

Democrazia e mercato. *Accountability* e *Responsiveness* nei processi decisionali contemporanei

GIUSEPPE IERACI

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Università di Trieste
Piazzale Europa 1
34127 TRIESTE - I
Tel. 0405583516
e-mail: ieracig@sp.univ.trieste.it

Introduzione

La teoria democratica classica (Schumpeter, Dahl, Sartori, Downs) ha ricondotto l'analisi del processo democratico dentro il circuito elettori-rappresentanti-leadership-decisione, ponendo che il flusso decisionale di risposta (*responsiveness*) alimenti l'erogazione del sostegno e dunque l'assunzione di responsabilità politica della leadership (*accountability*). Così, questi due momenti del processo democratico (*responsiveness* e *accountability*) risultavano connessi strettamente. Inoltre, il processo stesso si svolgeva entro ambiti istituzionali relativamente certi e definiti (tipico esempio, il «sottosistema governo-parlamento»)¹ e i condizionamenti esterni (l'azione di pressione dei gruppi, per esempio) venivano trattati come varianti pur sempre all'interno del circuito tradizionale. In altre parole, la modalità della rappresentanza poteva cambiare, oppure poteva modificarsi il profilo socio-demografico dell'elettorato; o, ancora, poteva trasformarsi il modello di reclutamento della leadership e il contenuto delle loro decisioni, ma il circuito nella sua logica conservava le sue proprietà euristiche.

Questo approccio presupponeva una relativa impermeabilità delle singole arene nazionali e una interdipendenza delle decisioni relativamente modesta. Tuttavia, entrambi questi presupposti sembrano venuti meno. Le arene decisionali nazionali hanno perduto la loro sovranità, a seguito dei processi d'integrazione sopranazionale (come nel caso dell'UE, oppure dell'affermarsi dei regimi internazionali), e le decisioni nazionali si ripercuotono nell'arena internazionale, per effetto della mondializzazione e delle interdipendenze dei

¹ Come noto, l'espressione fu coniata da Cotta (1987).

mercati. La teoria democratica classica aveva ovviamente visto il problema del rapporto tra democrazia (o politica) e mercato (si pensi ai lavori di Schumpeter, 1942, e di Lindblom e Dahl, 1953, e di Lindblom 1977), ma pur sempre dentro la cornice delle «sovranità nazionali» distinte e separate. Oggi questo approccio mostra qualche inadeguatezza, nel senso che la permeabilità delle arene nazionali e l'interdipendenza delle decisioni sembrano spezzare il nesso *responsiveness-accountability*: chi decide (o condiziona fortemente la decisione) non è chiamato a rispondere delle sue azioni e dei suoi condizionamenti, perché agisce entro le organizzazioni internazionali o le istituzioni sopranazionali esterne al circuito classico della rappresentanza democratica; chi invece sta all'interno di questo circuito incontra difficoltà a fornire una risposta adeguata alla domanda sociale, così il sostegno politico necessario viene meno. Chi è *accountable*, in virtù del processo democratico interno agli stati, non riesce a rispondere in modo adeguato alla domanda sociale, o semplicemente si vede "dettate" le risposte da fornire.

Lo scopo di questo contributo è, in primo luogo, di riflettere in che misura la teoria democratica contemporanea abbia colto questo paradosso di un processo di selezione democratica della leadership (*accountability*) tendenzialmente svincolato dal flusso decisionale effettivo (*responsiveness*). In secondo luogo, guardando al tema dei rapporti tra democrazia e mercato, ci si interroga se la teoria della democrazia può ancora oggi risultare un strumento euristico valido per leggere i processi decisionali complessi della contemporaneità, caratterizzati dalla crescita delle interdipendenze internazionali. A queste due sezioni, fanno da contraltare la terza e la quarta nelle quali l'intento diviene più esplicitamente prescrittivo. Nella terza sezione, si prova a suggerire alcune possibili misurazioni del fenomeno in oggetto, vale a dire della ridotta capacità decisionale delle classi politiche nazionali a fronte della crescente interdipendenza internazionale, per indirizzare un dibattito teorico e concettuale verso una possibile sua ricaduta empirica. Infine, nella quarta conclusiva sezione si presentano alcune possibili uscite dal paradosso delineato in apertura (*accountability* senza capacità effettiva di *responsiveness*), per la verità in linea con alcune classiche risposte della filosofia e del pensiero politico moderno.

1. *Accountability* e *responsiveness* nella teoria democratica contemporanea

Alcuni chiarimenti si rendono necessari, prima di procedere oltre. Nel processo democratico, l'*accountability* della classe politica è fortemente collegata alla sua effettiva capacità di risposta, perché molto semplicemente il meccanismo di competizione elettorale per il potere di governo si basa sulla valutazione dei risultati del suo esercizio, cioè della risposta politica. Così, per divenire *accountable* la classe politica deve rispondere alle domande della cittadinanza, o promettere di farlo. A loro volta, queste domande non possono essere soddisfatte se non trasferendo sostegno a porzioni della classe politica. Dunque, ambendo a divenire *accountable*, la classe politica deve *rispondere a qualcuno*; dal canto suo, esigendo risposte politiche, la cittadinanza deve *promuovere qualcuno*.²

Il richiamo reciproco di queste due dimensioni analitiche del processo democratico è inevitabile, come si è schematicamente detto, tanto che si parta da una definizione di democrazia centrata sulla *accountability* (Schumpeter 1942) che da una centrata sulla *responsiveness* (Dahl 1971). Nella prospettiva delineata dalla prima opzione, la lotta per il potere di governo o, nei termini di Schumpeter, per «il potere di decidere» si può vincere solo (o comunque *anche*) rispondendo, perché la cittadinanza così come ha conferito il sostegno «accettando la leadership» può successivamente ritirare tale accettazione. Nella seconda prospettiva, partendo dall'assunzione normativa che «una delle caratteristiche chiave di una democrazia è la continua rispondenza [*responsiveness*] del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati come politicamente uguali» (Dahl 1971, 2), devono sussistere «otto garanzie *istituzionali*». Dal un punto di vista dell'argomentazione, dunque le garanzie istituzionali sono il prerequisito della democrazia e vengono logicamente *prima* delle sue condizioni normative di sussistenza: senza garanzie istituzionali non si dà democrazia.

² Per lo sviluppo di questo argomento, soprattutto con riferimento al contributo di Schumpeter (1942) e Sartori (1957), cfr. Ieraci (2003).

Questo svolgimento dell'argomento di Dahl ci consente di cogliere meglio la connessione stretta tra *accountability* e *responsiveness*. Riflettiamo su che tipo funzionamenti siano resi possibili dalle otto garanzie istituzionali. La libertà di formare e di aderire ad organizzazioni (garanzia 1) è alla base della *competizione politica aperta*, in quanto consente a più individui di associarsi e di dare corso ad azioni volte a contestare o a sostenere il governo. Questa libertà, a sua volta, è un complemento indispensabile della libertà di espressione (garanzia 2): esprimere le proprie posizioni non è, in politica, un'attività salottiera con un impatto sociale modesto, ma al contrario essa alimenta i flussi del sostegno politico ricercato dalle organizzazioni.

Se più individui possono liberamente esprimere opinioni e organizzarsi, ne discende che queste organizzazioni entreranno in qualche misura in *competizione* per i flussi di sostegno sociale e politico. Così s'intende il significato del diritto di voto in democrazia (garanzia 3), che è uno strumento molto efficace per misurare periodicamente il livello di sostegno delle varie organizzazioni politiche o dei leaders politici in competizione (garanzia 4). Le altre garanzie appaiono, a questo punto, ancillari rispetto alle prime quattro. Le fonti alternative di informazione (5) servono lo scopo minimo di fornire un veicolo di diffusione delle opinioni dei gruppi e dei leaders. L'eleggibilità delle cariche (garanzia 6), in elezioni libere e regolari (garanzia 7), e determinate istituzioni che fanno dipendere le politiche del governo dai voti e dalle altre espressioni di preferenza (garanzia 8), così che il sostegno possa circolare e rigenerarsi, sono tre garanzie in definitiva implicite nella 3 (diritto di voto) e nella 4 (competizione tra leader).

La teoria della democrazia di Dahl arricchisce dunque di dettagli importanti la prospettiva tracciata da Schumpeter, ma non la modifica. La eleggibilità delle cariche e politiche governative che dipendano dal voto e dalle preferenze sono proprio gli elementi minimi del meccanismo istituzionale democratico fondato sulla competizione per il potere di decidere. Qualsiasi definizione normativa della democrazia è sempre riconducibile al suo nucleo minimo *positivo*: competizione aperta per il potere di governo, *accountability* che genera *responsiveness*.

Dobbiamo ora rivolgere l'attenzione al nostro tema, e cioè al fatto che a seguito delle trasformazioni del mondo contemporaneo e delle interdipendenze sempre più profonde degli stati-nazione chi è chiamato a decidere con assunzione di responsabilità politica

(*accountability*) non sempre è in grado di rispondere simpateticamente alle domande articolate dai cittadini e anzi la sua risposta può essere in qualche misura eterodiretta. Questo è un aspetto centrale nel nostro svolgimento, in quanto la teoria democratica fin qua richiamata presupponeva una relativa chiusura e impermeabilità del circuito elettori-rappresentanti-leadership-decisione. Val la pena, però, di sottolineare prima una particolarità con ripercussioni importanti sul nostro tema.

Mentre i processi legati all'*accountability* sono in democrazia inerentemente aperti, senza limitazione alcuna nei confronti di gruppi e individui, pena il venir meno della democrazia stessa, la *responsiveness* deve giocoforza essere in qualche misura limitata. Infatti, le risposte politiche della classe di governo *democratica* non possono infrangere i valori fondanti della democrazia (in termini minimi, *libertà* individuale e *uguaglianza* degli individui), senza far venire meno la stessa. Qui la democrazia incontra il noto paradosso della tolleranza, illustrato, tra gli altri, da Karl Popper: «[...] la tolleranza illimitata deve portare alla scomparsa della tolleranza. Se estendiamo l'illimitata tolleranza anche a coloro che sono intolleranti, se non siamo disposti a difendere una società tollerante contro l'attacco degli intolleranti, allora i tolleranti saranno distrutti, e la tolleranza con essi».³ In altri termini, se l'assunzione di *accountability* è aperta a tutti, le risposte che si possono soddisfare grazie ad essa sono limitate dai valori fondanti il regime democratico stesso (uguaglianza e libertà) e dal rispetto delle sue procedure.

Tuttavia, oggi, e qui sta il punto, a questo limite interno alla democrazia stessa, come regime sovrano, si sono aggiunte limitazioni esterne ad esso, derivate dalle interdipendenze socio-economiche mondiali, che se non infrangono i valori fondanti della democrazia, di certo condizionano molto il raggio della risposta politica, i suoi contenuti e i suoi fini (quali *policies* perseguire?, cosa decidere?). Questo fenomeno è stato variamente riconosciuto nelle scienze sociali. Già Lasswell (1951), nella fondazione del *policy orientation*, osservava come la politica attuale si sia mondializzata, nel senso che le decisioni delle singole classi politiche nazionali s'influenzano reciprocamente e

³ Popper (1973, 360) è molto netto su questo punto e sulla soluzione di questo paradosso – e devo dire che mi sento di accogliere pienamente la sua durezza: «[...] la soppressione [delle filosofie intolleranti] sarebbe certamente la meno saggia delle decisioni. Ma dobbiamo proclamare il *diritto* di sopprimerle, se necessario, anche con la forza; perché può facilmente avvenire che esse non siano disposte ad incontrarci a livello dell'argomentazione razionale, ma pretendano di ripudiare ogni argomentazione. [...] Noi dovremmo quindi proclamare, in nome della tolleranza, il diritto di non tollerare gli intolleranti». Va da sé che Popper scriveva in un'epoca di conflitti terrificanti e in presenza della minaccia totalitaria.

determinano effetti inattesi su vasta scala. La politica produrrebbe oggi giorno insicurezza e incertezza negli individui, proprio in ragione del fatto che le decisioni delle classi di governo nazionali (si tratti di decidere se muovere guerra ad un altro stato o di immettere nel mercato più moneta) si ripercuotono a livello planetario, né possono essere prese in totale isolamento, anche quando siano le decisioni di una potenza mondiale, come nel caso degli Stati Uniti d'America preso in considerazione da Lasswell. Il genere umano, conclude Lasswell, si trova in una condizione tale che le decisioni prese all'interno di singola comunità politica hanno un impatto sulla vita di tutti gli altri individui o comunque su una loro porzione molto ampia e per questa ragione la scienza delle politiche dovrebbe adottare una prospettiva «mondiale»: «La prospettiva di una scienza orientata alle politiche è mondiale, in quanto i popoli del mondo costituiscono una comunità. Essi influenzano reciprocamente i loro destini» (Lasswell 1951). Come si ricorderà, la mondializzazione della politica (accompagnata dal fenomeno della crescita degli apparati e delle funzioni statali) spinge Lasswell a sostenere che le decisioni prese dai governanti, rispetto agli obiettivi da perseguire e all'impiego relativo di risorse, dovrebbero essere scrutinate scientificamente: nell'epoca contemporanea, le relazioni mondiali sono caratterizzate da un'interdipendenza prima sconosciuta, per cui quello che accade o è deciso in America influisce su quello che accade o è deciso in Europa e viceversa; mentre, nell'ambito domestico, la dimensione elefantica del governo, dei suoi apparati e delle sue funzioni ci fa intuire come ogni singola decisione politica possa potenzialmente produrre effetti su ciascun individuo presente nella comunità.

Più recentemente, (Ionescu 1975) collega l'ingovernabilità degli stati industriali alla presenza di due spinte centrifughe potenzialmente distruttive: *dall'interno*, le «corporazioni» (sindacati, unioni commerciali e industriali, multinazionali e grandi imprese, amministrazioni dei governi locali e regionali); *dall'esterno*, gli effetti dell'interdipendenza internazionale dei governi rappresentativi, causata dalla rivoluzione tecnologica, che pongono gli sviluppi internazionali fuori dal controllo delle classi politiche nazionali.

Questi due contributi, nella loro linearità, individuano bene i problemi insiti nel funzionamento del circuito elettori-rappresentanti-leadership-decisione: la presenza di elementi di “disturbo” comunque originati nel seno delle società industriali avanzate

(affermazione delle «corporazioni») e , in secondo luogo, la mondializzazione del flusso decisionale, che sposta – o semplicemente rende non localizzabile facilmente – il luogo decisionale e rende meno individuabili i decisori.

2. Mercato e democrazia

La scienza politica si è occupata del primo corno del problema (le «corporazioni» - nel senso di Ionescu (1975) – e il loro impatto sul circuito rappresentativo interno) con una vastità tale di contributi e una moltitudine di ricerca teorica ed empirica che sarebbe vano tentare di darne conto qui. Meno esplorato risulta invece, anche perché più recente, l'altro fenomeno, quello del dislocamento del centro decisionale, dall'arena interna e nazionale a quella sopranazionale.

In Schumpeter (1942) il tema è praticamente assente. Il processo capitalistico di «distruzione creatrice» è minacciato dai monopoli, ai quali paradossalmente Schumpeter attribuisce una funzione positiva. Infatti, la «distruzione creatrice» può manifestarsi completamente proprio contro un monopolio, per romperlo definitivamente, mentre una situazione ipotetica di perfetta concorrenza renderebbe improbabile (impossibile) qualsiasi nuovo accesso nel mercato.⁴ Piuttosto, egli sottolinea una trasformazione di rilevanza per il nostro problema, vale a dire il declino progressivo della funzione degli imprenditori, in quanto: «Il progresso economico tende dunque a spersonalizzarsi e ad automatizzarsi; il lavoro di uffici e comitati tende a soppiantare l'azione personale» (Schumpeter 1942 (1977), 128). Così si dispiega uno straordinario paradosso, che una volta ridotto a ceto amministrativo la borghesia industriale tenderà a scomparire e «l'unità industriale gigante perfettamente burocratizzata soppianta non solo l'azienda piccola e media e ne “espropria” i proprietari, ma soppianta in definitiva l'imprenditore ed espropria la borghesia [...]»: «I veri battistrada del socialismo non furono gli intellettuali o gli agitatori che lo predicarono, ma i Vanderbilt, i Carnegie e i Rockefeller»

⁴ «Ma l'accesso perfettamente libero in un campo nuovo può rendere impossibile l'entrarvi tout court. L'introduzione di nuove merci è inconcepibile con una concorrenza perfetta – e perfettamente pronta – fin dall'origine. [...] la concorrenza perfetta è (ed è sempre stata) temporaneamente sospesa, ogni volta che s'introduce qualcosa di nuovo [...]» (Schumpeter 1942 (1977), 100). Schumpeter in definitiva ritiene tanto la situazione di monopolio pieno che di concorrenza perfetta due artifici intellettivi. Anche Lindblom (1977, 162) osserva che «il monopolio non è il contrario della concorrenza, ma solo un'attenuazione della concorrenza: le alternative competitive continuano ad esistere pur sempre in gran numero».

(Ib., 130). Tutto ciò non trasforma la democrazia e il suo metodo (la «leadership concorrenziale») ma semmai rende compatibile socialismo e democrazia.

In Dahl e Lindblom (1953) e poi in Lindblom (1977) i rapporti della sfera economica con la democrazia sono trattati più direttamente, ma la cornice resta quella della definizione di un regime interno. Dahl e Lindblom (1953, 3-6) rigettano l'approccio di Schumpeter ed altri, basato sulla contrapposizione di «grandi alternative mitiche», come quella capitalismo/socialismo, e riconducono le possibilità di controllo dell'azione sociale alla «scelta tra specifiche tecniche sociali», in un campo molto vasto di opportunità di intervento politico ed economico.⁵ Lindblom (1977, 108) approfondisce questa disamina, individuando una tipologia dei sistemi di mercato, basata sulla proprietà dell'impresa (pubblica\privata) e sull'esercizio della preferenza (sovranità del consumatore\del programmatore). Riguardo al rapporto tra democrazia e mercato, Lindblom enfatizza il ruolo pubblico del dirigente d'impresa, in quanto «un'ampia categoria di decisioni di primo piano [su ogni aspetto fondamentale della produzione e della distribuzione] è riservata agli imprenditori, piccoli e grandi, e viene sottratta al raggio d'influenza del governo», così «gli imprenditori diventano una specie di pubblici funzionari, ed esercitano quelle che, in un'ampia visione del loro ruolo, sono pubbliche funzioni» (Lindblom 1977, 181). In altri termini, gli imprenditori occupano nel sistema politico poliarchico una posizione privilegiata, affatto diversa da quella dei gruppi d'interesse e da quelli degli altri attori che esercitano pressione sul governo: «essi [formano] un secondo gruppo di leader prominenti nel governo e nella politica» (ib., 186). Pertanto, i sistemi basati sull'impresa privata sono caratterizzati da una «dualità della leadership» (ib. 191).

Questo ultimo è un passaggio molto rilevante dell'analisi di Lindblom, perché se da un lato nelle poliarchie sono effettivi tanto i controlli effettuati sui funzionari pubblici dai meccanismi poliarchici stessi – li conosciamo: *accountability* e *responsiveness* -, vi sono allo stesso tempo i controlli esercitati dagli imprenditori grazie alla loro posizione

⁵ Le tecniche di controllo sono quattro: «controllo spontaneo del campo d'azione» (quando qualcuno controlla il campo d'azione altrui senza intenzione); «comando» (quando questo è usato deliberatamente per manipolare il campo altrui); «controllo manipolato del campo» (quando l'intento deliberato di manipolare il campo altrui è ottenuto con mezzi diversi dal comando), infine, la «reciprocità» (Dahl e Lindblom 1953, 99-109). Sistema dei prezzi, gerarchia, poliarchia e contrattazione (*bargaining*) sono i quattro processi socio-politici fondamentali per esercitare la scelta razionale e il controllo nella vita economica.

privilegiata. Se non ch  questo secondo gruppo di leader non   sottoposto al controllo poliarchico e «i controlli privilegiati delle imprese sono in larga misura indipendenti dai controlli elettorali della poliarchia» (ib., 201): nei nostri termini, gli imprenditori non sono *accountable* n  *responsive*. Si determina cos  un «conflitto tra controlli elettorali e controlli privilegiati» che comporta una restrizione del «raggio d'azione della poliarchia» (ib., 203). Abbiamo, ad un tempo, una «rivalit  fra controlli privilegiati delle imprese e controlli poliarchici» e una «lotta degli imprenditori per dominare la politica poliarchia, in cui essi acquisiscono una influenza grandemente sproporzionata» (ib., 211).⁶

Nonostante questi contributi classici non rispondano direttamente al nostro quesito, circa il declino della sovranit  poliarchia a causa delle interdipendenze internazionali, tre fenomeni ad esso pertinenti vengono chiaramente illustrati. In primo luogo, osserviamo la dualit  della leadership nelle poliarchie contemporanee, se guardiamo al ruolo che le elite internazionali esercitano nel condizionare le scelte delle elite domestiche. Come nel caso della posizione privilegiata degli imprenditori descritta da Lindblom, le elite internazionali e i funzionari che operano attraverso le organizzazioni e i regimi internazionali esercitano un controllo effettivo sul «raggio d'azione» delle poliarchie, quindi queste elite e questi funzionari svolgono un ruolo pubblico. In secondo luogo, questo ruolo pubblico   svolto da un funzionariato inquadrato in ruoli burocratici e, analogamente al caso dell'imprenditore nel capitalismo contemporaneo descritto da Schumpeter, l'azione di condizionamento si spersonalizza e si automatizza. Cos  il controllo sul «raggio d'azione» delle poliarchie assume il carattere dell'ineludibilit  e dell'intervento oggettivo e superiore agli interessi di parte. In terzo luogo, su queste elite internazionali non agisce alcun controllo elettorale poliarchico, esse non sono responsabili (*accountable*) delle decisioni che impongono o condizionano fortemente.

3. Come misurare il declino relativo del controllo poliarchico?

⁶ Lindblom analizza anche la propensione dei leader di governo e delle imprese di sviluppare alleanze non solo al loro interno, ma anche verso l'esterno tra i «ruoli di secondo piano nelle imprese e nel governo, amministratori e corpi insegnanti delle universit , manager dei media, persone pi  giovani che aspirano a miglioramenti, e i genitori che nutrono ambizioni per i propri figli» (Lindblom 1977, 242).   noto che Lindblom (1977) e pi  tardi Dahl (1986) guardavano al modello autogestito jugoslavo come una possibile risposta.

Affinché la riflessione attorno al declino relativo del controllo poliarchico non si riduca ad una sterile lamentela circa il «deficit democratico», occorrerebbe riflettere sulle implicazioni per la ricerca che derivano dai tre fenomeni sopra segnalati (dualità della leadership; automatizzazione del processo decisionale; assenza di *accountability*).

Per quanto riguarda il primo aspetto, scontato il fatto che l'espressione «dualità» è meramente denotativa, ché in definitiva si dovrebbe parlare di una dinamica di stratificazione della leadership dal livello nazionale a quello mondiale, il punto dirimente resta la posizione e il ruolo delle élite di governo nazionali (dunque elettive) nel network molto complesso d'interazioni a livello globale. Qui incontriamo, naturalmente, i regimi e le organizzazioni internazionali,⁷ ai quali gli Stati sovrani partecipano secondo una logica principalmente intergovernamentale. Così, nei regimi e nelle organizzazioni internazionali, gli Stati membri sono rappresentati con delegazioni dei loro governi, ma concorrono anche promovendo e reclutando un funzionariato che per logica organizzativa tende gradualmente a rendersi autonomo.

Già Dahl e Lindblom (1953, 467-468) osservavano come gli Stati Uniti fossero coinvolti in una molteplicità di «agenzie», per servire gli scopi della cooperazione e dello sviluppo con altre nazioni, fornendone un elenco provvisorio che essi stessi definivano incompleto. In senso generale, l'adesione di uno stato ad un'agenzia internazionale comporta un grado variabile di cessione della sovranità, o quanto meno una disposizione a riconoscere il ruolo di altre leadership nella definizione dei fini politici *nazionali*. Quando gli Stati si coordinano tra di loro, non vale più la soluzione di Huntington (1968, ma 2012, 34 e 35) al problema dell'*interesse pubblico*: «Ciò che giova alla Presidenza giova al Paese», oppure «Ciò che giova al Presidium giova all'Unione Sovietica». Presidenza, in un caso, Presidium, nell'altro, non sono più in condizione di definire autonomamente l'interesse pubblico e subiscono condizionamenti ai quali si sono deliberatamente consegnati aderendo a varie agenzie internazionali.

Da questo punto di vista, ci troviamo davvero al cospetto di una stratificazione di autorità statale-nazionale e internazionale che merita di essere investigata. Seguendo la suggestione fornita da Dahl e Lindblom (1953, 467-468), un primo passo della ricerca

⁷ Sul concetto di «regime internazionale» e per un'analisi della vincolatività delle sue regole, rinvio a Clementi (1999).

potrebbe essere costituito dall'analisi del grado di inclusione/integrazione dei governi statali nei regimi, nelle organizzazioni e nelle agenzie internazionali.⁸ L'ipotesi sottostante a questo tipo di verifica ha una formulazione semplice: *maggiore è il numero di organizzazioni e/o agenzie internazionali ai quali uno Stato partecipa, minore è la capacità della sua leadership di definire autonomamente l'«interesse pubblico» o «nazionale»*. Questi ultimi concetti vanno intesi proprio nel senso di Huntington, più sopra richiamato, come capacità relativamente autonoma della leadership di individuare gli obiettivi politici da perseguire. Il tendenziale declino di questa capacità dipende naturalmente dalla propensione degli stati aderenti ad organismi internazionali a stipulare accordi-fini con altri stati e a selezionare gli obiettivi politici in base a supposti interessi della comunità internazionale, cosicché l'agenda politica nazionale è «settata» altrove e la risposta politica possibile in ambito domestico risulta fortemente limitata da quel coinvolgimento.

Naturalmente, il *peso* di ciascun Stato membro in ogni data organizzazione o agenzia internazionale può variare molto, a secondo della posizione occupata al loro interno e dell'influenza esercitata nei flussi decisionali. Per restare ad un esempio evocativo e a tutti ben noto, far parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite consegna ad alcuni stati una capacità d'influenza e, dunque, un peso maggiore nelle deliberazioni prese, meglio ancora se di quel Consiglio si è membri di diritto o «permanenti». Qui l'ipotesi di ricerca è: *a parità di inclusione/integrazione di due o più stati nelle organizzazioni e/o nelle agenzie internazionali, il peso relativo di ciascuno di essi varia al variare dei ruoli e delle posizioni occupati negli assetti organizzativi internazionali*. Questa ipotesi bilancia quella precedente, nel senso che possiamo ammettere che la disposizione di uno Stato a cedere quote di sovranità sull'«interesse pubblico» nazionale sia commisurato alle sue aspettative di potere immediate, o semplicemente di controllo sulle attività svolte dall'organismo in questione.

Entrambe queste direzioni di ricerca servono lo scopo di pervenire ad una morfologia della distribuzione del potere nelle organizzazioni e agenzie internazionali e potrebbe essere svolta con una metodologia latamente «posizionale», consistente cioè nella

⁸ Un repertorio di partenza di grande utilità è fornito, ad esempio, da Schiavone (1997, ma varie edizioni), che indica per ciascun stato le organizzazioni internazionali partecipate.

registrazione delle posizioni occupate da ciascun Stato e l'attribuzione di un punteggio per ciascuna registrazione così da pervenire ad una prima misurazione della stratificazione della leadership internazionale. Per affinare l'indagine, occorrerebbe tuttavia affrontare empiricamente anche sugli altri due fenomeni, vale a dire l'automatizzazione del processo decisionale e l'assenza di *accountability*. Al fondo di tutto ciò, sta la percezione che le «arene di *policy*», o anche dette «arene del potere»,⁹ sono profondamente cambiate nella contemporaneità, non solo per il peso crescente dei gruppi e delle strutture amministrative, ma anche per la mondializzazione dei processi decisionali. La scienza delle politiche dispone di strumenti adeguati per sviluppare una nuova stagione di ricerca sui processi decisionali *internazionali*: dall'analisi delle reti («*policy network framework*») alle sue sotto specificazioni, come l'analisi delle comunità di *policy* («*policy communities*») e la teoria delle coalizioni di advocacy («*advocacy coalition framework*»),¹⁰ ma soprattutto l'approccio della «*politica economica internazionale*» (*International Political Economy*).¹¹ Attraverso lo studio dei processi decisionali, occorrerebbe verificare l'incidenza effettiva delle organizzazioni e delle agenzie internazionali, nonché dei loro apparati, nel processo di selezione dei valori politici. La decisione politica appare automatizzata e le leadership domestiche prive di *accountability* perché esse hanno un ruolo marginale nella definizione dei valori politici da perseguire.

Una esemplificazione può servire a chiarire questo punto.¹² Nel 1999 l'Unione Europea emette una Direttiva (CE 30/1999) finalizzata a imporre dei limiti di tolleranza molto netti e esigenti alla dispersione di «particolato» o polveri sottili (PM₁₀) nell'atmosfera delle aree urbane. Sul finire degli anni '80, nell'ambito delle politiche comunitarie, la politica ambientale aveva ormai gradualmente conseguito una sua specificità e, soprattutto, un relativo grado di autonomia che le sono garantite dal ruolo della Commissione, in fase propositiva, e dalla crescita organizzativa della DG XI e dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). Commissione, DG XI e i suoi gruppi di

⁹ Come è noto, l'espressione risale a Lowi (1964, 20). Per una ricostruzione, rinvio a Ieraci (2009, 71-91).

¹⁰ Sulla rilevanza di questi approcci, sul piano metodologico e delle finalità della ricerca, rinvio a Lanzalaco e Prontera (2012, 114-137).

¹¹ Per una prima valutazione di questi studi, cfr. Ferrera (1989).

¹² Per un'estensione, vedi Ieraci (2009, 182-192).

lavoro, AEA e altre agenzie che agiscono nell'ambito delle politiche ambientali costituiscono una sorta di *inner circle* nella formulazione del problema di politica, in ragione delle loro competenze tecniche e della gestione dei dati rilevanti nella sua definizione. Questi attori sembrano costituire una sorta di *advocacy coalition* della politica ambientale.

Nel caso della Direttiva (CE 30/1999), intervengono inoltre nella identificazione del problema di politica quanto meno due attori esterni all'apparato dell'UE. Si tratta dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e di alcuni governi europei (tedesco, danese e olandese, soprattutto: la cosiddetta «*troika verde*»). L'OMS, attraverso studi e ricerche, azione di pressione morale, indica i requisiti minimi per la tutela della salute, mentre i governi della «*troika verde*» si fanno garanti degli obiettivi fissati dall'OMS e forniscono esempi “virtuosi” di tutela dell'ambiente che la Commissione adotta come riferimento. I valori limite di inquinamento atmosferico da particolato (soglie massime giornaliere e annuali) risultano conseguentemente da queste influenze e sono imposti senza tenere in gran conto le differenze geografiche in Europa e i modelli diversi di sviluppo che vi si rintracciano.

Infine, va registrata la funzione “ancillare” del Consiglio Europeo dei ministri e del Parlamento europeo, soprattutto in base alla procedura di cooperazione adottata in questo caso. Nel Parlamento europeo l'influenza esercitata dalla “*troika verde*” e dai partiti ecologisti è marcata, il Parlamento e la commissione ambiente al suo interno offrono naturalmente sostegno alle proposte legislative in materia ambientale. Il caso della Direttiva 30/1999 sembrerebbe mostrare come il carattere intergovernativo del processo decisionale comunitario declini, quando si tratti di arene di politica fortemente autonome, e come il Consiglio Europeo dei ministri in questi casi non riesca a bilanciare, appunto in senso intergovernativo, le spinte che provengono dalla Commissione e dalle sue agenzie, nonché – nel caso specifico qui studiato – esternamente alla stessa UE.¹³

Se guardiamo all'impatto della Direttiva 30/1999 sugli Stati membri e sui governi locali e urbani, con particolare riferimento all'Italia, l'effetto di automatizzazione della decisione e l'assenza di *accountability* è molto evidente. Da un lato, le comunità e le leadership

¹³ Sulla crisi del modello intergovernamentale, nell'ambito delle politiche dell'UE e della recente crisi, si veda Fabbrini (2013).

sulle quali ricade l'onere implementativo non hanno in alcun modo concorso alla definizione dei limiti massimi consentiti d'inquinamento da particolato;¹⁴ dall'altro lato, queste stesse si vedono "imposti" da attori esterni, talvolta anche difficilmente individuabili,¹⁵ vincoli molto esigenti e difficilmente rispettabili, nelle condizioni date, esponendosi di conseguenza all'effetto delle sanzioni previste per gli stati non ottemperanti.

4. Che fare?

Partire dallo studio ravvicinato dei processi decisionali mondiali è, sul piano scientifico, il modo più opportuno per tentare di dare conto dei fenomeni richiamati (dualità o – meglio – stratificazione della leadership; automatizzazione del processo decisionale; assenza di *accountability*). Questo mi pare l'unico modo per liberare un tema così importante da tanta retorica (sul deficit democratico, sulla crisi della rappresentanza, sul declino dell'interesse pubblico, e così via) e apportare un contributo serio alla conoscenza.

Ma è innegabile che la questione abbia delle evidenti ricadute pratiche, perché, per dirla con le parole già richiamate di Lasswell (1951), «i popoli del mondo costituiscono una comunità» e «influenzano reciprocamente i loro destini». Vorrei, pertanto, chiudere questa nota delineando alcune possibili risposte normative collegate all'ansia e all'insoddisfazione che genera il "collegamento dei destini" tra i popoli e, soprattutto, la "rabbia" e l' "indignazione" dei "popoli" stessi che si sentono esclusi dal circuito decisionale. Essi davvero *sono* esclusi, se l'esempio della decisione comunitaria che ho più sopra portato può valere.

Una risposta la forniva Ionescu (1975), suggerendo di reagire alle spinte centrifughe e all'ingovernabilità degli stati industriali promuovendo una «*centripetal politics*». Con

¹⁴ Richiamo, per completezza, che essi sono fissati in concentrazione media giornaliera fino a 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ di PM_{10} per oltre 35 giorni all'anno, che corrispondono esattamente alla soglia di rischio elevato per la salute umana stabilito dall'OMS. Cfr. Ieraci (2009, 188).

¹⁵ Nel caso in oggetto, un ruolo decisivo è svolto da una Gruppo di lavoro tecnico-scientifico, nominato dalla Commissione Europea e composto di esperti degli Stati membri (in rappresentanza di Gran Bretagna, Germania, Danimarca, Francia, Olanda e Spagna), dell'industria, delle organizzazioni non governative, dell'AEA, dell'OMS e di altri rappresentanti di gruppi scientifici internazionali. Cfr. Ieraci (2009, 186-7).

ciò, egli non intendeva affermare la necessità di un rafforzamento dei centri tradizionali del potere politico, cioè gli esecutivi e gli apparati amministrativi degli stati sovrani, non richiama quindi la necessità di un «ritorno al passato» o di una «devoluzione» dei poteri sopranazionali nuovamente verso gli stati-nazione, ma piuttosto sollecitava la costruzione di un *network* di relazioni diverso, nel quale le parti in gioco ottenessero il riconoscimento. Preso atto della presenza di forze centrifughe all'interno degli stati industriali (le «corporazioni») e al loro esterno (le interdipendenze internazionali), Ionescu indicava due strade: a) l'accentuazione della partnership interna tra gli esecutivi e le corporazioni, coinvolgendo queste seconde apertamente nel processo decisionale (una risposta «neocorporativa», quindi); b) (limitatamente alla sfera europea che egli osservava) la creazione di «governo misto nazionale-sopranazionale» (Ionescu 1975, 11). Questa seconda indicazione porta alla nostra attenzione la questione aperta dell'integrazione europea e della creazione di un governo europeo, e sappiamo quanto questa soluzione sia stata tentata e come il travaglio che ne è conseguito non abbia prodotto altro che fallimenti e frustrazioni. Tuttavia, resta una strada percorribile, a meno di non voler imboccare quella davvero molto ignota delle devoluzioni a favore degli stati-nazione. La costruzione di un «governo europeo sopranazionale» potrebbe facilitare l'individuazione di alcuni luoghi e alcuni attori del potere globale, allo stesso tempo facilitando l'attribuzione di accountability e l'imputazione corretta delle risposte fornite. Infine, un governo europeo effettivo (tralasciando per ora come chimerica la prospettiva kantiana del «governo mondiale») offrirebbe in pari tempo una possibile soluzione alla questione della democratizzazione dei processi decisionali. Per saldare nuovamente l'*accountability* e la *responsiveness*, come nella pratica della democrazia dei *regimi interni*, si dovrebbe facilitare il trasferimento di queste stesse dal livello nazionale a quello internazionale, sottoponendo le leadership dei livelli superiori (UE, regimi e agenzie internazionali) allo stesso meccanismo poliarchico ed elettorale di controllo delle leadership dei livelli inferiori. Insomma, eleggere i leader mondiali o sopranazionali, costringendoli a renderci conto di ciò che decidono e ci chiedono di eseguire, utilizzando l'arma più efficace che la pratica poliarchica ci concede: la minaccia di cacciarli per sostituirli con altri.

Bibliografia

CLEMENTI, M. (1999), 'Le regole nello studio della politica internazionale', in *Quaderni di scienza politica*, 3, PP. 511-527.

COTTA, M. (1987), 'Il sotto-sistema governo-parlamento, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, pp. 241-283.

DAHL, R.A. (1971), *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.

- (1985) *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.

DAHL, R.A e LINDBLOM, C.E. (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Chicago, University of Chicago Press.

FERRERA, M. (1989), '«Political economy» e scienza politica. Un primo bilancio', in A. Panebianco (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, pp. 451-468.

FABBRINI, S. (2013), 'Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis', in *Comparative Political Studies*, 46, 9, pp. 1003-1029.

HUNTINGTON, S.P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press (tr. it. *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2012)

IERACI, G. (2003), *Teoria dei governi e democrazia. Ruoli, risorse e arene istituzionali*, Bologna, Il Mulino.

- (2009), *L'analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Aracne.

IONESCU, G. (1975), *Centripetal Politics. Government and the New Centres of Power*, London, Hart-Davis, MacGibbon.

LANZALACO, L. e A. PRONTERA (2012), *Politiche pubbliche comparate*, Bologna, Il Mulino.

LASSWELL, H.D. (1951), 'The Policy Orientation', in H.D. Lasswell e D. Lerner (a cura di), *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Methods*, Standford, Standford University Press.

LINDBLOM, C.E. (1977), *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books (tr. it. *Politica e mercato. I sistemi politico-economici mondiali*, Milano Etas Libri, 1979).

LOWI, T.J. (1964), 'American business, Public Policy, Case-Studies, an Political Theory', in *World Politics*, XVI, marzo (tr. it. in T.J. Lowi, *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 5-36).

POPPER, K.R. (1973) *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, 1973, vol. 1, *Platone totalitario*.

SARTORI, G. (1957), *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino.

SCHIAVONE, G. (1997), *International Organizations: A Dictionary*, London, MacMillan.

SCHUMPETER, J. S. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, George Allen & Unwin (tr. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Etas Libri, 1977).