

La teoria economica delle istituzioni politiche Prospettive e problemi di una scienza sociale unificata*

Donatella Campus

1. La microfondazione dell'analisi istituzionale e la teoria della scelta razionale

Per approccio economico allo studio delle istituzioni politiche s'intende l'applicazione di metodologie e modelli originariamente sviluppatasi nell'ambito della scienza economica alla spiegazione dello sviluppo e del funzionamento delle istituzioni politiche¹. Questa sorta di 'colonizzazione' trova il suo fondamento nell'idea che l'estensione ad altre discipline del modello di spiegazione nomologico-deduttivo adottato in economia permetterebbe di realizzare una scienza sociale unificata realizzando così l'obiettivo scienziasta di equiparare finalmente le scienze sociali a quelle naturali. Il modello di spiegazione nomologico-deduttivo prevede che una tesi sia dimostrata se discende logicamente da alcuni assunti fondamentali, senza cioè che sia necessario un ricorso all'osservazione empirica². Gli assunti basilari della teoria economica sono i se-

* Questo saggio costituisce il testo di un intervento tenuto nell'ambito di un ciclo di seminari sul concetto di istituzione nelle diverse discipline organizzato dal dipartimento di Politica, Istituzioni e Storia dell'Università di Bologna, fondato da Roberto Ruffilli. Ringrazio la direttrice del dipartimento, Professoressa Raffaella Gherardi, che è stata la promotrice del ciclo di seminari e tutti i partecipanti al seminario che mi hanno offerto spunti e suggerimenti molto utili alla revisione del testo.

¹ L'approccio economico allo studio delle istituzioni politiche è indicato in letteratura con diverse denominazioni, spesso usate in modo interscambiabile: teoria economica delle istituzioni; teoria economica della politica, teoria economica della democrazia; teoria delle scelte pubbliche (o sociali).

² In altri termini, «le leggi economiche non sono generalizzazioni dell'esperienza, ma teoremi che ci consentono di capire il mondo economico», S. ZAMAGNI, *Sullo statuto epistemologico delle leggi economiche*, Alma Mater Studiorum, 1989, II, 1, p. 221.

guenti: in primo luogo, l'individualismo metodologico, secondo il quale fondamento di ogni fenomeno sociale e collettivo è l'azione individuale. In secondo luogo, l'azione individuale è da intendersi come intenzionale e razionale, nel senso di orientata alla realizzazione di fini che sono stabiliti a priori. La cosiddetta teoria della scelta razionale, che sta alla base della moderna scienza economica, stabilisce infatti che l'individuo, date le sue preferenze, che esprimono appunto i suoi fini, seleziona quel corso d'azione che ritiene essere il miglior mezzo per realizzare gli obiettivi prefissi, tenuto conto dei vincoli posti dal contesto. Poiché le preferenze possono essere espresse tramite una funzione di utilità, si dice tecnicamente che l'agente massimizza l'utilità attesa, cioè seleziona il corso d'azione che conduce all'esito cui è associato il livello più alto di utilità³.

Le istituzioni politiche devono quindi essere concepite come risultato degli atti di massimizzazione individuali: in questo modo, l'approccio economico introduce la microfondazione delle istituzioni ponendosi così in aperto contrasto con quelle prospettive strutturali e sistemiche che avevano a lungo dominato lo studio delle istituzioni. È importante sottolineare che, contrariamente a quanto viene spesso ritenuto quando si parla di massimizzazione dell'utilità, il modello dell'azione razionale in sé non implica necessariamente che lo scopo dell'agente sia quello di perseguire il proprio interesse personale. Poiché ciò che importa non è tanto il contenuto delle preferenze quanto la loro forma – esse devono infatti soddisfare alcuni assiomi che permettono di ordinarle e quindi di rappresentarle attraverso una funzione di utilità⁴ – il principio di massimizzazione dell'utilità ammette ogni tipo di preferenze individuali: buone, cattive, egoistiche, altruistiche etc. Tuttavia, poiché al centro dell'analisi economica vi è il guadagno, nei modelli economici è parso naturale identificare le motivazioni dell'agente col perseguimento dell'interesse personale, ipotesi questa comunemente indicata come ipotesi dell'*homo oeconomicus*. Ciò ha condizionato il passaggio dallo studio delle istituzioni economiche

³ Una chiara esposizione della teoria della scelta razionale si trova in D. LUCE-H. RAIFFA, *Games and Decisions*, New York 1957, e nel più recente e meno tecnico J. ELSTER, *Come si studia la società*, Bologna 1993.

⁴ J. VON NEUMANN-O. MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, New York 1944 hanno dimostrato che, se le preferenze individuali soddisfanno un certo numero di assiomi (completezza, transitività, continuità, distribuzione di probabilità tra le alternative, indipendenza delle alternative irrilevanti, coerenza), si possono assegnare ad ogni coppia di alternative di scelta x e y , due numeri $U[x]$ e $U[y]$ tali per cui la grandezza di questi numeri riflette le preferenze dell'agente (cioè x è preferito a y se e solo se $U[x] > U[y]$). Se ciò è vero, esiste allora una funzione di utilità U sulle alternative di scelta.

a quello delle istituzioni politiche e sociali: infatti anche la stragrande maggioranza dei modelli della scelta razionale applicati all'analisi della politica assumono più o meno esplicitamente che il motore dell'azione umana sia l'interesse personale, benché, in effetti, in molti casi, esso venga definito in forma più estesa al fine di comprendere non solo il guadagno materiale, ma anche l'essere accettati socialmente⁵.

L'argomento portato a giustificazione del trasferimento dell'*homo oeconomicus* dalla sfera economica a quella politica si basa sulla presunta simmetria tra mercato e politica secondo la quale il funzionamento dell'arena politica sarebbe da ricondursi alle procedure di formazione delle scelte collettive. Nella prospettiva della 'politica come mercato' appare quindi naturale uniformare sia le motivazioni sia i processi decisionali degli individui: l'immagine ricorrente in questa letteratura rappresenta infatti l'attore politicamente razionale come lo stesso attore economicamente razionale che si trova ad occuparsi non più solo del governo della 'casa', ma anche del governo della 'città'⁶.

Vi è poi una seconda tesi a sostegno di un modello restrittivo della motivazione umana: l'*homo oeconomicus* infatti agevolerebbe le previsioni sul comportamento collettivo. Infatti, qualora si lasci la funzione d'utilità aperta nei fini, cioè si ammetta che gli individui possano essere motivati anche da considerazioni extra-economiche, diventa molto più difficile, per non dire impossibile, per lo scienziato sociale, nella sua qualità di osservatore esterno, individuare l'alternativa preferita dall'agente e quindi prevedere le sue decisioni. Dato l'assunto di individualismo metodologico, ne consegue che anche prevedere il comportamento aggregato di una certa collettività diviene altrettanto difficile. Se, invece, si assume che la motivazione degli agenti sia quella di perseguire il proprio interesse personale, ciò non descrive verosimilmente tutti i casi individuali, ma approssima efficacemente la totalità di essi e permette quindi di fare buone previsioni sul comportamento aggregato⁷.

⁵ Sull'*homo oeconomicus* a confronto con diversi modelli della motivazione umana si veda A. WEALE, *Homo Oeconomicus and Homo Sociologicus*, in S. HARGREAVES HEAP ET AL., *La teoria della scelta*, Bari 1996. Questo volume è molto interessante per approfondire diversi aspetti della teoria della scelta razionale. Sull'estensione del significato economico agli aspetti connessi all'accettazione sociale vedi P. PETTIT, *Institutional Design and Rational Choice*, in R. GOODIN (ed), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge 1996.

⁶ Per una discussione di questo punto, utile lettura è L. ORNAGHI, *Mercato e Politica nella Teoria della Public choice*, in «Rivista Internazionale di Scienza Sociale», 1978, pp. 110-20.

⁷ Questa tesi è stata avanzata in primo luogo da M. FRIEDMAN, *Essays in Positive Economics*, Chicago 1953.

2. Cosa si intende per istituzione

Con la definizione generica di istituzione, l'approccio economico intende sia leggi e norme, sia meccanismi decisionali, sia vere e proprie entità fisiche come le organizzazioni. In tutti i casi, comunque, le istituzioni rappresentano meccanismi che regolano l'ambito entro cui gli individui si comportano secondo il modello di azione previsto dalla teoria della scelta razionale⁸. Le istituzioni agiscono quindi come vincoli all'azione dell'individuo, definendo e limitando l'insieme delle alternative di azione praticabili; non esercitano invece alcuna influenza sulle preferenze e sui fini degli attori che sono considerati assolutamente *esogeni*, cioè dati e indipendenti dalle istituzioni stesse. Chiaramente l'esogeneità delle istituzioni costituisce un forte elemento di differenziazione rispetto agli approcci sistemici e strutturali e, in generale, rispetto ad ogni posizione che ammetta che le istituzioni possano, nel tempo e tramite il processo di socializzazione, plasmare o modificare le preferenze individuali.

Il ruolo delle istituzioni è quello di stabilire le regole del gioco che governano il processo di formazione delle scelte collettive, intese come risultato di contrattazioni tra i membri della collettività a partire dalle preferenze individuali. Mentre la contrattazione che avviene nei mercati economici tende all'incontro tra domanda e offerta, cioè a rendere le preferenze individuali compatibili le une con le altre (scambi semplici), nell'ambito politico il soddisfacimento delle preferenze slitta dal piano individuale a quello aggregato (scambi complessi)⁹. La formazione delle scelte collettive richiede perciò che il criterio decisionale del mercato sia integrato con un meccanismo di votazione che esprima in modo adeguato l'aggregazione delle preferenze individuali. Già la fase iniziale della teoria economica della democrazia è contrassegnata dall'analisi delle proprietà delle procedure di aggregazione delle preferenze¹⁰. Da questi primi studi ha poi tratto origine un ampio filone di ri-

⁸ Utili letture per illustrare la definizione di istituzione e, in generale, per approfondire tutti gli argomenti trattati in questo secondo paragrafo sono B. ROTHSTEIN, *Political Institutions: An Overview*, e B. WEINGAST, *Political Institutions: Rational Choice Perspectives*, entrambi in R. GOODIN-H.D. KLINGEMANN (edd), *A New Handbook of Political Science*, Oxford 1996, rispettivamente pp. 133-65 e pp. 167-91; P. PETTIT, *Institutional Design and Rational Choice*, cit.; L. LANZALACO, *Istituzioni, Organizzazione e Potere*, Roma 1995.

⁹ La definizione di politica come sistema di scambi complessi è efficacemente illustrata da J. BUCHANAN, *Costituzione e Politica Economica*, in «Economia delle Scelte Pubbliche», 1, 1987, pp. 3-14.

¹⁰ K. ARROW, *Social Choice and Individual Values*, New York 1951; D. BLACK, *The Theory of Committees and Elections*, London 1958.

cerca sui meccanismi di voto, che si è concentrato soprattutto sulle caratteristiche della votazione a maggioranza. Sempre tra gli anni '50 e '60 vengono inoltre pubblicati alcuni testi fondamentali: *The Calculus of Consent* di Buchanan e Tullock, che dà il via all'analisi costituzionale delle politiche pubbliche; *Una teoria della democrazia* di Downs che, applicando l'approccio economico all'arena elettorale, segna l'inizio della teoria spaziale del voto e della competizione partitica; *La logica dell'azione collettiva* di Olson, che inaugura un filone di ricerca sui gruppi di interesse nelle democrazie contemporanee. Tra i pionieri possiamo inoltre ricordare Niskanen che lancia all'inizio degli anni '70 l'approccio economico come strumento per studiare la burocrazia e Riker che analizza la logica delle coalizioni politiche¹¹. Tutti questi primi contributi hanno gettato le basi di vari filoni di ricerca che sono andati arricchendosi nel tempo; inoltre, la teoria della scelta razionale, in particolare sotto forma dei modelli della teoria dei giochi, ha trovato terreno fertile anche in altri settori dell'indagine politologica, quali le relazioni internazionali e la politica comparata¹².

Nell'ambito di questo quadro di riferimento generale della politica come produzione di scelte collettive, si distinguono due diversi approcci all'analisi istituzionale: nel primo caso, che costituisce la famiglia di modelli più ampia¹³, le istituzioni sono *esogene*, cioè vincoli fissati a priori, e pertanto l'oggetto d'analisi sono i meccanismi di produzione delle scelte collettive all'interno del quadro istituzionale predefinito; nel secondo caso, le istituzioni sono considerate *endogene*, cioè sono esse stesse risultato di una scelta collettiva e come tali oggetto di studio. I prossimi paragrafi sono appunto dedicati a questo secondo filone di ricerca, che si occupa dell'emergere e dell'evolversi delle istituzioni.

3. Come e perché nascono le istituzioni politiche

Secondo la teoria economica della politica, le istituzioni in quanto organi per la produzione di decisioni collettive esistono in

¹¹ J. BUCHANAN-G. TULLOCK, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1962; A. DOWNS, *A Theory of Democracy*, New York 1957 (trad. it. *Teoria democratica della democrazia*, Bologna 1988); M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (MA) 1965 (trad. it. *La logica dell'azione collettiva*, Milano 1983); W. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971; W.H. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven 1962.

¹² Per rendersi conto dell'ampiezza della sfera d'applicazione della teoria economica della politica e del suo sviluppo nell'arco di circa cinquanta anni, sono indispensabili le due rassegne di D. MUELLER, *Public Choice I*, Cambridge 1979 e *Public Choice II*, Cambridge 1989 e la raccolta di saggi D. MUELLER (ed), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge 1997.

¹³ B. WEINGAST, *Political Institutions*, cit., pp.167-8.

risposta a due fondamentali categorie di problemi: coordinamento e cooperazione¹⁴. I problemi di coordinamento richiedono il raggiungimento di un accordo che stabilisce una regola che è di per sé vantaggioso per tutti rispettare. Caso tipico a cui si fa spesso riferimento è la norma di circolazione che stabilisce se si deve tenere la destra o la sinistra: le due alternative sono relativamente indifferenti, ma una volta che si è raggiunto l'accordo su una di esse, ognuno ha l'interesse di circolare dalla parte dove lo fanno tutti. Pertanto, le istituzioni sorgono principalmente per ovviare ai problemi di coordinamento. Di esse la più importante risulta essere lo stato che, in quanto supremo ente regolatore, mantiene quell'ordine necessario affinché un'efficace azione collettiva sia possibile.

I problemi di cooperazione sono invece più complessi e si verificano quando, rispetto ad una certa azione collettiva, sarebbe meglio per tutti che questa azione venisse intrapresa e quindi qualcuno vi si impegnasse, ma meglio per ciascuno non impegnarsi personalmente. È il cosiddetto problema del *free rider*: ogniqualvolta la produzione di un bene pubblico richiede un contributo da parte dei membri della collettività, ma, una volta prodotto, il bene è godibile da tutti, è naturale che agenti che perseguono il loro interesse personale abbiano la tentazione di non partecipare alla produzione del bene. È tuttavia evidente che, se tutti si comportano così, volendo godere dei vantaggi senza sobbarcarsi i costi, nessun bene sarà prodotto. Le conseguenze dell'assenza di cooperazione sono bene illustrate dal racconto forse più familiare ai teorici della scelta razionale, il celebre *dilemma del prigioniero*. Due prigionieri sono accusati di essere complici di un delitto. Interrogati separatamente, ad entrambi viene fatta la seguente proposta: se confessi e il tuo complice continua a negare avrai uno sconto della pena e sarai condannato ad un solo anno di prigione, mentre il tuo compagno sconterà ben 4 anni; se confessate entrambi, sconterete 3 anni ciascuno; se invece entrambi non confessate sarete condannati a 2 anni ciascuno. Dalla sottostante tabella, che riassume la situazione nei termini della teoria dei giochi, si evince che la strategia razionale per ciascun prigioniero è confessare in quanto, se anche l'altro confessa, sconterà 3 anni (anziché 4) e, se l'altro non confessa, sconterà 1 anno (anziché 2). La soluzione del gioco è quindi indicata dalla duplice confessione il cui esito (3 anni ciascuno) è peggiore di quello che i due prigionieri avrebbero ottenuto tacendo

¹⁴ Per un resoconto generale della nascita delle istituzioni secondo la teoria economica della politica si veda B. ROTHSTEIN, *Political Institutions: An Overview*, cit. e B. WEINGAST, *Political Institutions: Rational Choice Perspectives*, cit.; P. PETTIT, *Institutional Design and Rational Choice*, cit.; L. LANZALACO, *Istituzioni, Organizzazione e Potere*, cit.

entrambi (2 anni ciascuno). In altri termini, la razionalità individuale porta ad una soluzione subottimale rispetto a quella che si sarebbe raggiunta attraverso la cooperazione¹⁵. In sintesi, l'unica via per garantire il raggiungimento della situazione più vantaggiosa per l'intera collettività è ricorrere ad un'istituzione che abbia la facoltà di penalizzare il comportamento non cooperativo dei cittadini.

	B Confessa	B Non confessa
A Confessa	3, 3	1, 4
A Non confessa	4, 1	2, 2

È chiaro che individuare le ragioni per cui le istituzioni esistono non equivale a rendere conto del percorso che ha condotto alla loro creazione. Come osservato, la letteratura delle scelte pubbliche si è concentrata più sulle interazioni fra gli agenti entro regole del gioco già fissate che sul modo in cui queste regole vengono stabilite. Il perché una data istituzione prende una particolare forma è un aspetto assai meno approfondito e, secondo alcuni, un punto particolarmente debole della teoria economica delle istituzioni. Esistono infatti due ordini di problemi. In primo luogo, date certe condizioni di partenza, possono esservi più punti di equilibrio, cioè punti che, secondo la definizione di Nash¹⁶, corrispondono alla situazione in cui tutti gli attori fanno quello che è meglio per loro considerato quello che fanno gli altri. In questo caso, la teoria della scelta razionale non è in grado di spiegare, a partire dai propri assunti, perché il sistema converga proprio su uno dei diversi punti di equilibrio possibili. Ciò riguarda sia il caso della cooperazione sia quello del coordinamento: perché, ad esempio, si decide di circolare tutti a destra anziché a sinistra, se entrambe le opzioni sono equivalenti?

Il secondo punto critico consiste nell'aver posto l'interesse personale come esclusiva determinante della scelta collettiva. Infatti, appare dubbio che agenti mossi dal solo interesse personale riesca-

¹⁵ Per un'esposizione dei concetti base della teoria dei giochi e un resoconto tecnico del dilemma del prigioniero, si può far riferimento ad un qualunque manuale di teoria dei giochi, ad esempio, R. GIBBONS, *Teoria dei giochi*, Bologna 1994. Una trattazione di questi temi nella loro applicazione alla politica si trova in G.E. RUSCONI (ed), *Giochi e paradossi in politica*, Bologna 1989.

¹⁶ La definizione di equilibrio di Nash è quella usata comunemente in teoria dei giochi.

no a raggiungere il grado di cooperazione necessario a fondare l'istituzione stessa. C'è in effetti una sorta di circolarità nel ragionamento in quanto creare un'istituzione che risolve il problema della cooperazione è un processo che presenta esso stesso un problema di cooperazione. Una possibile soluzione a questa *impasse* consiste nell'ipotizzare che nel tempo le ripetute iterazioni di una situazione tipo dilemma del prigioniero favoriscono la cooperazione: infatti, se ai primi stadi io mi creo la reputazione di uno che collabora, allora anche gli altri collaboreranno con me; se viceversa non collaboro, gli altri mi penalizzeranno la volta successiva¹⁷. Se questa spiegazione appare verosimile, dal punto di vista logico non si può tuttavia non rilevare che, quando si arriva all'ultimo stadio, il problema si ripropone: infatti, in assenza di condizionamenti morali o culturali, la garanzia che non verrò penalizzato allo stadio successivo mi indurrà a rompere i patti.

Un'alternativa a questa linea di spiegazione consiste nell'adottare invece un'argomentazione contrattualista. Alcuni autori, affermando di collocarsi nella tradizione hobbesiana, propongono la metafora del contratto come fondamento razionale delle istituzioni: al fine di organizzare i processi decisionali nel modo più efficiente e meno costoso, i membri della collettività decidono all'unanimità di adottare alcune regole generali che governano poi ogni specifico scambio e interazione¹⁸. Se l'argomento vale in generale per ogni tipo di istituzione, il modello cosiddetto costituzionale a due stadi si applica in particolare alla fondazione dello stato: attraverso una sorta di *pactum societatis*, lo stato si fonda sulla decisione dei cittadini di porre dei limiti alla propria libertà al fine di facilitare le scelte collettive. Il principio di fondo è che è più facile raggiungere un accordo sulle norme costituzionali che ottenere la composizione dei vari interessi particolari a livello post-costituzionale, cioè quando si discutono decisioni collettive ordinarie. In particolare, nell'analisi della teoria della scelta pubblica prevale l'idea che il

¹⁷ È soprattutto a R. AXELROD, *Giochi di Reciprocità*, Milano 1985 che si deve l'idea che l'interazione ripetuta tra gli agenti favorisca la collaborazione fra di essi nel timore che la rottura del patto comporti una reazione negativa. Su una base evolutivista procedono poi diverse analisi dell'emergere spontaneo delle istituzioni. Tra le più rilevanti, si veda A. SCHOTTER, *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge 1981 e R. SUGDEN, *The Economics of Rights, Cooperation and Welfare*, Oxford 1986.

¹⁸ A proposito del modello neocontrattualista e della negoziazione del contratto, J. BUCHANAN, *The Limits of Liberty*, Chicago 1975; J. BUCHANAN, *Stato, Mercato e Libertà*, Bologna 1989; J. BUCHANAN-G. BRENNAN, *The Reasons of Rules*, Cambridge 1991. Interessante discussione critica sul modello di Buchanan è G. GALEOTTI, *Consenso e Costituzione. Problemi della democrazia nell'analisi economica di Buchanan*, in «Stato e mercato», 28, 1990, pp.103-116.

contratto sia il mezzo per regolare e soprattutto limitare la funzione dello stato come fornitore di servizi e beni pubblici. Imponendo delle restrizioni a livello costituzionale, si dovrebbe impedire l'ingigantirsi del deficit pubblico a causa dello scarso controllo messo in atto da parlamenti in cui le decisioni di spesa sono prese a maggioranza semplice.

Anche la soluzione neocontrattualista presenta tuttavia un'incoerenza di fondo. Nella fase precontrattuale, si assume infatti che gli individui siano in uno stato di incertezza riguardo ai loro interessi futuri, ma non ignari delle loro condizioni di partenza, che costituiscono la base su cui patteggiare. Questo non rende del tutto convincente l'ipotesi che si possa agevolmente raggiungere un consenso unanime su regole che limiteranno poi gli scambi post-contrattuali. Anche ammesso che questo consenso si trovi, non è poi scontato che cittadini la cui sola motivazione è rappresentata dal guadagno non cerchino di sottrarsi a vincoli precedentemente approvati, una volta che scorgano chiaramente qual è il proprio interesse. È il cosiddetto problema dell'*autoreferenza*: qualora non si ammettano tra le motivazioni individuali l'aspirazione al bene comune o condizionamenti culturali e sociali, sia i cittadini, che hanno sottoscritto il patto, sia i governanti, che dovrebbero garantire il rispetto delle regole, tenderanno ad aggirare le norme costituzionali e a reintrodurre la reciprocamente vantaggiosa pratica dello 'scambio politico', in cui voti sono dati in cambio di politiche pubbliche favorevoli¹⁹.

4. *Stabilità e cambiamento delle istituzioni*

Una volta che le istituzioni siano nate e abbiano preso una certa forma, la stabilità dovrebbe essere garantita da un meccanismo *self-enforcing*: cioè bisogna far sì che nessun individuo abbia l'interesse a rompere gli accordi, ma che anzi la strategia razionale appaia proprio il rispetto delle regole dettate dall'istituzione stessa. Ciò può essere ottenuto attraverso *incentivi* e *sanzioni*: nel primo caso, il meccanismo prevede una ricompensa che riduca i costi che il rispetto delle regole comporta; nel secondo caso, il meccanismo fa sì che, qualora l'individuo sia colto a infrangere le regole, la sua punizione sia abbastanza severa da fargli rimpiangere ciò che ha fatto. In questo modo si creano le condizioni per cui attenersi alle regole è conveniente per tutti²⁰.

¹⁹ Vedi U. WITT, *The Endogenous Public Choice Theorist*, in «Public Choice», 1992, pp 117-129.

²⁰ Sia B. ROTHSTEIN, *Political Institutions: An Overview*, cit., sia B. WEINGAST, *Political Institutions: Rational Choice Perspectives*, cit., dedicano una sezione al

Secondo la teoria economica, come si è detto, un'istituzione rappresenta un punto di equilibrio. Ciò significa che, almeno logicamente, un'istituzione è il risultato di un particolare assetto iniziale delle preferenze individuali dei membri della collettività. Nella versione neocontrattualista, ad esempio, esiste una distribuzione naturale sulla base della quale gli individui partecipano alla contrattazione che porterà all'accordo sulle regole. In questo modo, la struttura istituzionale deriva dal calcolo economico individuale. Poiché tuttavia le preferenze individuali sono esogene, cioè non influenzabili dalle istituzioni, e soggette a cambiamenti, ci si deve chiedere cosa avvenga al mutare delle preferenze, cioè quando il risultato dell'accordo che ha determinato la creazione dell'istituzione non risulta più conveniente per alcuni o addirittura per tutti i membri della collettività.

Nella realtà dei fatti le istituzioni risultano relativamente stabili, e certamente più stabili delle preferenze degli individui in merito all'assetto istituzionale ad essi più conveniente. L'approccio economico spiega questo fenomeno attraverso i cosiddetti *'sunken costs'*, cioè i costi affrontati dai cittadini per apprendere come muoversi nell'ambito di una data struttura istituzionale. Anche se l'agente razionale si accorge che un certo cambiamento potrebbe convenirgli, gli alti costi del familiarizzarsi con un nuovo sistema agiscono da deterrente. Vi è poi il fattore incertezza: non è sempre possibile prevedere accuratamente le conseguenze di un cambiamento e quindi solo di rado vi è la sicurezza che il cambiamento porterà ad un guadagno individuale²¹. Sono poi da considerare i costi insiti nel processo di cambiamento stesso dell'istituzione, che può richiedere un non trascurabile investimento di risorse e di tempo. Tutte queste ragioni costituiscono un freno a cambiamenti troppo rapidi e frequenti.

Si danno tuttavia casi che impongono necessarie modifiche in quanto le mutate circostanze costituiscono un tale impulso alla violazione delle regole che anche il previsto insieme di incentivi e sanzioni, disegnato sulla base della distribuzione di preferenze iniziali, risulta inefficace. La situazione diventa pertanto insostenibile

cambiamento istituzionale secondo le teorie economiche della democrazia. Segnalo inoltre R. GOODIN, *Institutions and Their Design*, in R. GOODIN (ed), *The Theory of Institutional Design*, cit., pp. 1-53. Per una dettagliata discussione sulle difficoltà del cambiamento istituzionale, G.F. LANZARA, *Self-destructive Processes in Institution building and Some Modest Countervailing Mechanisms*, in «European Journal of Political Research», 33, 1998.

²¹ K.A. SCHEPSLE, *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*, in WEISBERG (ed) *Political Science, The Science of Politics*, New York 1986, pp. 51-81; B. ROTHSTEIN, *Political Institutions: An Overview*, cit., p. 152.

a causa della necessità di impiegare mezzi sempre più repressivi per imporre l'ubbidienza a coloro che vorrebbero rompere i patti. Rispetto a questo tema, si evidenzia la debolezza della teoria economica delle istituzioni nello spiegare la dinamica del cambiamento istituzionale in modo coerente con l'assunto che la motivazione individuale coincide con l'interesse personale. L'argomento funzionalista, spesso invocato, secondo il quale, a mutati bisogni, corrispondono mutate istituzioni non basta a spiegare come si passa da un'istituzione all'altra. È possibile chiamare in causa i meccanismi di selezione delle istituzioni che il sistema mette in atto; tuttavia questa linea di spiegazione, proprio perché si concentra sul piano sistemico, tende ad allontanarsi dallo scopo dell'approccio economico che è in ultima analisi quello di ricondurre creazione, funzionamento e cambiamento delle istituzioni al comportamento intenzionale e razionale degli individui²².

Secondo il modello neo-contrattualista, d'altra parte, poiché l'ordine istituzionale è frutto di un accordo unanime e volontario, il cambiamento è previsto quando i cittadini procedono ad una periodica rinegoziazione del patto al fine di ristabilire una condizione di efficienza. Questa soluzione solleva tuttavia dubbi sia di natura teorica sia di natura pratica: sul piano teorico, vale soprattutto la critica di Hayek secondo il quale non si possono disegnare le istituzioni a tavolino in quanto ogni azione intenzionale comporta anche effetti inintenzionali i cui esiti non sono prevedibili a priori²³. Sul piano pratico, si manifestano altre difficoltà: se la revisione dell'assetto costituzionale è richiesta ogniqualvolta si verifica un mutamento del potere contrattuale dei membri della collettività, bisogna anche definire in modo più preciso quale sia la soglia di cambiamento che rende necessaria la rinegoziazione. Inoltre, frequenti revisioni delle regole a livello costituzionale sono costose e complicate, mentre in taluni casi una politica pragmatica di aggiustamenti graduali potrebbe meglio servire allo scopo²⁴.

5. *Nuove frontiere della teoria economica delle istituzioni*

La teoria economica della politica è ormai divenuta uno dei paradigmi dominanti della sociologia e, soprattutto, della scienza politica. Per rendersene conto è sufficiente sfogliare le più impor-

²² Come sottolinea B. ROTHSTEIN, *Political Institutions: An Overview*, cit., pp. 153-56.

²³ F.V. HAYEK, *Conoscenza, mercato e pianificazione*, Bologna 1988.

²⁴ Sulle implicazioni del modello contrattualista, si veda G. GALEOTTI, *La metafora contrattuale di Buchanan tra apologo e paradosso*, in «Note Economiche», 1, 1982, pp. 21-35.

tanti riviste internazionali e i cataloghi delle maggiori case editrici. Tuttavia, se sempre nuovi seguaci sono affascinati dall'eleganza teorica del modello della scelta razionale, altrettanto numerose sono state le critiche ad esso rivolte. Per i limiti di spazio di questa breve nota, non è possibile fare qui di esse un resoconto completo né tanto meno azzardare un bilancio tra i pro e contro²⁵. Vi sono però alcune osservazioni che mi sembra importante mettere in luce. Un primo merito della teoria della scelta razionale è senz'altro quello di aver infranto l'egemonia di quegli approcci sociologici sistemici e strutturali secondo i quali l'agire umano era completamente determinato da condizionamenti esterni. All'agente è stata quindi restituita la capacità di agire intenzionalmente e la propria autonomia rispetto alle istituzioni. Ciò detto, non si può non rilevare che l'aver posto al centro dell'analisi istituzionale gli attori e i fini da essi perseguiti è un'operazione meglio riuscita in certi contesti piuttosto che in altri. In particolare, si può sostenere che l'approccio economico risulta più convincente, pur presentando comunque dei limiti, in quelle analisi in cui le istituzioni sono considerate *esogene*, cioè vincoli fissati a priori, e l'oggetto di studio sono i meccanismi di produzione delle scelte collettive all'interno del quadro istituzionale predefinito. Ciò spiega il florido sviluppo di certi filoni di ricerca quali la teoria delle coalizioni e la teoria delle votazioni e dei comitati che rispondono appunto a queste caratteristiche. Quando invece le istituzioni sono considerate *endogene*, cioè esse stesse risultato di una scelta collettiva e come tali oggetto di studio, sorgono quelle difficoltà a cui si è già accennato e che vado brevemente a riassumere.

Sostiene giustamente Rothstein²⁶ che forse il più grande merito della teoria della scelta razionale è stato quello di sottolineare che le istituzioni veramente importanti in una società sono quelle capaci di risolvere il problema dell'azione collettiva rendendo la cooperazione possibile. Non si possono tuttavia ignorare i limiti dell'approccio economico nell'interpretare la dinamica delle istituzioni, cioè come le istituzioni nascono e si trasformano nel tempo. Abbiamo già sollevato il problema dell'indeterminatezza del punto di equilibrio: laddove ve ne sia più d'uno, il che descrive la quasi totalità dei casi, la teoria della scelta razionale non è in grado di spiegare a partire dai propri assunti perché il sistema converga su

²⁵ Tra le collezioni di saggi comprendenti argomenti a favore e contro la teoria della scelta razionale segnalo J.S. COLEMAN, J.-T. FARARO (edd), *Rational Choice Theory*, New York 1992 e K. MONROE (ed), *The Economic Approach to Politics*, New York 1991.

²⁶ B. ROTHSTEIN, *Political Institutions: An Overview*, cit., p. 158.

un punto anziché su un altro. Un altro aspetto discutibile consiste nell'aver posto l'interesse personale come esclusiva determinante della scelta collettiva. Infatti, è poco credibile che, agenti mossi dal solo interesse personale, siano in grado di raggiungere il grado di cooperazione necessario a creare l'istituzione stessa. È proprio la consapevolezza che il modello di motivazione individuale proposto è insufficiente che ha spinto gli studiosi ad orientarsi verso un crescente reinserimento dei fattori culturali e sociali nel quadro di riferimento teorico dell'approccio economico.

In coincidenza con la rinascita di un'aperta vocazione istituzionalista, detta appunto *neo-istituzionalismo*, la nuova frontiera della teoria economica delle istituzioni è ora rappresentata da una prospettiva integrata che inserisce il comportamento razionale in un contesto dove i vincoli all'azione individuale possono essere rappresentati da norme e procedure che traggono origine da tradizioni culturali e sistemi di valori. Come alcuni sostengono²⁷, l'integrazione con teorie incentrate sui fattori culturali può aiutare il teorico della scelta razionale a ricostruire il percorso che porta alla selezione di un equilibrio tra i molti e quindi all'emergere di una data istituzione. In questa direzione, come osserva Ostrom, la storia e la cultura avranno un ruolo sempre più importante nell'evoluzione delle teorie della scelta razionale²⁸. Passi avanti in questo senso, pur nella loro eterogeneità, sono stati compiuti da autori come North, Elster, Tsebelis, Ostrom²⁹.

Va inoltre ricordato che, mentre la teoria economica delle istituzioni degli anni '50, '60 e '70 aveva prodotto soprattutto contributi teorici, la teoria della scelta pubblica di seconda generazione³⁰, cioè la ricerca dagli anni '80 ad oggi, ha affiancato all'analisi teorica anche un maggiore impegno empirico. Infatti, nonostante il modello di spiegazione nomologico-deduttivo non faccia dipendere la validità di una teoria dall'evidenza empirica, sempre più numerosi studiosi sono oggi consapevoli che ipotesi che non reggono il confronto empirico sono di ben poca utilità per una miglior comprensione dei fenomeni politici. Si cerca perciò di integrare l'analisi teorica con la ricerca empirica, realizzata

²⁷ Vedi J. FERREJOHN, *Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England*, in K. MONROE, *The Economic Approach to Politics*, cit.

²⁸ E. OSTROM, *Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity*, in «American Political Science Review», 85, 1991, pp. 237-43 sottolinea i vantaggi dell'incontro tra teoria della scelta razionale e neo-istituzionalismo.

²⁹ J. ELSTER, *The Cement of Society*, Cambridge, 1989; D. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990; G. TSEBELIS, *Nested Games*, Los Angeles 1990.

³⁰ Come la chiama D. MUELLER (ed), *Perspectives on Public Choice*, cit.

soprattutto tramite l'utilizzo di tecniche come esperimenti di laboratorio e *case-studies*. Il bilancio di questi sforzi non può tuttavia ancora dirsi veramente positivo. Come messo in rilievo da alcuni critici, l'aspirazione a produrre teorie universali condiziona il modo in cui vengono condotti i test empirici: «le ipotesi sono formulate in modo difficile da trattare empiricamente, i dati sono spesso scelti e sottoposti a verifica in modo distorto, anomalie e discordanze sono spesso ignorate...»³¹. D'altra parte, anche se molta strada è ancora da percorrere, si può presumere che l'intensificarsi dell'analisi empirica, inducendo i ricercatori a preoccuparsi non solo dell'eleganza analitica dei loro modelli, ma anche del loro effettivo contributo nel comprendere e nello spiegare i fenomeni politici, può costituire un ulteriore incentivo all'integrazione con altre tradizioni di ricerca, producendo così un effettivo estendersi delle frontiere del modello economico.

³¹ D. GREEN-I. SHAPIRO, *Pathologies of Rational Choice Theory*, New Haven 1994, p. 6.