

**Convegno SISP, Urbino, 13-15 giugno 1996**

**Workshop "Regole e istituzioni burocratiche per le politiche pubbliche di uno stato modesto".**

**E se fosse Internet a cambiare le istituzioni?**

di Gloria Regonini

"Not because we have not power, but to make ourselves  
an ensamble unto you to follow us."

(2 Thessalonians 3:9 [KJV])\*\*

## 1. Le istituzioni e il cambiamento\*\*

Il problema analitico da cui parte questa comunicazione riguarda l'elaborazione di una teoria capace di spiegare che cosa succede quando cambiano le istituzioni.

L'assioma da cui parte la teoria dei giochi e una parte, quella più tradizionale, della *public choice*, è che preferenze e istituzioni debbano essere considerate come due categorie analitiche indipendenti, senza sovrapposizioni e margini di ambiguità, quanto meno nel preciso momento in cui il gioco viene giocato.

Per quanto possa apparire paradossale, anche il dibattito istituzionale italiano fa suo l'assioma del dualismo e dell'indipendenza tra preferenze e istituzioni. Per cambiare l'*output* di un sistema politico democratico, poiché non è lecito modificare o selezionare *ope legis* le preferenze che hanno concorso a determinarlo, non rimane che modificare le istituzioni politiche.

Per certi versi, anche l'impostazione opposta, quella della riducibilità totale delle preferenze alle istituzioni, intese come canoni culturali, etici, normativi, capaci di collocare l'individuo nel contesto sociale in cui vive, rappresenta un modo sbrigativo di risolvere il problema del rapporto tra preferenze e istituzioni, schiacciando le prime sulle seconde.

Questa osservazione nulla toglie all'importanza dei risultati conseguiti all'interno dell'approccio razionale e di quello istituzionalista. Le due affermazioni:

- alla fine, non esiste la Presidenza degli Stati Uniti, ma solo i presidenti degli Stati Uniti (Moe, 1993)

- alla fine, i presidenti passano, la Presidenza resta (Huntington, 1968)

sono entrambe sostenute da potenti strumenti di validazione, tanto sul piano analitico quanto su quello empirico, naturalmente con specificazioni e delimitazioni non sovrapponibili, ma purtuttavia reciprocamente compatibili<sup>1</sup>.

La tesi che intendo sostenere, e il problema che vorrei indagare, è che entrambe queste teorie sono adatte ad interpretare situazioni relativamente stabili, ma si rivelano poco affidabili quando si tratta di spiegare processi di cambiamento istituzionale. In questo caso, artifici retorici quali il velo dell'ignoranza, le istituzioni che si ripensano..., si rivelano giusto per quel che sono: artifici retorici.

Detto in altre parole, il mio interesse è per quelle teorie e quei processi che permettono di indagare - le prime fornendo strumenti analitici, i secondi fornendo materiali empirici

---

\*\* Citazione da S.Paolo adottata come motto da un produttore di *disk recovery software* gratuito (<http://src.doc.ic.ac.uk/aminet/disk/salv/Kan10a.readme>)

\* La comunicazione si basa sulla documentazione raccolta nell'ambito del Progetto "La dinamica della formazione dell'agenda", finanziamento CRN n. CT95.02660.CT09. Prima stesura. Per favore non citare

<sup>1</sup>Il tentativo più ambizioso di valorizzare la compatibilità tra questi due modi di considerare le istituzioni è sicuramente quello compiuto da March e Olsen (1989) con l'incastro tra istituzioni aggregative e istituzioni integrative.

- i margini di continuità, interdipendenza e interscambiabilità tra preferenze e istituzioni.

L'importanza dell'attuale fase di cambiamento istituzionale consiste nell'offerirci una straordinaria serie di dati per capire come effettivamente gli attori scelgono, interpretano, ostacolano, subiscono, ignorano il cambiamento istituzionale.

## 2. Alcune acquisizioni condivise

All'interno della letteratura sul cambiamento istituzionale, la riflessione sulle fonti di contingenza circa gli esiti degli *institutional arrangements* (Ostrom, 1990) ha posto l'accento essenzialmente su due serie di fattori:

- le preferenze degli attori
- le altre istituzioni

Per quanto riguarda il primo fattore - le preferenze - occorre sottolineare che all'interno del paradigma dell'individualismo metodologico alcuni autori si sono spinti molto avanti nel respingere la convenzionale ipotesi dell'indipendenza tra preferenze e istituzioni.

In fondo, il teorema dell'impossibilità di Arrow sancisce il fatto che non esistono istituzioni efficienti "in assoluto", cioè capaci di garantire esiti stabili qualunque sia l'ordine delle preferenze. E il teorema di Black e Downs dimostra come particolari configurazioni delle preferenze possano garantire quel che nessuna regola può assicurare: la stabilità degli equilibri decisionali. Ma la più netta presa di posizione a favore della continuità tra istituzioni giuridiche e preferenze sul piano analitico è assunta da Riker, quando afferma: "le istituzioni possono probabilmente essere viste meglio come gusti congelati. Credo che dobbiamo essere pienamente consapevoli del fatto che la distinzione tra problemi costituzionali e problemi di *policy* è al massimo una distinzione di grado di longevità." (Riker, 1982, p. 22)

La stessa tendenza a rivalutare l'*embeddedness* delle istituzioni nei gusti/preferenze di coloro che ad esse sono assoggettati riemerge persino dalla difficoltà incontrata dal nuovo istituzionalismo nel definire il confine tra istituzioni e culture organizzative, tra regole formali e routines capaci di autoalimentarsi, tra istituzioni che appartengono al mondo esterno e le norme interiorizzate dall'individuo (Ostrom, 1990; March e Olsen, 1995).

Per quanto riguarda il secondo fattore - le altre istituzioni - occorre ricordare che la ricerca contemporanea tende a rimarcare un punto: istituzione è un nome che richiede immediatamente il plurale, come politiche (*policies*), come poteri. Nelle società democratiche non si dà una singola istituzione in un rapporto di isolamento con tutte le altre, come non esiste un testo senza rimandi più o meno formali ad altri testi. Una istituzione funziona solo se è "in rete" con altre: e gli ambiti istituzionali tendono ad essere molto affollati.

Gli effetti dei cambiamenti delle regole in una sfera dell'intervento pubblico tendono a riverberarsi sugli accomodamenti istituzionali di altri ambiti secondo dinamiche in gran parte ancora analiticamente opache. E tuttavia le ricerche compiute tendono tutte a sottolineare la possibilità di esiti indeterminati, imprevedibili e controintuitivi, fino a comprendere il paradosso del Gattopardo: cambiare tutto perché nulla cambi.

Importanti contributi per l'approfondimento di questo fattore di contingenza nel cambiamento istituzionale derivano dalle teorie sui giochi intrecciati e sui *metagames*.

Un altro significativo terreno di ricerca riguarda l'incastro tra gli equilibri prodotti dalle istituzioni politiche e quelli generati da altri dispositivi per la selezione delle alternative

socialmente vincolanti, quali le culture politiche (Garrett, Weingast, 1993; Ostrom, 1990; Zucchini, in corso di pubblicazione).

Entrambe queste fonti di contingenza vanno nel senso di accrescere l'indeterminatezza degli esiti delle trasformazioni istituzionali, di ammettere la possibilità di interdipendenze tra arene diverse, di allargare l'attenzione a dispositivi efficienti nel generare esiti apprezzati dalla collettività, benchè non catalogabili come formali istituzioni.

### **3. Le riforme istituzionali in Italia e il problema della standardizzazione dell'output**

Il tema delle riforme istituzionali in Italia vanta una presenza sulla scena politica ormai vicina ai due decenni. Come in genere avviene per *issues* con una visibilità così prolungata, sotto una stessa etichetta sono stati collocati nel corso del tempo i contenuti più disparati, e persino contraddittori: alternanza di governo tra Dc e partiti laici, eliminazione della corruzione, rafforzamento dell'esecutivo, federalismo...

Le varie teorie circa la necessità di un cambiamento istituzionale sono tuttavia unificate da un obiettivo ricorrente: la necessità di ridurre il gap tra le prestazioni del sistema politico italiano e quelle delle altre democrazie occidentali.

Più precisamente, due sono le anomalie più spesso richiamate dai riformatori: la prima riguarda la ridotta durata degli esecutivi nazionali, e la seconda la scarsa capacità di implementare progetti di una qualche complessità amministrativa.

Nel dibattito italiano, i due temi tendono a concatenarsi perfettamente secondo uno stretto rapporto di dipendenza: se si risolve il primo problema, se si garantisce all'esecutivo un orizzonte temporale di lungo periodo, se lo si mette al riparo da imboscate, se si protegge la maggioranza da tentazioni defezioniste (in gergo, i ribaltoni), anche il secondo gap prima o poi viene meno<sup>2</sup>.

Tutto il dibattito sulle riforme istituzionali si basa su un modello che potremmo chiamare "della sinergia a cascata".

Di per sé, l'idea della sinergia può anche essere un mero artificio della retorica politica, perché permette di distogliere l'attenzione da frizioni, conflitti, contraddizioni nel processo di *institution reforming*: così, nei discorsi dei riformatori, un esecutivo forte sollecita un parlamento "veramente" forte, e una burocrazia più autonoma e una magistratura più indipendente; un centro forte valorizza enti regionali forti, e comuni forti, "come dimostrano le esperienze straniere"<sup>3</sup>.

Ma il modello della sinergia a cascata rivela anche alcuni aspetti cruciali per comprendere la teoria del cambiamento istituzionale che ispira i processi in corso.

Questa teoria si basa essenzialmente su due assiomi:

1. l'idea che, adottando gli standard di altri paesi per quanto riguarda gli apparati istituzionali, si otterranno risultati analoghi a quelli da loro ottenuti.

---

<sup>2</sup>Il caso dei sindaci e del presunto innalzamento della qualità dei servizi offerto dalle amministrazioni locali riformate è in genere addotto come prova, anche se in realtà non esiste ancora nessuna ricerca in grado di dire come e quando questi servizi siano stati modificati

<sup>3</sup>Vale solo la pena notare che i processi di riforma istituzionale possono anche essere guidati da una più realistica teoria circa l'importanza dei conflitti tra livelli e sfere di potere, come dimostra l'architettura statale americana basata su *checks and balances*. L'idea della sinergia sembra avere più punti in comune con la cultura delle "convergenze parallele" che con quella dei modelli che si vorrebbero imitare.

Il fatto che le nazioni con cui l'Italia solitamente si confronta abbiano *e* esecutivi più stabili *e* politiche pubbliche più efficienti viene letto come dimostrazione della solidità della relazione e della fondatezza delle aspettative.

2. l'idea che l'arena politica (political) costituisca la sede in cui si determina la forma estesa dei giochi che assegnano ogni tipo di risorsa pubblica, dalla politica sanitaria a quella scolastica o fiscale.

E' l'arena politica che crea gli incentivi, che assegna i *pay-off* per i giochi che vengono giocati nelle altre arene. Il collegamento tra arena di *politics* e arene di *policy* è considerato come un saldo legame di dipendenza delle seconde dalla prima.

La parte centrale di questo contributo è dedicata alla presentazione di una serie di dubbi e di evidenze empiriche che contraddicono entrambi questi postulati.

Le evidenze empiriche sono ricavate da una ricerca comparata sull'utilizzazione di una risorsa tecnologica altamente standardizzata qual è Internet, da parte di attori pubblici (amministrazione pubblica, aziende pubbliche, agenzie, commissioni..) negli Stati Uniti e in Italia.

#### **4. Adeguamento agli standard e risultati**

L'enorme diffusione di Internet offre una straordinaria occasione di ricerca comparata, perché permette di tener fermo un numero significativo di "coeteris" che in genere non sono mai "paribus":

- le risorse tecnologiche (*hardware e software*) sono standardizzate
- i costi dell'importazione sono nulli: il *software* è gratuito
- i costi dell'imitazione sono irrilevanti: al prezzo di una telefonata urbana è possibile vedere "come hanno fatto" a utilizzare Internet per la sanità o la scuola nel resto del mondo
- la disponibilità degli esempi stranieri è istantanea: se fino a due anni fa per sapere come funziona negli Usa la *social security*, quali moduli adotta, quali controlli effettua, occorre prendere contatti, fare un viaggio, spedire materiali, oggi basta cliccare su un'icona.

Insomma, Internet abbatte a zero il costo del *lesson-drawing* (Rose, 1991).

Tutti questi fattori porterebbero a predire una rapida omologazione dei risultati. E tuttavia, nonostante la standardizzazione tecnologica goda di un enorme vantaggio rispetto a quella istituzionale, la diffusione non è così semplice, e il contagio così lineare.

Questo risultato non può certo essere considerato originale, come dimostra la storia delle scoperte scientifiche e l'enorme grado di diversificazione delle loro applicazioni.

Ma il caso di Internet rivela anche quanto l'architettura di una innovazione sia in rapporto di stretta continuità e congruità con la collettività da cui e per cui è stata progettata. Internet è una storia americana, un mix tutto particolare di regolazione autoritativa e di coordinamento dal basso, di altruismo e di mercato.

All'inizio, negli anni '60, c'è la struttura altamente gerarchica del Ministero della difesa con la sua Advanced Research Project Agency (ARPA), creata con lo scopo di rendere invulnerabile il sistema informativo delle forze armate nell'ipotesi di un attacco nemico. Poi ci sono le collaborazioni con le università (Mit, Ucla, Stanford..). Ci sono ingenti finanziamenti da parte della National Science Foundation. Ma ci sono anche interventi con iniziative e proposte da parte di una miriade di soggetti: produttori di *software*, *providers*, aziende telefoniche, singoli "fanatici", fino ad arrivare all'attuale

utilizzo anche a fini commerciali. E tuttavia ancora oggi su Internet molte pagine sono animate da uno spirito *non profit*, di servizio disinteressato, fornito con l'unico interesse per la diffusione di idee, proposte, soluzioni, proteste, come ci ricorda la citazione posta all'inizio di questo capitolo. Questo dato ha profondamente modificato il mercato delle opere d'ingegno (brevetti, programmi, ricerche..) e ha reso del tutto obsoleta la regolazione preesistente.

Il modo con cui Internet si è consolidato ricorda molto più la frontiera che avanza incrementalmente per iniziativa di singoli gruppi di pionieri che il processo di crescita delle istituzioni politiche europee: "Nonostante il sostegno del governo, nessuna agenzia centrale ha mai controllato Internet. L'informazione su Internet non ha una struttura organizzativa centrale. E', per sua natura, una combinazione di molti *networks* in molti luoghi. Ciò nonostante, durante la sua evoluzione si sono sviluppati degli standard e si sono formati dei gruppi per monitorare la sua espansione tecnica." (Exploring on the Internet, p. 15)

In effetti, esiste una notevole simmetria strutturale tra il modello federale americano e l'architettura decentrata della rete, densa di sovrapposizioni e di interconnessioni.

## 5. Internet in Italia: la differenza

La ricerca si basa sull'analisi di circa 200 indirizzi italiani e di altrettanti americani predisposti da istituzioni pubbliche (amministrazioni centrali e locali, enti, istituzioni culturali, ..) e da organizzazioni attive nelle seguenti aree di *policy*:

- lavoro e occupazione
- sanità
- trasporti
- scuola
- ricerca e università
- territorio
- ambiente
- beni artistici
- spettacolo
- agricoltura

La ricerca ha permesso di evidenziare notevoli differenze nei due paesi. Più precisamente, nel caso italiano è chiara una sottoutilizzazione o una utilizzazione distorta rispetto ai seguenti parametri:

### - **interattività**

- sono meno numerosi gli indirizzi di posta elettronica con cui comunicare
- sono meno numerosi gli inviti a comunicare
- sono meno numerose le richieste di dati ai visitatori
- non ci sono richieste di maggior coinvolgimento per i visitatori, con inchieste, test, questionari...
- non c'è possibilità di scaricare i dati o i documenti (immagini, suoni, ecc) per importarli nei propri programmi in modo da poterli rielaborare

- è meno ricorrente la possibilità di compilare *on line* formulari, moduli, ecc. Quando anche questa opportunità è teoricamente offerta, è molto raro che la procedura funzioni<sup>4</sup>
- è molto ridotta la possibilità di utilizzare motori di ricerca per indagini *full text* (es.: se è dato il testo delle leggi, delle sentenze, delle bibliografie)

### **tempo reale**

- gli aggiornamenti sono poco frequenti: al 10 di giugno, le ferrovie dello stato esibiscono ancora l'orario invernale
- raramente è indicata la data dell'ultimo aggiornamento
- la manutenzione (pulizia, riformulazione con l'uso di *software* più nuovo.. ) è carente
- gli acquisti sono ostacolati dall'incertezza sui tempi di consegna
- mancano informazioni sul numero di visitatori, magari divisi per aree geografiche

### **edutainment**

negli Stati Uniti, l'utilizzazione di massa dei *computers* è il risultato di un incredibile investimento scientifico per rendere facili e divertenti operazioni che riescono a nascondere la loro grande complessità. La continua riduzione della distanza stilistica tra istruzione e divertimento ha portato all'invenzione del termine *edutainment*. Per contrasto, la patria dell'*Italian style* non riesce a esibire che tristi pagine con caratteri grigi su fondi grigi, con l'aspetto del ciclostilato.

- sono assenti strumenti di personalizzazione quali logo, simboli, ecc
- le ricerche di informazioni sono difficili: i dati sono immessi con logiche non intuitive
- sono frequenti gli errori palesi, che rivelano l'incapacità di ricevere *feedback* e apprendere: fondi bianchi con caratteri gialli, o grigi su grigio marmorizzato...

### **connettività**

- la struttura dei links è gerarchica, non a rete: l'architettura è a raggiera, non reticolare: c'è una sequenza obbligata con un capolinea, dal quale occorre tornare indietro
- il numero dei links è molto ridotto
- è quasi assente il bilinguismo
- è quasi assente la ridondanza, concetto chiave per la riproduzione della rete, data la sua complessità organizzativa.

Le pagine americane sulle politiche del lavoro o dell'ambiente riportano decine e decine di indirizzi, senza grandi distinzioni tra enti pubblici, nazionali o locali, organizzazioni *non profit* e imprese di mercato<sup>5</sup>.

Complessivamente, in Italia la presenza sulla rete sembra dettata più da esigenze di prestigio e di immagine degli enti coinvolti che dalla loro effettiva intenzione di comunicare con lettori virtuali.

<sup>4</sup> L'esempio più stupefacente sono i moduli offerti da Telecom per il contratto di connessione a internet stesso

<sup>5</sup> Una visita a queste pagine e alla densissima ragnatela di servizi da esse offerti permette tra l'altro di riconsiderare molti luoghi comuni circa l'ampiezza del settore pubblico e delle politiche di *welfare* negli Stati Uniti.

## 6. Una definizione parsimoniosa di “contesto”

La ricerca ha permesso di verificare che persino quando le regole e le risorse sono altamente standardizzate, come avviene per interventi pubblici basati su un'elevatissima integrazione tecnologica, i risultati possono essere molto diversi nelle diverse unità di analisi, cui spesso si dà il generico nome di “contesti”.

Questa constatazione apre notevoli margini d'incertezza rispetto agli esiti dell'importazione di modelli istituzionali progettati altrove.

Ma soprattutto, questa constatazione pone l'obbligo di definire in termini analiticamente più pregnanti il concetto di “contesto”, o di *embedding*.

La mia ipotesi può essere riassunta in tre punti:

1. la ricerca ha molto da guadagnare se, quando parliamo di processi sociali, definiamo il “contesto” in termini estremamente parsimoniosi, facendo ricorso essenzialmente a due concetti: quello di preferenza e quello di “altre istituzioni”<sup>6</sup>.

2. i margini di sovrapposizione e di commutabilità tra questi due termini (preferenze/altre istituzioni) possono essere molto ampi. Posso dire in modo altrettanto corretto che:

- i funzionari pubblici italiani non colgono tutte le opportunità offerte da Internet perché ai loro occhi tali potenzialità non sono ugualmente attraenti, non esercitano lo stesso fascino: in definitiva, non hanno lo stesso interesse, sono collocate in basso nella scala delle loro preferenze.

- oppure, posso dire che i funzionari italiani non colgono le opportunità di Internet perché sono inseriti in una rete di istituzioni (sindacali, professionali, scientifiche..) che rendono meno conveniente l'impegno in quella direzione.

Nella teoria dei giochi, una spia di questi margini di sovrapposizione è l'irrisolta ambiguità nel rapporto tra *pay-off*, *outcome* e preferenze (Holler, 1982; Scharpf, 1989).

3. la scelta tra la prima e la seconda serie di spiegazioni è sostanzialmente una scelta interna alla strategia di ricerca: il rischio dell'immediato rinvio alle preferenze è quello di troncarsi troppo presto il discorso sul ruolo delle istituzioni. Il vantaggio è quello di assumere le preferenze per date, senza imbarcarsi in complesse ipotesi alla Parsons sulla funzione dei diversi ambiti istituzionali. In questo modo, si possono sviluppare congetture sui possibili *trade off* e sul tipo di scambi tra diverse categorie di attori. Per il rinvio alle “altre istituzioni” vale il discorso opposto e speculare. Il rischio è quello che il rimando prosegua all'infinito; il vantaggio è quello di produrre ipotesi più complesse sull'interazione tra due o tre diverse arene. L'elaborazione in termini di *metagames* e di *nested games* sfrutta appunto questa risorsa.

Un ulteriore criterio di orientamento è fornito da Riker e dal suo concetto di istituzioni come preferenze congelate. In effetti, la stima del tempo richiesto per modificare “il contesto” rappresenta un buon criterio per decidere se sia più proficuo sussumerlo all'interno della categoria “preferenze” o all'interno di quella “altre istituzioni”.

## 7. Government e governance

Lo studio delle vie attraverso le quali un'istituzione condiziona le altre istituzioni è tanto più interessante quanto più l'analisi non è basata su astratte architetture

---

<sup>6</sup>In termini analitici, è questo il modo più corretto per dare conto anche delle condizioni fisiche, economiche, sociali: quel che conta nella definizione del gioco nella sua forma estesa non è tanto l'ammontare assoluto dei *pay-off*, quanto la loro relazione.

costituzionali, ma sull'effettiva individuazione di quelle contorte e talvolta controintuitive relazioni che finiscono con il legare un'arena decisionale ad un'altra.

La teoria sottesa ai progetti di riforma istituzionale finora proposti si basa invece su un impianto molto rigido e deterministico: istituzioni che garantiscono una vita media dei governi in linea con gli standard internazionali garantiscono un'efficienza delle istituzioni di *policy* in linea con gli standard internazionali. A legittimare questa impostazione c'è anche, come spesso succede, una carenza linguistica, che in italiano impedisce di distinguere tra *government* e *governance* (March e Olsen, 1995): più governo, cioè più stabilità tra gli inquilini di palazzo Chigi, è per definizione più controllo delle sfere in cui si articola l'intervento pubblico. Ma alla base di questa impostazione sta soprattutto l'idea che esista un'arena speciale, capace di determinare la struttura degli incentivi di tutte le altre: e questa è l'arena politica.

Eppure, non esiste una sola analisi comparata sull'inefficienza della burocrazia che dimostri la sua dipendenza dalla breve durata degli esecutivi.

Al limite, ad essere maliziosi, si potrebbe osservare che esistono molte ricerche di impostazione esattamente opposta: il vantaggio degli *incumbents* e l'x d'inefficienza dei burocrati (Niskanen, 1971); il *rent seeking* di Tullock (1994); il *personal vote* di Cain, Ferejohn e Fiorina (1987).

E tuttavia solo un pazzo potrebbe pensare che una crisi di governo ogni anno o una clausola che impedisca la rielezione dei parlamentari dopo un mandato avrebbero effetti positivi sull'efficienza dell'amministrazione.

La durata degli esecutivi è effettivamente diventata uno standard (3-4 anni) definito internazionalmente: dai programmi dei *computers* degli operatori finanziari che calcolano il rischio politico; dai tempi di lavoro delle istituzioni internazionali; dai *data base* dei commentatori politici influenti a livello internazionale. I costi di un distacco dallo standard diventano sempre più elevati per gli stati nazionali, anche in termini finanziari.

Poco importa capire se questo standard sia davvero efficiente, e rispetto a quali parametri. Sul piano meramente teorico, alcuni matematici sostengono che la numerazione anglosassone a base 12 è molto più flessibile e maneggevole di quella a base 10, essendo il 12 divisibile per 6 cifre (1,2,3,4,6,12) anziché solo per 4, come il 10. Comunque sia, anche i *pub* inglesi dovranno adeguarsi alla numerazione a base 10 se la Gran Bretagna vorrà rimanere nell'Unione europea, perché quello è lo standard accettato dagli altri paesi.

Sul piano meramente teorico, qualcuno potrebbe obiettare che l'Unione europea, appena si è trovata a gestire un conflitto distributivo, non ha trovato niente di meglio della presidenza "a turno", un semestre per uno, per risolvere il problema dell'equilibrio tra le sue diverse componenti, con una scelta che fa risplendere di razionalità i vari manuali Cencelli, gli accordi del camper, ecc. Ma tant'è: la stabilità dei governi nazionali è lo standard effettivamente richiesto dalle istituzioni internazionali.

Tutt'altro genere di considerazioni valgono invece per affrontare il problema del rapporto tra allungamento della durata dell'esecutivo ed avvicinamento agli standard internazionali nella gestione delle politiche ambientali, o sanitarie, o scolastiche.

Questo avvicinamento potrà esserci o no, ma molto difficilmente sarà l'automatico risultato dell'innalzamento dello standard nell'arena politica<sup>7</sup>.

La politica non è quell'arena capace di sovradeterminare i giochi giocati per allocare risorse pubbliche, come invece appare nelle rappresentazioni che i politici ne danno:

“Most modern economic theory describes a world presided over a *government* (not, significantly, by governments), and sees this world through the government's eyes. The government is supposed to have the responsibility, the will and the power to restructure society in whatever way maximizes social welfare (...). This makes for a distorted view of some important economic and political issues.” (Sugden, 1986, p. 3, cit. in Ostrom, 1990)

Le vie attraverso cui le arene per le scelte collettive si guadagnano una sorta di “trascendenza”, di capacità di influire sulle altre arene sono numerose, spesso tortuose e imprevedibili.

In un'altra ricerca (Regonini, 1996) ho sostenuto la tesi che le modalità d'implementazione della politica pensionistica abbiano condizionato il gioco politico “grande”, il tipo di scambio tra politici ed elettori. Nella terminologia di Elinor Ostrom, hanno influito sul tasso di sconto che politici ed elettori applicano per valutare i costi e i benefici delle varie alternative.

## 8. L'effetto salmone

La possibilità che le istituzioni speciali, locali, risalgano la corrente delle gerarchie istituzionali arrivando persino a fissare i *pay-off* del gioco politico (*political*) è un requisito fondamentale per l'approccio che qui discuto. L'inclusione di questo “effetto salmone” è essenziale per impostare bene la ricerca sulle relazioni *tra* istituzioni.

Il dilemma del prigioniero tace completamente rispetto a un fattore che nella vita reale è fondamentale: se il giudice non è Dio, o se non vive in una società che lo protegge dallo scrutinio di altri attori, egli è a sua volta inserito in una serie di interazioni capaci di determinare la sua carriera di giudice: le corporazioni dei magistrati e degli avvocati, la stampa, la commissione giustizia della Camera, i pentiti di essersi pentiti... Come reagiscono questi attori ai sistemi adottati dal giudice nel fissare *pay-off* che sistematicamente generano pentitismo? Questa variabile è fondamentale se ci poniamo il problema di quanto può resistere nel tempo la distribuzione dei *pay-off* escogitata dal giudice.

Ma anche i nostri prigionieri nel mondo reale sono inseriti in una serie di relazioni che possono rendere irrilevanti i benefici giudiziari rispetto agli esiti che possono attendere un pentito in altre arene, siano queste la cupola mafiosa, la famiglia o il bar del paese. E' noto che la legislazione premiale non ha avuto gli stessi effetti per ogni tipo di crimine e per ogni tipo di organizzazione criminale.

E se i prigionieri resistono alle offerte del giudice e lo inducono a formulare proposte sempre più discutibili nel tentativo di rendere interessante la defezione

---

<sup>7</sup>Del resto, il recente passato ha dimostrato che, *coeteris paribus*, gli esecutivi più longevi, quali i governi Craxi e Andreotti, hanno innescato processi innovativi, ma hanno anche comportato il dilagare di fenomeni meno edificanti.

dall'organizzazione criminale, alla fine può essere il giudice a “saltare” e a perdere il posto<sup>8</sup>.

In effetti, il teorema del prigioniero è stato iterato con riferimento al ruolo dei prigionieri. Sarebbe forse più interessante, e più realistico, provare ad iterarlo con riferimento al ruolo del magistrato inquirente chiamato a determinare i *pay-off*.

Arene teoricamente subordinate possono diventare subordinanti (*Grecia capta feros captores coepit*).

Le due conclusioni:

- la nostra amministrazione è incapace di implementare le politiche pubbliche

- la nostra amministrazione determina i *pay-off* del gioco politico

possono essere entrambe vere. Ma se questa è la situazione, si riducono drasticamente le probabilità che le riforme istituzionali producano un avvicinamento agli standard internazionali nei vari settori di *policy*.

Internet risulta pesantemente condizionato dallo stile di lavoro della burocrazia italiana. Ma Internet è un'arena tutta particolare, che può anche arrivare a modificare i *pay-off* ottenibili nell'arena politica. E forse può rendere irrilevante lo stile di lavoro della burocrazia italiana.

## **9. Internet e la ridefinizione dello spazio della politica.**

Secondo alcuni studiosi, Internet potrebbe avere un impatto sulle arene politiche nazionali analogo a quella che l'invenzione della stampa ebbe sugli stati assolutisti. Gli aspetti più innovativi possono essere riassunti in questi termini.

### ***L'introduzione di nuove sedi di partecipazione politica***

Questa linea d'intersezione tra Internet e l'arena politica è la più nota ed enfatizzata: le campagne elettorali che corrono in rete, il televoto, le pagine *web* dei candidati, i gruppi di discussione, ecc. Rispondere a una rilevazione delle opinioni sulla guerra in Kosowo sulle pagine web della CNN, e controllare subito come si distribuiscono le opinioni di decine di migliaia di visitatori, sicuramente soddisfa di più sul piano dell'espressività, e forse dell'effettiva efficacia, della partecipazione a una serata sul tema in una sezione di partito. I giornali e la televisione, cioè i *media* più legati al rafforzamento della democrazia di massa, paiono destinati a pubblici sempre più ristretti e marginali. Ma per certi versi questi sono aspetti spettacolari, e tuttavia secondari rispetto ai seguenti.

### ***L'iperspazio è per definizione extrastatuale***

Le arene politiche nazionali appaiono come sfere di dominio molto circoscritte, molto datate e molto impotenti viste dalla rete. E' prova di ciò il grande affanno con cui gli stati nazionali cercano di ritagliarsi un intervento regolativo per tenere sotto controllo le attività che si svolgono sul *web*. Gli spazi per un'azione autoritativa tendono ad essere residuali: l'accesso ai minorenni, l'encryptazione di dati riservati.

Inoltre, la rete rende tecnicamente fattibili forme di cittadinanza multipla e flessibile. Se posso avere il mio conto corrente su una banca presente sulla rete e controllare ogni minuto il valore dei suoi investimenti, perché non posso avere la mia posizione di *social security* in un fondo previdenziale americano? Se mi è più facile contattare per e-mail i professori dell'Ucla e accedere ai testi di quella biblioteca, anziché avere

---

<sup>8</sup>Come è noto, fatti del genere si sono effettivamente verificati nell'applicazione delle norme sui pentiti. In alcuni casi, il *pay-off* si spinse a comprendere l'eliminazione di affiliati a cosche rivali.

rapporti con l'università di Roma, perché non posso pagare le tasse ad uno stato diverso da quello di residenza? Se sulla rete posso avere consulenze mediche certificate dai migliori centri di ricerca a un costo inferiore di un ticket sanitario, perché dipendere dal Servizio sanitario nazionale?

### ***Gli stati nazionali come gestori di corpi***

La diffusione di Internet aumenta le probabilità che la parte fisica della cittadinanza si separi da quella intellettuale: la culla e la tomba da una parte, quello che sta in mezzo dall'altra.

Agli stati nazionali tecnologicamente più impacciati restano le politiche povere, l'accudimento dei corpi, la funzione di becchini. Restano le urgenze sanitarie, non le terapie lunghe e complesse, per le quali presto anche una casalinga si rivolgerà a Internet, come già fanno le sue colleghe americane. Resta la scuola dell'obbligo, ma non la qualificazione tecnologica. Restano le politiche ambientali, anche se ormai le informazioni sulla qualità dell'aria fornite dai satelliti sono molto più precise di quelle gestite dagli enti locali con le loro cabine di rilevazione.

### ***Dalla riforma della burocrazia alla sua eliminazione***

Internet fornisce la possibilità concreta non di riformare la burocrazia, ma di abolirla, almeno per quella parte che non si occupa dei servizi alle persone, ma dei servizi alle carte. Ogni tipo di *data base*, dalle biblioteche agli uffici catastali all'anagrafe, possono auto-alimentarsi e autogestirsi con un minimo impegno di supervisione centrale. Questa risorsa appare critica per la conservazione della funzione amministrativa da parte degli stati nazionali. Molte società multinazionali già oggi preferiscono affidare questa supervisione a tecnici che vivono a molti fusi orari di distanza dal luogo in cui sono immessi i dati, e che sono collegati attraverso la rete, con notevoli risparmi finanziari e organizzativi.

### ***La fine del personal vote***

L'eliminazione dell'intermediazione burocratica prosciuga la sorgente che alimenta il *personal vote* e tutti quei tipi di relazioni tra votanti e votati basati su qualche forma di *patronage* amministrativo. La sopravvivenza di queste forme di scambio appare residuale e limitata alle fasce più marginali della popolazione.

### ***La divisione tra chi sa e chi non sa***

Internet può provocare una spaventosa riallocazione di risorse su base planetaria in cui chi non è nel flusso dell'innovazione vede drasticamente ridotta la sua sfera d'influenza, nei rapporti sociali, nei rapporti tra nazioni, nei rapporti generazionali. Nasce l'home(page)less.

Insomma, Internet può modificare la sfera della politica, il suo volume e i suoi contenuti. Di per sé, molte sono le forme che possono derivare da questa ridefinizione: da una più compiuta realizzazione dell'*intelligence of democracy*, con uno stato minimo, modesto ed esperto, ai più foschi scenari descritti dalla letteratura cyber-punk. E tuttavia una cosa è importante riconoscere: quale forma assumerà questa arena, se ci sarà una qualche trasformazione della sfera politica, e in quali tempi e modi avverrà la trasformazione non dipenderà tanto dalle riforme istituzionali, quanto dalla struttura delle tariffe telefoniche, dai progressi fatti nel campo dei traduttori simultanei, dalla

capillarità della cablatura: insomma, dal raggiungimento di altri standard, rispetto ai quali la durata degli esecutivi ha solo un tenuissimo legame.  
Uno stato modesto non può basarsi su una definizione immodesta dell'arena politica e non può ignorare l'”effetto salmone”.

## BIBLIOGRAFIA

- Cain Bruce, Ferejohn John, Fiorina Morris (1987), *The personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Garrett G., Weingast B.R. (1993), *Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Communities Internal Market*, in J. Goldstein and R.O. Keohane (eds), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca, NY: Cornell University Press, pp.173-207
- Holler, M.J. (1981), *An Introduction to the Analysis of Power, Voting, and Voting Power*, in M.J. Holler (a cura di), *Power, Voting, and Voting Power*, Wurzburg, Wien, Phisica Verlag, pp.15-30
- Huntington Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, London: Yale University Press. Trad. it.: *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano: Franco Angeli, 1975
- Lindblom Charles E. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*, New York: Free Press
- March James G., Olsen Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press. Trad. it.: *Riscoprire le istituzioni*, Bologna: Il Mulino, 1991
- March James G., Olsen Johan P. (1995), *Democratic Governance*, New York: The Free Press
- Moe, Terry, in George C. Edward III, John Kessel, Bert A. Rockman (eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- Niskanen William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine/Atherton
- Ostrom Elinor (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Regonini Gloria (1996), *Partiti e pensioni: legami mancanti*, in Maurizio Cotta e Pierangelo Isernia (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Bologna: Il Mulino, pp.73-117.
- Riker W.H. (1982), *Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions*, in P.C. Ordeshook and K.A. Shepsle (eds.), *Political Equilibrium*, Boston: Kluwer-Nijhoff, pp.3-24.
- Rose Richard (1991), *What is Lesson-Drawing?*, in *Journal of Public Policy*, 11, 1, pp.3-30.
- Scharpf, F. W. (1989), *Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices*, in *Journal of Theoretical Politics*, 1, n.2, pp.149-76
- Sugden R. (1986), *The Economics of Rights, Co-operation, and Welfare*, Oxford: Blackwell
- Tullock Gordon (1994), *Rent Seeking*, London: Sage Publications
- Zucchini Francesco (1996), *L'attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?* (in corso di stampa)