare della Pennsylvania è interessata a portare avanti il progetto della propria autostrada interstatale, va dalla delegazione dell'Illinois per offrire il proprio voto a favore delle strade interstatali nell'Illinois, in cambio di un voto a favore per quelle della Pennsylvania. Poi farà lo stesso genere di scambio con il Texas, con New York ecc., fino ad ottenere la maggioranza parlamentare disposta a votare a favore delle autostrade interstatali nella Pennsylvania. Ora, le strade interstatali saranno costruite in Pennsylvania e un certo numero di altri stati hanno la promessa della delegazione della Pennsylvania di votare a favore delle loro rispettive autostrade. La delegazione, ad esempio, dell'Illinois, ha già il voto a favore della Pennsylvania e ne necessita di altri. Essa cercherà allora, ad esempio, la California, l'Oregon, la Florida, ecc. fino a raggiungere anch'essa una maggioranza.

Per questo tipo di *logrolling* (esplicito) non c'è motivo per cui la coalizione che vota a favore delle strade dell'Illinois debba essere la stessa che vota a favore della Pennsylvania; anzi, si può prevedere che quasi tutti gli Stati siano capaci di formare questo tipo di coalizione semplicemente perché uno Stato che sembra essere sul punto di essere lasciato fuori può offrire condizioni eccezionalmente favorevoli. Ad esempio, potrebbe chiedere un numero minore di chilometri sul proprio territorio, imponendo un'imposta inferiore ai cittadini degli altri Stati, oppure può indorare la pillola promettendo di votare a

²⁸ Uno studio sul modo in cui il sistema di autostrade si è adattato alla realtà politica è: ANN F. FRIEDLANDER, *The Interstate Highway System: A Study in Public Investment*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1965.

favore di altre cose che interessano un altro Stato, oltre alle strade. Il prodotto finale di tutto ciò dovrebbe essere una rete « interstatale » estesa su tutti gli Stati Uniti che rifletterebbe abbastanza uniformemente il numero degli elettori di ogni Stato.

Sebbene non sia questo il modo in cui le strade interstatali sono state progettate negli Stati Uniti, tuttavia le strade nazionali svizzere sono state costruite quasi interamente su questa base, attraverso un *logrolling* esplicito. Ed è anche la ragione per cui sono mal collegate.

Occorre dare almeno qualche chilometro di autostrada a doppia carreggiata ai cantoni di montagna, come Coira, per ottenere il loro appoggio per le strade nazionali che attraversano zone ad alta densità di popolazione, come l'altopiano tra il lago di Ginevra e il lago di Costanza.

Il « *logrolling* » implicito (« segreto »)

Negli Stati Uniti, il sistema di comunicazioni interstatali è stato costruito attraverso un tipo particolare di *logrolling* implicito. Un professore di Harvard, che era stato fortemente impegnato nelle trattative per il disegno di legge sulle comunicazioni interstatali, durante un periodo di aspettativa preso in quanto funzionario governativo, di ritorno a Harvard lesse un libro²⁹ sul *logrolling*. Comunicò quindi a un certo numero di colleghi di aver concluso che il *logrolling* esplicito è di per sé immorale, ma che quello implicito, cioè quello cui si era ricorso per la costruzione del sistema di comunicazioni interstatali, è assai diverso e morale. Era disposto ad ammettere che il risultato finale era più o meno lo stesso, tuttavia pensava che fossero molto importanti i mezzi utilizzati.

Infatti, molte persone, disposte alla fine ad ammettere l'esistenza del *logrolling*, sembrano considerare il *logrolling* esplicito moralmente molto peggiore del *logrolling* implicito. Non sono mai riuscito a comprendere questo giudizio, ma forse il lettore lo troverà congeniale. Comunque è così che funziona il *logrolling* implicito.

²⁹ J. M. BUCHANAN e GORDON TULLOCK, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962 (2ª ed. 1965).

Invece di votare per ogni segmento del sistema, si vota il sistema intero. In effetti, al congresso è stata presentata una proposta per una rete autostradale, formata da molti segmenti, con le relative imposte necessarie al suo finanziamento. Ora, il singolo elettore e contribuente, invece di dover fare un accordo esplicito con altre persone per votare a favore di autostrade di altri Stati in cambio di voti favorevoli per il proprio Stato, poteva considerare l'intero sistema e decidere se approvarlo o meno.

Con questa procedura non si elimina il *logrolling*, ma lo si rende semplicemente meno pubblico. I dettagli del sistema autostradale nazionale e le imposte relative al suo finanziamento devono essere studiati in modo da produrre una maggioranza favorevole. Ora, dal momento che i cittadini della Pennsylvania traggono beneficio dalle autostrade del proprio Stato e in misura minore dalle autostrade degli Stati vicini, ma subiscono solo perdite relativamente alle autostrade che si trovano dall'altra parte del continente, chi elabora il disegno di legge autostradale, formato da un pacchetto di singole proposte di costruzioni autostradali, deve analizzare le preferenze (e l'intensità relativa delle preferenze) dei cittadini dei vari Stati.

Il professore di Harvard aveva dedicato parecchi anni a questo difficile compito finché alla fine lui e i suoi colleghi produssero un disegno di legge delle costruzioni di autostrade, che poteva essere approvato. Era passato attraverso un processo negoziale molto simile a quello del *logrolling* esplicito, ma il *logrolling* implicito era più tranquillo e implicava un maggior accentramento. È possibile, sebbene non sicuro, che si tratti del modo più efficace per il fatto che si accentrano le trattative entro un piccolo gruppo di persone specializzate.

Comunque, il risultato tende ad essere simile, salvo che con il *logrolling* implicito un gruppo, che potrebbe essere anche il 50 % della popolazione, può essere escluso dall'affare. In certo qual modo il *logrolling* implicito ci riporta alla situazione dell'elettore mediano.

Il « *logrolling* » e l'elettore mediano

Qual è dunque la relazione esistente tra il *logrolling* e l'analisi dell'elettore mediano? La risposta è semplice se posta in termini

geometrici³⁰. In parole povere, la differenza sta nel fatto che le persone sono più o meno sensibili a determinati problemi. È così che si perviene al *logrolling*. I singoli non hanno motivi per scambiarsi reciprocamente favori se le due parti in causa sono ugualmente sensibili alle due questioni, perché la trattativa non comporterebbe alcun vantaggio. È solo se le due parti sono più sensibili a determinati problemi, diversi tra loro, che può realizzarsi una trattativa. Se A è fortemente interessato al dragaggio del porto di Liverpool a spese del governo e, tutto sommato, preferisce non essere tassato per il finanziamento del dragaggio del porto di Southampton, egli avrà tuttavia interesse a una trattativa con B, un cittadino di Southampton con preferenze opposte, per cui ambedue i porti saranno dragati. Questo tipo di trattativa non può essere rappresentato con una geometria semplice perché richiede più di due dimensioni e strumenti algebrici.

Il « logrolling » implicito in Gran Bretagna: manifesti e coalizioni di partiti

Il caso più ovvio e semplice di *logrolling* implicito è la posizione assunta da un partito in vista delle elezioni generali. I manifesti dei maggiori partiti in Gran Bretagna (oppure le piattaforme, negli Stati Uniti) dimostrano che comportano il ricorso al *logrolling* implicito. Sono incluse misure chiaramente impopolari presso molti elettori, perché sono estremamente popolari presso una minoranza che potrebbe accettare in cambio altri aspetti impopolari della piattaforma. Da sondaggi dell'opinione pubblica sembra emergere che i sindacati inglesi non incontrino il favore della maggioranza. Ciò nonostante, il partito laburista li sostiene e il partito conservatore si astiene dal sollecitare leggi molto radicali nei loro confronti. Il motivo è evidente. I grandi sostenitori dei sindacati probabilmente voteranno a favore del partito laburista per il sostegno concesso, anche se altri aspetti della sua politica siano contrari alle loro aspirazioni. Altri esponenti della coalizione laburista, sebbene siano maggiormente critici nei confronti dei

³⁰ Le curve di indifferenza intorno all'ottimo nel teorema dell'elettore mediano erano circolari, nel *logrolling* sono ovali.

sindacati, sono disposti ad accettare un programma generale comprendente l'appoggio dato ai sindacati perché in questo programma si promettono anche politiche per le quali hanno una preferenza.

In un certo senso, quasi ogni disegno di legge che passa attraverso un ente legislativo comporta questo tipo di *logrolling* implicito. I redattori del progetto di legge hanno dapprima consultato molti altri membri del legislativo apportando modifiche per compiacere minoranze che potranno favorire il progetto se riceveranno qualche cosa in cambio. Senza alcun dubbio, i sostenitori del progetto si saranno anche impegnati in un *logrolling* esplicito per cui avranno promesso il loro voto favorevole ad altre questioni in cambio di quel sostegno.

I referendum

In un certo senso, l'esempio più chiaro di *logrolling* implicito si trova in alcuni referendum su miglioramenti locali negli Stati Uniti. A volte questi referendum riguardano progetti importanti. Gli elettori della mia contea in Virginia hanno recentemente votato contro una proposta per un nuovo tribunale. Spesso i referendum proposti riguardano una serie di progetti non connessi tra di loro, tranne che, se presentati in gruppo, si può pensare che una maggioranza possa votarli, mentre li rifiuterebbe se fossero presentati isolatamente. Siccome questo tipo di referendum viene spesso utilizzato per i finanziamenti scolastici, i libri di testo usati per insegnare agli amministratori del settore della pubblica istruzione degli Stati Uniti contengono spesso istruzioni su come preparare questo tipo di trattativa³¹.

Non si dovrebbero aborrire queste pratiche democratiche comuni, sebbene normalmente nelle discussioni esse vengano condannate. Non c'è alcun motivo per cui le minoranze non dovrebbero essere servite dalla democrazia. Il problema diventa acuto solamente se il vantaggio per la minoranza è minore del guadagno della maggioranza.

³¹ Secondo me, non deve essere criticato da un punto di vista morale. Ma dovrebbe essere criticato un altro aspetto di questi libri di testo: essi spiegano anche come scegliere il momento giusto per l'elezione, quando cioè è più probabile che votino le persone che favoriscono l'insieme di spese piuttosto che quelle contrarie.

I fatti qui di seguito esposti sono in larga misura ipotetici piuttosto che basati su una concorrenza personale diretta. In primo luogo, infatti, sono straniero, e poi la politica inglese viene svolta con la massima segretezza. Non risulta molto evidente chi sia a determinare la politica adottata dai partiti. È chiaro che, data la disciplina di partito normalmente predominante nel parlamento inglese, il partito al potere è in grado di imporre la propria volontà. La questione invece è: come esso stabilisca cosa « vuole ». Vi sono due diverse possibili procedure, ma per fortuna portano più o meno alla stessa conclusione.

Nel primo caso, ammettiamo che le decisioni fondamentali siano prese dal governo stesso, in pratica dal Gabinetto composto da un gruppo di persone che sono: *a*) i dirigenti del partito, cioè i rappresentanti di più correnti al suo interno; *b*) i capi dei dicasteri del governo in carica. Nell'uno e nell'altro caso, essi hanno idee precise sul tipo di politica da portare avanti. Tuttavia per la signora Shirley Williams è possibile realizzare un obiettivo che le sta a cuore se riesce ad ottenere il sostegno della maggioranza del Gabinetto. Perciò all'interno di questo si svolge un processo estremamente discreto di negoziati e viene adottata una serie di politiche soprattutto sotto forma di disegni di legge da presentarsi al parlamento. Se Callaghan desidera rimanere Primo Ministro e i membri del Gabinetto desiderano rimanere tali, questa combinazione di progetti deve essere tale che almeno una maggioranza del partito la sostenga, e i membri del Gabinetto sono in genere ottimi rappresentanti della parte politicamente attiva del partito. Perciò un pacchetto di disegni di legge, frutto di compromessi, elaborato in seno al Gabinetto, sarà sempre tale da risultare accettabile dal partito nel suo insieme. Un ministro approva un disegno di legge di cui beneficia un altro, e di cui non vorrebbe che passasse, solo in cambio di un reciproco favore.

Il secondo metodo, che probabilmente darà luogo allo stesso risultato, riguarda l'apparato partitico. In seno al partito conservatore esistono comitati di parlamentari che devono mantenere l'appoggio sia dell'apparato partitico locale sia degli elettori. Questi comitati specializzati non controllano il Gabinetto o il gabinetto-ombra (se il partito si trova all'opposizione) nel vero senso della parola, ma l'opinione da loro espressa incide profondamente: i membri del Gabinetto o del gabinetto-ombra mantengono le proprie posizioni solamente gra-

zie al supporto di almeno metà e preferibilmente molto di più dei loro parlamentari.

La procedura è la stessa come quella descritta in precedenza. Singoli membri dei comitati hanno preferenze personali, trattano tra di loro (senza dubbio in maniera molto discreta) e così si scambiano gli appoggi. Quindi i documenti programmatici adottati da questi comitati contano sull'appoggio generale sebbene il progetto di per sé incontrerebbe il favore solo di una piccola minoranza nel partito.

Tutto ciò ricorda molto da vicino il sistema americano, salvo che qui è più dissimulato. Anche il sistema americano è abbastanza dissimulato, e spesso i membri del Congresso negano di fare ciò che stanno facendo. Infatti, alcuni studiosi di scienze politiche hanno avuto un notevole successo con i loro libri sul parlamento, senza che vi appaiano notizie sul fenomeno del *logrolling*. Si tratta probabilmente di un riflesso del loro approccio essenzialmente moralistico più che della loro incapacità di vedere ciò che si svolge davanti ai loro occhi.

I vantaggi del « logrolling »

Ora, se il *logrolling* può evidentemente creare vantaggi, può anche essere causa di danni. Basti considerare una società semplice di nove elettori che deve decidere su una gran serie di provvedimenti, di cui ciascuno dovrà essere finanziato con un'imposta pari a una sterlina per ogni elettore, e di cui ciascuno recherà vantaggi esclusivamente a uno dei nove. La politica A avrà un costo totale di 9 sterline sotto forma di un'imposta di 1 sterlina per ogni elettore, ma recherà all'elettore A un vantaggio del valore di 15 sterline. Ora, tutto sommato, naturalmente saremmo propensi a far passare simili progetti, sebbene per ogni singolo progetto di legge di questo genere si potrebbero muovere obiezioni circa gli effetti sulla distribuzione del reddito. Normalmente, dovendo decidere unicamente su questo disegno di legge, probabilmente otto elettori voteranno contro e uno a favore; ma attraverso la procedura del *logrolling*, supponendo che vi siano progetti analoghi a favore di altri elettori, il progetto passerà, accordando vantaggi analoghi agli altri elettori. Il prodotto finale equivarrebbe certamente a un miglioramento della situazione sociale.

Ma consideriamo un altro progetto di legge che imponga un costo di una sterlina per ognuno dei nove cittadini con un vantaggio per l'elettore A di sole due sterline. In questo caso, avremmo chiaramente un costo di sette sterline per la società nel suo insieme. Nessuno vuole far passare un simile progetto, ed esso non passerebbe nemmeno attraverso il *logrolling*, perché al singolo elettore non conviene votare a favore di quattro altri disegni di legge di cui ciascuno comporterebbe un costo di una sterlina per lui in cambio di quattro altri voti a favore per la sua proposta. Infatti, ne risulterebbe una perdita netta di tre sterline, per cui non cercherà di negoziare il provvedimento.

I difetti del «logrolling»

Finora il *logrolling* ha funzionato egregiamente. Ma per sfortuna esiste una categoria di problemi per i quali non funziona. Supponiamo che un disegno di legge (ancora con un costo di una sterlina per ognuno dei nove contribuenti) dia un vantaggio di sette sterline all'elettore A. Questi sarà dunque disposto a dare un voto favorevole per quattro altri progetti, che gli costeranno in totale quattro sterline, in cambio di quattro voti favorevoli al suo progetto e quindi, con un guadagno netto di due sterline sull'intero affare. Tuttavia, la società nel suo insieme si troverebbe a pagare nove sterline per qualcosa che ne vale soltanto sette. Naturalmente, nessuno è favorevole ad una simile transazione da parte del governo. Ora, che cosa si può fare per assicurarsi che passino attraverso il *logrolling* solamente i progetti di legge che comportino un vantaggio per l'intera società? Sfortunatamente la risposta è negativa, ma è tuttavia possibile migliorare il sistema attuale. Purtroppo occorre aggiungere che il cambiamento necessario sarà certamente considerato estremamente radicale dalle persone normali.

Prima di indicare la mia ricetta radicale, vorrei introdurre uno schema teorico. Supponiamo di avere un gran numero di elettori, ammettendo anche la possibilità di vari sistemi di votazione, diversi da quello a maggioranza. Nella figura 7, ho tracciato la linea orizzontale per i sistemi di votazione possibili: dalla necessità di un solo voto a favore a sinistra all'unanimità sulla destra.

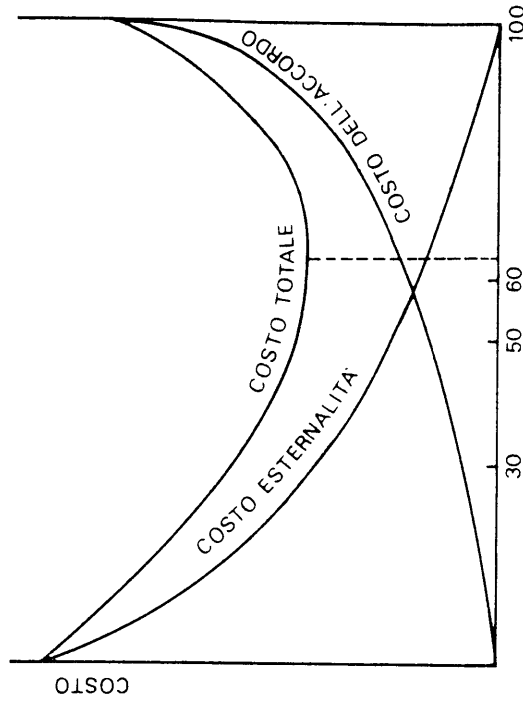


Fig. 7. - Costo della decisione del sistema democratico.

Quando presento questo diagramma agli studenti, quasi sempre mi scontro con l'idea che sia impossibile un sistema per cui sia necessario meno della maggioranza. Nel mondo moderno in cui candidati e anche governi vengono eletti grazie ad un numero di voti inferiore alla maggioranza, come attualmente in Gran Bretagna, riesce difficile comprendere questa idea. Occorre comunque precisare che simili sistemi vengono comunemente usati per eleggere candidati ad una carica, mentre vengono raramente impiegati per scegliere una politica o far passare una legge.

Il presidente Nixon fu eletto nel 1969 in base al 43 % dei voti popolari. Gli ultimi due governi inglesi hanno avuto molto meno della maggioranza dei voti; infatti, dal 1945 in poi nessuno ha ottenuto la maggioranza ³².

In entrambi i paesi gli elettori votano per qualcuno che non

³² Le cifre americane non sono proprio tanto critiche, ma neanche tanto diverse. Dal 1870, solo due terzi dei presidenti americani hanno avuto la maggioranza del voto popolare.

formerà il governo definitivo — i parlamentari in Gran Bretagna, i grandi elettori negli USA — ma questi rappresentanti sono spesso eletti da meno della maggioranza. Certi deputati britannici sono stati eletti da non più del 36 % dei votanti della loro circoscrizione, e i grandi elettori negli USA possono raggiungere anche percentuali inferiori³³.

Ora, possiamo usare per la politica la stessa procedura usata per la scelta dei candidati. È vero che in questo caso si dovrebbe abbandonare il sistema del voto determinante del presidente della Camera dei deputati, lo *speaker*, inventato per far funzionare il procedimento elettorale a maggioranza semplice. Esso si adatta bene al sistema maggioritario, ma a nessun altro procedimento elettorale. Tuttavia, passando alla considerazione di altri metodi elettorali, è necessario ricorrere alla procedura usata per la scelta dei parlamentari in Inghilterra, per cui chi desidera candidarsi a deputato mette il proprio nome in lista (lasciando un deposito) e chi ottiene più voti, viene eletto. Quindi, per l'approvazione di una legge, ognuno potrebbe presentare la sua proposta per l'approvazione e, in una serie di tornate periodiche di votazione, passerebbe quella che ottiene il maggior numero di voti³⁴.

Ora, per il mio diagramma, ma non per le votazioni reali, è necessario introdurre un'ulteriore complicazione. In molti sistemi elettorali reali è previsto un numero minimo di voti necessari per l'eletzione. Il governo militare peruviano è sorto alla fine di una complicata disputa sul fatto che una persona eletta alla presidenza del Perù abbia o non abbia avuto il 40 % dei voti popolari previsto dalla costituzione. Perciò la linea orizzontale nella figura 7 rappresenta tutti questi sistemi: da quello per cui per l'approvazione di una legge occorre un

numero minimo di 1 voto, a quello che prevede il 100 % dei voti. I punti indicano la percentuale di voti necessaria per l'approvazione: 50 è naturalmente approssimativamente il punto normalmente usato per il sistema maggioritario.

All'estrema sinistra, il sistema a voto unico significa che qualsiasi proposta appoggiata da una sola persona nella società, viene approvata. Adottando questo sistema, verrebbe accettata l'imposta di una sterlina su ciascuno dei nove membri della nostra piccola società, necessaria per arrecare a ciascuno di essi un beneficio di due sterline. La linea del « costo esternalità » indica il costo della procedura. Con qualsiasi sistema di votazione, tranne quello dell'unanimità, il singolo troverà che alcune leggi approvate in definitiva lo danneggiano infliggendogli chiaramente un costo e una « esternalità » al pari di un danno arrecato dal fumo di una ciminiera.

Con l'aumentare del numero di voti necessario per l'approvazione di un disegno di legge, occorre scegliere solo quelle politiche per le quali il costo sostenuto per ottenere l'appoggio è minore del beneficio ricavato. Il criterio del 30 %, ad esempio, eliminerebbe il nostro beneficio di due sterline con un costo del disegno di legge pari a nove sterline, ma non il disegno di legge comportante benefici per sette sterline. Perciò, con l'aumentare dei voti necessari per l'approvazione, diminuisce la probabilità che l'individuo sia danneggiato da un progetto di legge. Quindi la curva del costo esternalità scende. Con il sistema dell'unanimità, essa è a zero, ma vi sono altri motivi per non ricorrere all'unanimità.

Nel caso di un disegno di legge di cui i benefici non siano concentrati su poche persone, ma estesi a un certo numero, il fatto di aumentare il numero di voti necessari per l'approvazione non influisce fintanto che il numero di voti non superi quello delle persone beneficiarie. Da questo punto in poi invece occorre iniziare il *logrolling* e, se il beneficio totale per la società supera il costo totale, il progetto di legge è in grado di passare anche se il sistema prevede l'unanimità. In altri termini, la linea del costo esternalità è una rappresentazione veritiera del costo imposto alle persone per l'approvazione di disegni di legge che, in definitiva, le danneggia, a prescindere dal tipo di sistema elettorale utilizzato.

Che dire ora dei disegni di legge non approvati? Certamente sono altrettanto importanti come quelli approvati. Supponendo che le negoziazioni e il *logrolling* siano assolutamente esenti da costi e istantanei,

³³ I record di tutti i tempi a questo riguardo è rappresentato dalle elezioni del 1960 nello Stato dell'Alabama, come riporta R. Scammon (R. M. SCAMMON, *America at the Polls: a Handbook of American Presidential Election Statistics, 1920-1964*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh Pa. 1965). Sei degli 11 grandi elettori di quello stato furono eletti dall'1,4 % degli elettori. Questo è un errore. La situazione elettorale in Alabama era estremamente complicata, e Scammon risolse la difficoltà in un modo che produsse questo risultato e portò Kennedy ad avere più voti popolari di Nixon nelle elezioni nazionali. Se egli avesse scelto qualsiasi altro modo per risolvere il problema, sarebbero stati attribuiti a Nixon più voti popolari che a Kennedy.

³⁴ Come avviene per le elezioni dei deputati inglesi, dovrebbe essere incluso qualche sistema per prevenire un rovesciamento istantaneo nella votazione successiva.

verrebbero certamente approvati tutti i disegni di legge il cui beneficio totale superi la perdita totale. Si tratta naturalmente di un'ipotesi non realistica, ma spesso si rivela estremamente utile ai fini dell'analisi, per cui l'abbiamo utilizzata per gli ultimi capoversi.

Una soluzione radicale: una proposta di «maggioranze qualificate»

Un'altra curva della figura 7 corrisponde al «costo dell'accordo». Nel caso di decisione da parte di una sola persona, non sussiste alcun costo del genere. È sufficiente precisare ciò che si vuole sia fatto e sarà fatto. Invece, se vi sono più votanti, occorrerà trattare con essi. Innanzitutto esistono risorse impegnate nel processo di contrattazione. Comunque, con l'aumentare del numero dei votanti e in particolare con l'approssimazione all'unanimità, si riterrebbe più utile un fallimento della legislazione auspicata per il fatto che il processo di contrattazione risulta troppo fastidioso e costoso. Infatti, la curva del costo di contrattazione corrisponde in parte all'investimento di tempo ed energia. Ma è molto più importante il fatto che imponendo questo costo, si sa che decadrebbero anche progetti di legge auspicabili.

Il costo totale inflitto alla società dai vari sistemi è calcolato semplicemente sommando le due curve dei costi nella curva del costo totale. Il punto basso della curva corrisponde al metodo elettorale ottimale per la società che solo casualmente potrebbe essere il sistema maggioritario semplice. Per argomenti importanti, ritengo che in generale dovrebbe essere un sistema che prevede un numero di voti ben maggiore alla semplice maggioranza e, infatti, la maggior parte delle costituzioni formali richiedono questa regola almeno per alcune questioni. A questo riguardo la costituzione inglese rappresenta in qualche modo un'eccezione, ma anche in Gran Bretagna le modifiche costituzionali non vengono intraprese se non si prevede un appoggio di una maggioranza più che semplice, a parte le possibilità tecniche. Anche se un repubblicano come l'onorevole William Hamilton avesse un giorno l'appoggio del 51 % dei deputati, sarebbe estremamente dubbio che si considerasse autorizzato a detronizzare la regina e a confiscarne le proprietà.

Il sistema maggioritario perciò in genere non è quello ottimale. Per questioni importanti dovrebbe essere richiesto un sistema diverso.

Questa conclusione corrisponde in genere ai processi costituzionali in atto in tutto il mondo. A mio avviso, le «maggioranze qualificate», ad esempio di due terzi, dovrebbero essere impiegate molto più largamente di quanto non lo siano attualmente. Infatti, occasionalmente ho raccolto il mandato che il presidente degli Stati Uniti ponga sempre il veto su tutti i disegni di legge allo scopo di esigere una maggioranza di due terzi in entrambe le camere del parlamento, e per qualsiasi questione. Per quanto possa sorprendere questa proposta, l'analisi che porta a questa conclusione sta diventando la dottrina ortodossa dei manuali di scienza delle finanze in uso negli Stati Uniti e sta diffondendosi anche in Gran Bretagna³⁵.

VI. CONCLUSIONE

Accingendomi a preparare questo contributo, ritenevo che invece di passare in rassegna i saggi sul nuovo approccio economico alla politica, sarebbe stato meglio presentare pochi esempi semplici, ma essenziali. Il lettore può così farsi un'idea del tipo di ragionamento applicato e di alcune delle conclusioni che se ne possono trarre. Certamente, anche in questo stadio preliminare, le conclusioni non sono sempre indiscutibili, ma ritengo che resistano alle critiche scientifiche. Spero di aver suscitato la curiosità del lettore perché continui a studiare questo tipo di sviluppo dell'economia applicata allo Stato e alla politica. Le nuove conoscenze sono più utili se applicate che non se lasciate ad ammuflire in una biblioteca.

Oggi, sia in Gran Bretagna che negli Stati Uniti, si nota la diffusa sensazione che le soluzioni precedenti siano fallite. Perciò è venuto il momento di ripensare attentamente la nostra situazione. Da parte mia spero che il nuovo approccio economico alla politica possa fornire le basi per un simile ripensamento.

³⁵ Il Prof. Tullock con il Prof. J. M. Buchanan, è l'iniziatore di quest'analisi. (N.d.E. inglese).