

TECNICHE DECISIONALI E SISTEMA DEI COMITATI

di Giovanni Sartori

Il problema delle tecniche decisionali — nel significato piú lato della dizione — si pone per le *decisioni collettivizzate*, e cioè sottratte alla competenza di ciascun individuo in quanto tale. Se per decisione individuale si intende che ogni individuo « decide per sé », allora le decisioni collettivizzate sono decisioni non-individuali. Nulla vieta beninteso, che una decisione collettivizzata venga presa da una persona sola. Ma se quella persona « decide per tutti », e la sua decisione è vincolante nei confronti di tutta la collettività alla quale è indirizzata, allora abbiamo una decisione collettivizzata. Dunque — sia chiaro — la nozione di collettivizzazione non postula che il soggetto decidente sia un « collettivo », o meglio un « gruppo »; postula che le decisioni prese valgano per tutta la collettività alla quale sono destinate.

Intendiamoci subito sui termini gruppo e collettività. Gruppo è un agglomerato reale (o concreto) istituito dal rapporto faccia a faccia dei suoi componenti¹. Conseguente da questa definizione che la collettività è un agglomerato piú esteso (un piú-che-gruppo) che non richiede la compresenza fisica dei suoi componenti; fermo restando che anche una collettività deve essere definita e circoscritta da qualche caratteristica. Di regola, « collettività » è qui riferito ai cittadini di uno Stato territoriale. Ma per collettività si possono anche intendere agglomerati minori, quali le varie collettività locali.

La nozione di decisione collettivizzata può anche servire a definire la nozione di politica. Le decisioni che diciamo di

¹ Questa è una definizione minima. Si può stipulare, in aggiunta, che un rapporto diadico non costituisce ancora un gruppo. Ulteriori proprietà — quali il « sentimento del noi », o l'esistenza di obiettivi condivisi — non sono rilevanti nel mio contesto.

« natura politica » sono tutte decisioni collettivizzate. Non è vero, peraltro, il reciproco: non tutte le decisioni collettivizzate sono politiche. Lo sono soltanto le decisioni collettivizzate che presentano le seguenti caratteristiche:

- 1) di essere *sovrane*, e cioè sovraordinate e prevalenti rispetto a tutte le (eventuali) altre;
- 2) di valere *erga omnes*, investendo, al limite, l'intera collettività dei cittadini di uno Stato;
- 3) di essere corredate, al limite, della massima *forza cogente* (o sanzionabilità).

In breve, possiamo dire che la politica denota le decisioni collettivizzate che sono a) sovrane, b) vincolanti *erga omnes*, c) sanzionabili. Beninteso, questa definizione è soltanto orientativa e non esaurisce il concetto di politica².

Ho detto che una sfera di decisione risulta collettivizzata quando chi decide, *decide per tutti*. Cominciamo dal distinguere due casi. Primo caso: i decidenti coincidono con i destinatari della decisione (democrazia o autogoverno diretto). Per esempio nulla vieta che una piccola comunità di, mettiamo, 100 persone sia ad un tempo soggetto attivo e passivo di quanto viene deciso. Ma ognuno capisce da sé quanto il caso sia raro o di poco momento. Di gran lunga più frequente, o più importante, è il secondo caso: quando il decidente (singolo o gruppo) non coincide con i destinatari della decisione. Nei parlamenti dei sistemi democratici poche centinaia di persone (rappresentanti) prendono decisioni per diecine, o anche centinaia, di milioni di cittadini. Nel governare solo alcune diecine di persone decidono per tutti i governati. Il punto da fermare è, dunque, che il più delle volte le decisioni collettivizzate vengono prese da *altri per noi*. Anche supponendo che il potere decidente sia demandato a dei gruppi (non a un solo individuo), nondimeno il grosso di una collettività « riceve decisioni » che non ha deciso. Di qui la gravità del problema posto dalle decisioni collettivizzate.

Un quesito preliminare è perché tanti settori di decisione vengano collettivizzati. In un ipotetico stato di natura tutte le decisioni sono individuali (ciascuno decide per sé), dal momento che non esistono rapporti né meccanismi atti a instaurare decisioni collettive. Ma la realtà è costituita da aggregati

² Per un approfondimento più sistematico vedi *Cosa è politica*, in « Rivista Italiana di Scienza Politica », II (1972), pp. 3-26.

umani che in tanto costituiscono una collettività in quanto sottostanno a regole di collettivizzazione. Anche il progresso tecnologico porta *naturaliter* con sé un ampliamento della collettivizzazione, dal momento che comporta « servizi pubblici » e « beni collettivi ». Tuttavia, a parità di livello tecnologico e di condizioni ambientali, vediamo che la sfera dell'individuale e quella del collettivo oscillano enormemente tra le varie società. Perché queste disparità? E con quale criterio si ritiene che convenga, oppure non convenga, collettivizzare un determinato settore di decisioni?

Una prima ragione di questa differenza è costituita dalle credenze di fondo o, se si vuole, dalle ideologie. Dove queste credenze sono di tipo socialista si ricerca la massima collettivizzazione, mentre accade il contrario dove vige il credo liberale e il principio di lasciare la massima iniziativa all'individuo. Ma al di là delle scelte ideologiche si può fare un discorso tecnico. Vale a dire, esistono anche criteri tecnici in ordine ai quali optare per l'una o l'altra soluzione. In tal caso il quesito è se convenga o non convenga collettivizzare alla luce di un calcolo che viene detto — seguendo Buchanan e Tullock — *calcolo del consenso*³.

La parola « calcolo » compete per eccellenza al discorso economico. E lo stesso vale per il quesito se « conviene » collettivizzare. Pertanto debbo giustificare l'introduzione di una prospettiva economica in un contesto politologico. Sia chiaro: non sostengo che i comportamenti politici siano identici ai comportamenti economici. Tuttavia viviamo in una età in cui i primi si avvicinano e assomigliano sempre più ai secondi. La politica si allontana sempre più dall'etica — dai comportamenti disinteressati motivati dal « dovere » — per accostarsi sempre più all'economia, a comportamenti motivati dall'« interesse ». È dunque lecito — nel mondo occidentale contemporaneo — postulare che tanto in sede politica quanto in sede economica i comportamenti di massa si ispirano largamente al criterio di massimizzare il proprio interesse. Discende da questo postulato che ogni individuo percepisce anche il bene comune come una soluzione che gli convenga, in ordine alla quale egli gua-

³ Cfr. J. M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy*. (Vedi bibliografia in appendice). Questo scritto è largamente debitore della loro opera, pur discostandosene in alcuni punti fondamentali.

dagna qualcosa (non come una soluzione in cui egli rinuncia o perde qualcosa a beneficio di un ideale). Naturalmente non è così semplice. Gli utilitaristi distinguevano a questo riguardo tra utile « bene inteso » e utile « male inteso »; e anche a voler ragionare utilitarmente, o edonisticamente, la logica dei vantaggi immediati (a breve termine) è ben diversa (e spesso in conflitto) dalla logica dei vantaggi a più lungo termine. Il che non toglie che il criterio della massimizzazione del proprio interesse — bene o male inteso — sia un criterio largamente adottato, anche in politica, dall'uomo occidentale. Ne consegue, tra l'altro, che il consenso — dire sí — diventa moneta di scambio. Il bene comune viene inteso come la possibilità di conseguire vantaggi dallo « scambio politico ». E per conseguire un bene comune così inteso occorre che gli individui entrino sempre più in rapporti di scambio reciproco⁴.

Ciò premesso, riproponiamo la domanda: quand'è che conviene collettivizzare le decisioni? E in che modo? .

Costi decisionali e rischi esterni

Per rispondere dobbiamo distinguere i due elementi essenziali di ogni decisione collettivizzata:

- 1) i costi/rischi esterni
- 2) i costi decisionali⁵.

Ovviamente questi « costi » non sono costi monetari, e nemmeno costi che sono sempre misurabili e quantificabili. Ma vediamo partitamente. I *costi esterni* sono le conseguenze che arrivano ad ogni individuo *ab extra*, dall'esterno, per decisioni non prese da lui. Sono « esterni », dunque, nel senso che gli capitano addosso da fuori. Ma sono « esterni » anche nella prospettiva dell'individuo o gruppo decidente: perché sono le

⁴ Per la nozione di scambio — che non è soltanto economica — vedi spec. Homans e Blau.

⁵ La distinzione è di Buchanan e Tullock; ma è da me modificata. Nel *Calculus of Consent* il « costo esterno » è un costo che subisce un decidente quando la decisione del gruppo gli è avversa (spec. p. 64). Alla stregua di questa definizione la differenza tra chi è dentro o fuori da un gruppo decidente viene troppo sottovalutata. Né si capisce perché il costo subito dal decidente perdente (in minoranza) debba essere qualificato come « esterno ». È un costo di sconfitta, certo: ma di una sconfitta « interna » (e pertanto modificata e, probabilmente, attenuata dalle interazioni di gruppo).

conseguenze che si proiettano fuori dal gruppo decidente, le conseguenze ad effetto terzi. S'intende che anche i decidenti possono risultare — quali membri della collettività — destinatari delle norme da loro stessi decise, e pertanto dei costi relativi. Ma questo è vero solo nello stato di diritto (in cui tutti sono sottoposti alle stesse leggi), e a condizione che le decisioni in questione consistano di norme generali e astratte.

I costi esterni sono soprattutto di due tipi: a) *costi di oppressione*, e cioè di ingiustizia, arbitrio, privazione, coercizione, e simili; b) *costi di spreco*, e cioè di incompetenza, inettitudine, inefficienza, e simili. I costi esterni piú dolenti e ai quali meglio sappiamo come ovviare sono, evidentemente, i costi di oppressione. Pertanto saranno questi, di solito, i costi sottintesi dal mio discorso. Ma perché parlare soltanto di costi, e non anche di benefici? Giusto. Per esteso occorre dire *costi/benefici esterni*: le conseguenze possono essere negative (costi), ma anche positive (benefici). Senonché l'eventualità che i terzi siano beneficiati non pone problemi. Il problema è posto dalla eventualità che i terzi risultino danneggiati. Piú esattamente, il problema è di aumentare le probabilità di esiti benefici, riducendo le probabilità di esiti negativi. Nel concentrare l'attenzione sul costo, o sul danno, ci occupiamo di quel che ci preoccupa: del pericolo.

La *pericolosità* è, in effetti, una componente importante dei costi esterni. Per meglio dire, le decisioni collettivizzate hanno un alto potenziale di *rischio* per i terzi; e questo precisamente perché non sono i terzi (assenti) a prenderle. Domanda: come sta un rischio rispetto a un costo? Una prima risposta è abbastanza ovvia: il rischio è un preventivo — una eventualità astratta che precede la decisione — mentre il costo è un consuntivo, un effetto della decisione. C'è di piú: il rischio — essendo potenzialità — è sempre piú grande del costo. Per così dire, il costo circostrive di volta in volta il rischio: ne include una dose, escludendo per ciò stesso dosi maggiori (che restano pur sempre possibili). Pertanto dirò spesso, in breve, *rischi esterni*: e questo per sottolineare che il conteggio *ex post* del costo non è disgiunto dalla ancor piú importante prefigurazione *ex ante* del pericolo. Il rischio è da distinguere dal costo per un ulteriore rispetto: le due cose non variano necessariamente insieme e tantomeno nella stessa misura. Possiamo benissimo ipotizzare, anzi, riduzioni di rischi che comportano aumenti di costi. L'esempio limite è quello delle spese militari, che costi-

tuiscono un costo esterno per prevenire il rischio di guerra o di invasione.

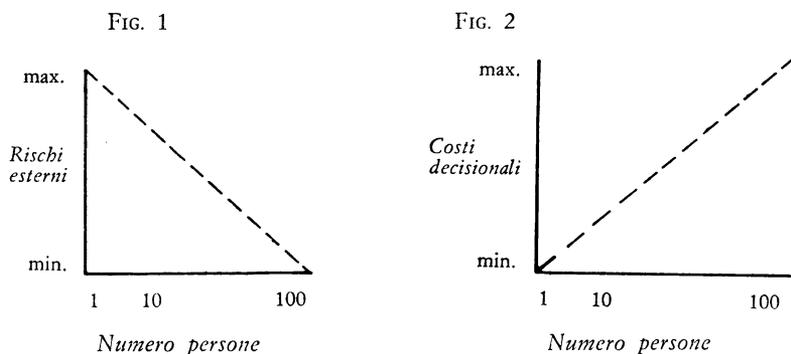
Passiamo ai *costi decisionali*. I costi decisionali sono « interni », e cioè i costi di coloro che partecipano alla decisione. Anche qui si potrebbe osservare che ai costi si possono accompagnare benefici. Ma questa aggiunta poco sposta. Piuttosto è importante precisare che il costo di una decisione non è espresso soltanto dal tempo investito nel prenderla: è anche un costo di « fatica », e soprattutto un costo da commisurare in sede di produttività o, viceversa, sterilità, di un processo decisionale.

Definiti i due concetti, cerchiamo di renderli operazionali e per quanto possibile, passibili di misurazione. Il problema di come accertare e misurare i costi esterni è complesso. A questo fine ricorriamo a una molteplicità di indicatori sui quali non mi soffermo. È più facile, invece, misurare i costi decisionali. Una unità di misura dei costi decisionali è data dal tempo, da quanto tempo investiamo nel prendere decisioni. Detto all'ingrosso, decisioni che prendono molto tempo « costano » più di decisioni prese in poco tempo. Il tempo considerato può essere quello investito da un gruppo decidente (una, dieci, mille ore di discussione), oppure il tempo richiesto dall'iter decisionale complessivo (dalla prima formulazione alla attuazione di un provvedimento). Il computo può anche essere fatto in termini di « tempo perduto », intendendo per questo il tempo sprecato in decisioni che non vengono prese, che finiscono nel nulla. Inoltre i costi decisionali sono anche misurabili in termini monetari. In tal caso misuriamo, però, il costo della organizzazione, o se si vuole della infrastruttura (burocratica o altre) richiesta da un determinato sistema decisionale.

La variabile più importante è data, comunque, dal *numero delle persone* che partecipano alle decisioni. A questo effetto la regola di massima è che i costi decisionali sono tanto più alti, quanto maggiore è il numero dei decidenti. In altre parole, il costo decisionale è, in primissimo luogo, una « funzione » della grandezza del corpo decidente. *Di tanto aumentano i decidenti, di altrettanto tende a aumentare il costo decisionale.* Beninteso questa regola presuppone che coloro che partecipano a una decisione abbiano singolarmente voce in capitolo, e cioè che il gruppo decidente sia formato da individui « indipendenti » e liberi di esprimersi. Mille persone intruppate che

acclamano non aumentano il costo decisionale (rispetto a dieci o cento). Ma non lo aumentano per la semplicissima ragione che quei mille non decidono un bel nulla: ratificano decisioni già prese.

Il numero dei decidenti sta dunque in *relazione diretta* con i costi decisionali: aumentano insieme. Per contro, il numero dei decidenti sta in *relazione inversa* con i rischi esterni: se aumentiamo un corpo decidente è per diminuire i rischi per i terzi (assenti) che ricevono le decisioni. Disegniamo due diagrammi « intuitivi » atti a visualizzare i rapporti (diretti e inversi) di cui sopra. Entrambi i diagrammi portano in ascissa il numero delle persone interessate alla decisione. Per semplicità espositiva supponiamo che questo numero — la collettività « collettivizzata » — sia costituita da 100 persone. In ordinata del primo diagramma poniamo i rischi esterni (Figura 1). In ordinata del secondo diagramma poniamo i costi decisionali (Figura 2). La linea tratteggiata (discendente) della Figura 1 rappresenta la *relazione inversa tra rischi esterni e numero dei decidenti*. La linea tratteggiata (ascendente) della Figura 2 rappresenta la *relazione diretta tra costi decisionali e numero dei decidenti*.

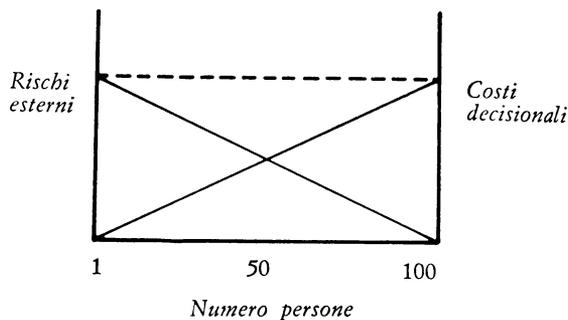


Illustriamo con una casistica. Primo caso: la decisione per i 100 viene presa da una sola persona. In tale ipotesi i rischi esterni sono massimi, perchè 99 persone dovranno sottostare alla decisione di uno solo. Per contro i costi decisionali sono zero: chi decide da solo affronta, al massimo, un costo psicologico che qui non ha rilevanza. Secondo caso: la decisione per i 100 viene presa da 10 persone. È probabile che i rischi esterni diminuiscano (le condizioni e il *quantum* di questo decremento

restano, per ora, da determinare). Certo è, comunque, che i costi decisionali salgono: occorre che 10 persone cerchino un accordo. Terzo caso: tutti e 100 partecipano alla decisione che li riguarda. In tale ipotesi i rischi esterni saranno zero. Per contro i costi decisionali saranno alti: occorre tempo e fatica per trovare un accordo tra 100 persone. La cosa, s'intende, è fattibile. Ma aggiungiamo qualche zero. Supponiamo che i 100 siano 10.000, oppure 1 milione, o anche 100 milioni di persone. In tal caso è chiaro che, oltre un certo limite, i costi decisionali diventano proibitivi.

Fin qui ho soltanto illustrato il rapporto (inverso) tra rischi esterni e costi decisionali: per diminuire i primi occorre aumentare i secondi. E se il discorso finisse qui ne conseguirebbe che sono ben pochi i casi in cui — escludendo la forza maggiore — « conviene » collettivizzare le decisioni. O sono troppo forti i rischi, o sono troppo alti i costi decisionali. Difatti se sovrapponiamo le Figure 1 e 2, sommando le ordinate delle due linee continue il totale è uguale per qualunque numero di persone (linea tratteggiata). Alla luce della Figura 3 nessun particolare numero di persone presenta vantaggi rispetto a qualsiasi altro. Senza contare che basta aggiungere qualche zero al numero dei decidenti per arrivare rapidamente a situazioni e soluzioni improponibili. Ma questa è solo l'impostazione. Posto il problema, passiamo a vedere come lo si risolve.

FIG. 3



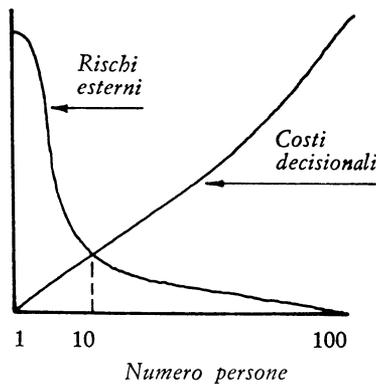
Il calcolo della collettivizzazione

Come è facile capire la soluzione sta nel trasformare le due rette di cui sopra in due curve, tali che la curva dei rischi

esterni fletta rapidamente, e cioè precipiti in basso, incontrandosi con la curva dei costi decisionali prima che quest'ultima salga troppo. Nel diagramma ipotetico disegnato nella Figura 4 vediamo, infatti, che i rischi esterni sono ridotti molto più rapidamente di quanto non salga la curva dei costi decisionali. Ne risulta, intuitivamente, che il punto di minore ordinata indica una soluzione conveniente. Nell'esempio di prima circa 10 persone forniscono una controassicurazione ottimale (rispetto ai costi decisionali) per le restanti 90. Il quesito è: come otteniamo, nel mondo reale, curve o andamenti come quelli ipotizzati nella Figura 4? È chiaro che il problema sarebbe insolubile se il numero dei partecipanti alla decisione fosse l'unica variabile. Ma ci soccorrono due ulteriori variabili:

- 1) *il modo di formazione del gruppo decidente*, e cioè la sua composizione;
- 2) *le regole decisionali* adottate.

FIG. 4



La prima variabile è decisiva ai fini della riduzione dei rischi esterni. La seconda variabile afferisce, invece, ai costi decisionali (pur riflettendosi, a sua volta, sui rischi esterni).

Riprendiamo l'esempio della collettività di 100 persone del primo caso: la decisione viene presa da uno solo. In tal caso non c'è « gruppo » decidente. Nondimeno resta importante stabilire il modo di formazione di quel potere monocratico. Chi è quell'uno? Come viene designato? Il monocrate in questione può essere (a) *sempre la stessa persona* (un monarca ereditario, un dittatore, un eletto a vita); oppure (b) *a tempo determinato*. Se è a tempo determinato occorre precisare se questo tempo

è breve (6 mesi, 1 anno) oppure relativamente lungo (5 o 7 anni). Inoltre c'è il modo di acquisizione, che può essere per (c) *successione ereditaria*, (d) *conquista* (uso della forza), (e) *sorteggio* (estrazione a caso), (f) *rotazione predeterminata*, (g) *elezione*. Se è per elezione, allora occorre precisare se si tratta di elezione a vita e, in particolare, se il monocrate elettivo viene investito del suo potere (h) a *titolo rappresentativo* oppure no.

Come si vede, le possibilità sono parecchie; e ancor più numerose le possibilità di combinazione. E facilmente si intende che tra monarca, dittatore, eletto a vita (quale il papa), capo estratto a sorte, capo a rapida rotazione, ci corre. In tutti questi casi la decisione è presa da uno solo: ma il modo di acquisizione o di designazione modifica i costi-rischi esterni. Nel caso del dittatore e del monarca assoluto i rischi esterni sono altissimi. Nel caso dell'eletto a vita è presumibile che l'elezione sia una « selezione », e pertanto i rischi esterni diminuirebbero (aumentano, però, con l'aumento medio della durata della vita: la senilità è la nuova aggravante e il nuovo rischio delle monocratie a vita). Per il capo sorteggiato, scelto dal caso, vale una stima probabilistica e i rischi diminuiscono abbreviando la durata della carica (ma anche in tale ipotesi il costo di un capo sciocco o megalomane può essere altissimo). Infine nel caso del capo eletto secondo una regola rotatoria, o comunque a tempo determinato e relativamente breve, i rischi esterni sono ridotti al minimo consentito dalla fattispecie. Però la brevità della carica, nel diminuire la pericolosità, rende probabili alti costi esterni di spreco e di inconcludenza: e cioè i costi inerenti alla discontinuità del comando.

Passiamo al secondo caso: la decisione viene presa da 10 persone su 100. Se quei 10 sono soltanto i più forti, o i più ricchi della collettività, la riduzione dei costi-rischi esterni è modesta⁶. Ma supponiamo che i 10 siano eletti quali « rappresentanti » dei 90, e che esistano meccanismi idonei a garantire la azione e composizione « rappresentativa » di quel gruppo. In tale ipotesi la curva dei rischi esterni discende precipitosamente. I 90 hanno ampie ragioni di sentirsi tranquilli. Veniamo al terzo caso: il gruppo decidente coincide con la col-

⁶ Infatti la riduzione dei costi-rischi esterni è data soprattutto, in questa ipotesi, dal frazionamento del potere all'interno di un gruppo oligarchico. Ma se un gruppo oligarchico deve — per restare tale — limitare il potere monocratico, non ne consegue, di necessità, che questo « controllo reciproco tra capi » giovi anche ai terzi assenti.

lettività dei 100 (democrazia diretta). In questo caso — lo sappiamo — i rischi esterni sono zero; ma sorge il problema dei costi decisionali, che possono diventare, anche con 100 persone soltanto, insostenibili. Dipenderà dalla regola decisionale. E con questo passiamo alla seconda variabile interveniente.

È bene fare capo, in sede di regole decisionali, alla *regola dell'unanimità*; non solo perché è la piú antica, ma anche perché fornisce un buon parametro. Tanto per cominciare, solo l'unanimità attribuisce a tutti un peso decidente. Nessun voto è inutile o cancellato il che non equivale a dire, si avverta, che la regola dell'unanimità attribuisce a tutti un *eguale* peso decidente. D'altra parte, tutti sanno quale sia l'inconveniente: la regola dell'unanimità facilita la paralisi, e quindi comporta un costo decisionale altissimo in termini di non-decisioni. Ma vediamo meglio. Posto che l'unanimità debba essere accertata da un voto (non è sempre cosí), allora chiediamo: in che modo si vota? Si possono ipotizzare due procedimenti: votare tutti *simultaneamente*, o votare *in sequenza* (e, in tal caso, con voto palese).

Se i 100 votano simultaneamente in segreto, allora la paralisi — e cioè la non-unanimità — è altamente probabile. Per evitarla occorre postulare una comunità altamente consensuale che si sia già intesa prima, e nella quale nessuno abusa del proprio potere. Si tenga presente, infatti, che con la regola dell'unanimità attribuiamo a ciascuno un *potere di veto*: basta un solo voto contrario per bloccare la decisione. Un rimedio può essere di votare simultaneamente in modo palese. In tal caso una rapida successione di votazioni per alzata di mano può far sí che la minoranza finisca per accedere alla soluzione voluta dalla maggioranza: ma a condizione che nessuno sia fermamente contrario. Un'altra soluzione è di votare palesemente in successione. Anche in questo caso la pubblicità costituisce una remora per i « franchi tiratori ». La differenza è che a questo modo si dà un potere determinante al primo votante: per far passare la decisione occorre che tutti gli altri votino allo stesso modo. Anche l'ultimo votante acquista, quando si procede in sequenza, un notevole « potere di ricatto ». A questi inconvenienti si può rimediare cambiando ogni volta — se votiamo in ordine alfabetico — il primo votante. Ma resta vero che anche una unanimità con voto palese — in sequenza o no — prefigura un costo decisionale proibitivo. Con questo non si dice che l'unanimità sia una regola decisionale

di infrequente adozione. Ma il suo costo decisionale è tollerabile solo per piccoli gruppi. Inoltre — come vedremo — l'unanimità è soprattutto una regola tacita.

Si ricava da quanto sopra che quando il numero dei decidenti supera la dimensione del piccolo gruppo⁷, il solo modo di ridurre i costi decisionali è di usare *regole maggioritarie*, e cioè: a) una qualche maggioranza qualificata, b) la maggioranza assoluta (51 per cento), c) la maggioranza relativa⁸. Va da sé che queste tre maggioranze comportano un costo decisionale diverso. Se siamo disposti ad affrontare il maggior costo decisionale richiesto da una maggioranza qualificata è perché questa regola dà maggiori garanzie (alle minoranze). D'altro canto, quando occorre arrivare in qualsiasi modo a una decisione allora ricorriamo alla maggioranza relativa: qualsiasi maggioranza — anche se largamente inferiore al 50% — vince. Le garanzie sono minori, ma anche l'efficienza ha le sue ragioni.

Ricapitoliamo. Il problema è di *minimizzare i rischi-costi esterni in funzione dei costi decisionali*, e viceversa. In concreto, dobbiamo ottenere da un lato una riduzione più che proporzionale (rispetto al numero dei decidenti) dei rischi-costi esterni e, dall'altro, un aumento meno che proporzionale dei costi decisionali. La cosa è fattibile perché i costi-rischi esterni non sono soltanto una funzione del numero dei partecipanti alla decisione, ma sono anche una funzione delle regole di formazione del gruppo decidente (o del sistema di designazione del monocrate). D'altro lato, nemmeno i costi decisionali sono soltanto una funzione del numero dei decidenti; sono anche una funzione delle regole decisionali adottate. Peraltro questa presentazione simmetrica dei due lati del problema non deve

⁷ Da 3 a 30 persone circa. Esistono in proposito moltissimi esperimenti condotti, appunto, sui « piccoli gruppi ». Sul punto cfr. Niemi e Weisberg. Più in generale il rapporto tra dimensioni e democrazia è particolarmente studiato da R. A. Dahl e E. R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973.

⁸ Per l'esattezza le regole maggioritarie sono quattro, e vengono sovente pasticciate. Vale precisare, pertanto, che una maggioranza non qualificata (metà + 1) viene detta maggioranza *semplice*. Se questa maggioranza semplice è calcolata in base agli aventi diritto allora è una maggioranza *assoluta* (metà + 1 dell'universo); se invece è calcolata in base ai votanti o presenti viene sovente detta maggioranza *relativa* (metà + 1 dei votanti). Purtroppo per maggioranza relativa si intende anche *qualsiasi maggioranza* (inferiore alla metà). Per evitare questa confusione, nel testo sorvolo sulla base del computo (universo o votanti), e intendo per maggioranza relativa quella al di sotto del 50% (dei votanti).

far ritenere che le due variabili intervenienti siano di uguale peso e incidenza. In realtà le tecniche rappresentative di formazione del corpo decidente consentono una caduta vertiginosa dei costi-rischi esterni, mentre le regole decisionali consentono solo di rallentare la salita dei costi decisionali. Se si vuole, le due curve hanno una elasticità molto diversa. Pertanto la vera chiave del problema sta — checché si dica in contrario — nelle *tecniche rappresentative di trasmissione controllata del potere*⁹.

Un idoneo meccanismo rappresentativo può far sí che 100 milioni di persone siano sufficientemente tutelate, ad effetto dei rischi esterni, da (mettiamo) 500 rappresentanti. Per garantire 100 milioni di persone il costo decisionale richiesto da una assemblea di 500 persone è senza dubbio giustificato. A questa tassativa condizione, beninteso: che i 500 decidenti « rappresentino », in qualche modo, l'universo dei 100 milioni di assenti e che ne siano, in qualche modo, controllati e controllabili. Se i cinquecento fossero cooptati dall'alto, o investiti del loro potere per semplice diritto ereditario, o comunque potessero decidere senza l'obbligo di « rispondere » alla collettività degli assenti, la riduzione dei rischi esterni sarebbe soltanto quella consentita da un regime di poliarchia oligarchica nel quale il potere è ridotto dalla sua dispersione.

Visto il sospetto con il quale si guarda oggi alla rappresentanza, diciamolo chiaro: il calcolo della collettivizzazione, e per esso la collettivizzazione delle decisioni, è resa tecnicamente possibile solo dal ricorso alla strumentazione rappresentativa. Solo la riduzione dell'universo dei rappresentati a un campione di rappresentanti consente di minimizzare i rischi esterni senza aggravio di costi decisionali. E siccome il calcolo della collettivizzazione non è altro che un calcolo dei « costi di interdipendenza sociale »¹⁰ la nostra conclusione può essere riformulata così: che le tecniche rappresentative sono la via obbligata per affrontare vantaggiosamente i costi di interdipendenza sociale.

⁹ Per il necessario svolgimento debbo rinviare alla mia voce *Representational Systems*.

¹⁰ Così Buchanan e Tullock, p. 46, 49 e *passim*.

Materia del contendere, cultura politica e soggettività delle percezioni

Sin qui abbiamo considerato uno schema puramente teorico. Consideriamone ora le condizioni di applicazione al mondo reale. Anche queste condizioni possono essere configurate come variabili. Ne prenderò in considerazione tre: due variabili che possiamo dire, per intendersi, contestuali, e una variabile perturbatrice. Le variabili contestuali sono:

a) la materia del contendere: gravità-importanza delle decisioni;

b) la cultura politica.

La variabile perturbatrice è:

c) la soggettività delle percezioni.

La materia del contendere ci interessa per questo rispetto: la maggiore o minore *importanza*, oppure la maggiore o minore *gravità*, delle decisioni. Le decisioni di gravità-importanza massima verranno dette « capitali »; quelle di minore o secondaria importanza verranno dette non-capitali. Beninteso si tratta di un continuo; ma qui è sufficiente isolare le decisioni che sono davvero capitali da tutte le altre. Per quanto nessuno contesti che alcune decisioni siano — oggettivamente — più gravi e importanti di altre, questa valutazione non si precisa mai da sola, nel senso che è sempre corredata, in concreto, da altri elementi o ingredienti. In primo luogo, è pressoché impossibile disgiungere la importanza dal « subito ». Una stessa decisione risulta più grave se i suoi effetti sono *immediati* (e per ciò stesso concentrati), e meno grave se i suoi effetti sono *differiti* (il che può anche voler dire diluiti nel tempo). In secondo luogo occorre chiedersi: importante o grave *per quanti*? Se gli effetti di una decisione ricadono in capo a tutti, allora sono, per ciascuno, *diretti*: cascano direttamente su « me ». Se non ricadono in capo a tutti, allora per molti, o comunque per alcuni, sono *indiretti*: cascano su « altri », su terzi. Questo secondo elemento è — si dirà — tipicamente soggettivo. Ma entra anche nella valutazione oggettiva se misurato quantitativamente, e cioè se riferito alla proporzione della collettività che riceve gli effetti di una decisione direttamente, o personalmente.

Vi sono dunque decisioni i cui effetti ricadono immediatamente o comunque rapidamente sugli interessati; e vi sono decisioni i cui effetti sono differiti, e cioè ricadono sugli inte-

ressati a lungo termine. Inoltre tanto gli effetti immediati quanto quelli differiti possono essere diretti o indiretti, e cioè colpire « me » o soltanto altri. Le varie combinazioni di questi elementi possono essere ridotte a quattro e schematizzate come segue:

EFFETTI delle DECISIONI	I) Capitali	{ Diretti Immediati
	II) Capitali	{ Indiretti e/o Differiti
	III) Non Capitali	{ Diretti Immediati
	IV) Non Capitali	{ Indiretti e/o Differiti

Lo schema suggerisce un ordine di importanza o di gravità decrescente. E per quanto si possa discutere sull'ordine di precedenza dei casi indicati come II e III, il punto da fermare è che la graduatoria dei casi I e IV ha un indiscutibile fondamento oggettivo. Per quanto i tre ingredienti pesino diversamente nella valutazione di importanza-gravità, i poli estremi del continuum sono nettamente individuabili. Poniamo che la decisione sul tappeto sia questa: se i membri della collettività possano essere puniti con la pena di morte, senza differimento o appello possibile, per la violazione delle norme di gruppo (come avviene in una organizzazione mafiosa). Questa è, senza ombra di dubbio, una decisione capitale da incasellare sub I. Poniamo, invece, che si discuta il tracciato di una autostrada. Per quanto chi si trova la casa espropriata se ne possa disperare, siamo senza ombra di dubbio nel caso IV: per la grandissima maggioranza gli effetti sono indiretti e in larga misura differiti. Con questo si vuol soltanto dire che variando l'importanza della materia del contendere varia il costo decisionale che è ragionevole e necessario affrontare. Nel caso sub I siamo tutti disposti, per minimizzare i rischi, ad affrontare costi decisionali elevati. È altrettanto chiaro che nel caso sub IV quel che ci interessa è di ridurre al minimo i costi decisionali, anche se al prezzo di maggiori rischi o costi esterni.

Passando alla seconda variabile contestuale — la cultura politica — questa nozione, invero complessa, ci interessa sol-

tanto per questo rispetto: se una società politica sia, come tale, consensuale o dissenziente. Se una comunità accetta i **medesimi valori di fondo** e gli stessi metodi di risoluzione dei conflitti, allora diciamo che possiede una cultura politica omogenea, il che equivale a dire consensuale. È il caso dell'Inghilterra, del Giappone, e anche — al livello della cultura politica — degli Stati Uniti. L'Italia è considerata, invece, un paese a cultura politica frammentaria e eterogenea caratterizzato da sub-culture cattoliche, laiche e marxiste. Anche le società polietniche o caratterizzate da conflitti religiosi possono facilmente risultare, a livello politico, non-consensuali.

L'incidenza di questa variabile — se una società sia, nelle sue credenze di base, consensuale o conflittuale — è presto detta: di tanto una collettività è concorde, di altrettanto si restringe l'area dei rischi esterni. Stante il fatto che le questioni di fondo e i valori ultimi non sono controversi, a questo effetto non vi sono rischi. Ne consegue che una collettività omogenea e consensuale si può permettere una riduzione delle precauzioni, e per essa minori costi decisionali. Per esempio, il gruppo decidente può essere ridotto al minimo, le regole maggioritarie non danno luogo a troppi inconvenienti, e il metodo elettorale può essere a collegio uninominale. Ripeto: dal momento che il consenso di fondo riduce automaticamente i rischi esterni, i costi decisionali possono essere ridotti in proporzione. Per converso, nelle società polietniche e a cultura frammentata l'adozione di un metodo uninominale di rappresentanza lascia indifese minoranze esposte ad offese. Nelle società conflittuali, dunque, non solo occorrono gruppi decidenti più numerosi, ma la rappresentanza proporzionale può diventare una garanzia essenziale. E questa mi sembra la valida giustificazione di fondo del nostro proporzionalismo.

Veniamo alla variabile perturbatrice: la soggettività delle percezioni. Si è visto che anche la importanza-gravità delle decisioni dipende, almeno in parte, da elementi soggettivi. Non dimeno, una volta stabilito un criterio, o un insieme di criteri, è possibile graduare la materia del contendere (*issues*) in modo oggettivo o, più esattamente, su basi intersoggettive. Il che consente quantomeno di asserire con sufficiente sicurezza che la decisione *x* è più importante, o meno importante, della decisione *y*. S'intende che la graduatoria è oggettiva, e cioè valida intersoggettivamente, rispetto ai criteri prescelti, e purché questi criteri abbiano a loro volta un fondamento intersogget-

tivo. Dal che si evince che quando parliamo di « soggettività delle percezioni » alludiamo a una soggettività irriducibile e, per così dire, costitutiva. Qui non gioca soltanto il differimento nel tempo o il danno scaricato sull'altro; giocano gli « occhiali interpretativi » e la « mappa cognitiva » di cui disponiamo.

La differenza tra la componente soggettiva riducibile ad una qualche oggettività, e la componente irriducibilmente soggettiva esplose quando una graduatoria di importanza viene sottoposta a un ristretto gruppo di esperti da un lato, e ai grandi pubblici (mediante un sondaggio di opinione) dall'altro. Si capisce che nel piccolo gruppo di esperti opera il correttivo della discussione faccia a faccia, laddove i grandi pubblici sono caratterizzati da carenza di informazione. Ma al fondo di questa divaricazione gioca, come elemento fondamentale, la soggettività della percezione. Il caso lampante è quello della politica estera, e in particolare, nell'età termonucleare, della politica militare. Tutti sanno che le armi termonucleari possono distruggere il genere umano, e tutti convengono che le decisioni in merito sono davvero « capitali ». Eppure i grandi pubblici restano lontani, disattenti. Difetto di competenza? Non direi; ché qui la competenza davvero non sposta granché. Direi, invece, che l'uomo è — percettivamente — un animale Tolemaico anche se, e anche quando, accede a una teoria Copernicana dell'universo.

Comunque sia, il punto è che l'importanza-gravità stabilita da una « ponderazione oggettiva » si trova sovente contraddetta dalle « percezioni soggettive ». Non è soltanto che tendiamo a sottovalutare le conseguenze differite e gli effetti che ricadono su terzi; è che rischi esterni che sono oggettivamente altissimi non sono percepiti come tali — si pensi, oltre che al pericolo termonucleare, alla minaccia di una catastrofe ecologica — laddove questioni che sono oggettivamente di ben poco momento monopolizzano la nostra attenzione. La conseguenza è che settori che comportano altissimi rischi o costi esterni restano sguarniti, mentre in altri settori affrontiamo costi decisionali del tutto sproporzionati alla entità dei rischi che sono in questione. Il che sta anche a dimostrare quanto il passo dalla teoria alla applicazione pratica sia lungo.

Il calcolo del consenso: elementi

Abbiamo visto che le decisioni collettivizzate comportano due tipi di costo — i rischi esterni e i costi decisionali — e che la convenienza o meno di collettivizzare una determinata area di decisioni è indicata dai costi di interdipendenza sociale. Abbiamo poi ricordato le condizioni — variabili contestuali e perturbatrici — che aiutano a passare dallo schema teorico ai casi concreti. A questo punto possiamo entrare nel vivo del « calcolo del consenso ». La domanda è: *come* si decide con quale *esito*. A questo fine dobbiamo prendere in esame i seguenti elementi:

- a) *tipo di esito*: a somma nulla o a somma positiva;
- b) *tipo di situazione decisionale*: discontinua o continua;
- c) *distribuzione della intensità delle preferenze*.

a) *Somma nulla o somma positiva*. Queste dizioni derivano dalla teoria dei giochi, e quindi importa capire come e perché tale teoria si applichi ai nostri problemi. In senso stretto e proprio, la teoria dei giochi è una teoria matematica intesa a stabilire il comportamento ottimale dei partecipanti nei cosiddetti giochi strategici, e cioè quando l'esito non dipende dalla azione di un singolo attore ma dall'incontro tra due o più attori¹¹. Se trasferiamo la teoria dei giochi nel contesto di un gruppo decidente, le analogie sono soprattutto due: primo, l'incertezza sulle contromosse degli altri giocatori e, secondo, la natura dell'esito, che può essere 1) a somma nulla, 2) a somma positiva, e anche 3) a somma negativa.

Un gioco si dice *zero sum*, e cioè a *somma nulla*, quando una parte guadagna esattamente quel che la controparte perde. Pertanto una soluzione o esito è a somma nulla quando A vince quel tanto che toglie a B. Esempi propri di giochi a somma nulla (a due) sono i dadi, e (a più di due) il poker. Il problema è semplicemente di vincere. Il giocatore cauto sceglierà la strategia di minimizzare la sua perdita massima. Il giocatore avventuroso cercherà di infliggere all'avversario il maggior danno possibile anche se questa strategia comporta per lui maggiori rischi. In ogni caso, quando un gioco è a

¹¹ Cfr. Luce e Raiffa. La paternità dell'approccio è di J. Von Neumann e O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, (1944), New York, Wiley, 1964³.

somma nulla l'alternativa è soltanto di vincere o perdere. Estendendo lo schema ai « giochi figurati », il furto è un esempio economico di somma nulla e la lotta di classe ne è un esempio politico.

Un gioco si dice *positive sum*, e cioè a *somma positiva*, quando tutti possono guadagnare. In sostanza la somma positiva è il corrispettivo di un gioco cooperativo. Un contratto è già un caso di gioco a somma positiva se si suppone che entrambi i contraenti lo stipulano perché guadagnano qualcosa. Ora, se nessuno necessariamente perde e tutti possono guadagnare, è chiaro che il problema diventa di come distribuire le vincite: si gioca per spartire una torta a proprio vantaggio, non più per portarla via a un altro. Visto che ci soffermeremo a lungo sui sistemi decisionali a somma positiva, qui basterà osservare, in linea generalissima, che di tanto ci si allontana dalla « politica come guerra »¹² avvicinandosi alla « politica come trattativa »¹³, di altrettanto si passa da esiti a somma nulla ad esiti a somma positiva.

Esistono anche giochi che si dicono *minus sum*, e cioè a *somma negativa*. L'esempio è quello di due duellanti che si uccidono entrambi. Non dico che questi giochi non siano pertinenti alla politica. Tutt'altro; basti pensare ai veti reciproci che caratterizzano il gioco politico in Italia. Ma esorbitano dal filo del mio argomento.

b) *Situazioni decisionali*. Talvolta siamo chiamati a decidere a distanza di tempo, *una tantum*, su una questione sola. È il caso dei referendum, ed è anche il caso delle elezioni¹⁴. In questi casi abbiamo una situazione decisionale *discontinua*,

¹² È la politica così come l'ha teorizzata Carl Schmitt. Vedine ora la raccolta dei maggiori scritti nel vol. *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, a cura di G. Miglio e P. Schiera.

¹³ L'ampia letteratura contemporanea sulla politica come *bargaining*, e cioè come trattativa e compromesso, fa capo a R. E. Dahl e C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper, 1953; e una sua raffinata variante è l'« incrementalismo » del più recente Lindblom, di cui vedi, assieme a D. Braybrooke, *A Strategy of Decision*, New York, Free Press, 1963.

¹⁴ S'intende che un referendum può investire anche un grappolo di questioni. Ma si tratta sempre di *issues* discrete, ad ognuna delle quali si può solo rispondere affermativamente o negativamente. Anche alle elezioni siamo investiti, in concreto, da una questione sola: per chi votare. La differenza è tra « questione sostantiva » (referendum) e « scelta di persona » o di partito (elezione).

vale a dire una struttura di alternative che si riflette in *decisioni discrete*. Le situazioni decisionali discontinue non sono scelte a capriccio, ma sono imposte dai grandi numeri, o comunque da collettività slegate e disperse. Anche una altissima frequenza di elezioni e referendum non modificherebbe la natura discontinua di questo tipo di situazione decisionale. Supponiamo che ogni cittadino ogni sera voti su un terminale installato a casa sua: le sue decisioni resterebbero discrete. La caratteristica di una situazione decisionale discontinua è, infatti, che ognuno vota o decide *da solo* e frammentariamente. Quel che manca è l'interazione di gruppo, e per essa la « costruzione » delle decisioni che riflette reciproche persuasioni e transazioni. Un'altra caratteristica delle situazioni decisionali che coinvolgono i grandi numeri è che l'universo dei decidenti non è mai lo stesso: c'è chi diserta o si astiene, chi muore, e chi vota per la prima volta. Ne consegue che l'esito — che è soltanto una somma di sí e di no — può dipendere dal semplice variare della collettività che di volta in volta si esprime.

In altre occasioni, invece, troviamo un gruppo durevole al quale viene sottoposto un *flusso di decisioni*, e cioè una serie di questioni che sono connesse e che si susseguono nel tempo. In tal caso abbiamo una situazione decisionale *continua* caratterizzata dal fatto che nessuno dei decidenti decide in isolamento, e che ogni decisione trova un suo collegamento con altre. Come è evidente, una situazione decisionale continua postula non solo dei piccoli numeri, ma anche dei gruppi investiti di precise mansioni che si riuniscano di frequente faccia a faccia. Quando un gruppo ha queste caratteristiche viene identificato chiamandolo *comitato*.

Un insieme di comitati che in qualche modo interagiscono costituisce un *sistema di comitati*. I termini comitato e sistema di comitati designano, dunque, dei gruppi istituzionalizzati costituiti in organismi stabili — cioè abbastanza durevoli nel tempo — ai quali vengono demandate con regolarità decisioni su un flusso continuo di questioni. Un consiglio di facoltà, un consiglio dei ministri (governo), le commissioni parlamentari (specie in sede deliberante) sono tutti comitati. E un sistema di comitati è di gran lunga il modo piú frequente ed efficace di strutturare un sistema decisionale. Di fatto, come vedremo, qualsiasi sistema politico (nonché amministrativo ed economico) è gestito da un sistema di comitati.

c) *Intensità delle preferenze individuali.* Per ogni problema vi sono coloro che sentono quel problema appassionatamente, e altri che non lo sentono, o che lo sentono poco. Il che equivale a dire che per ogni questione troviamo una *diseguale intensità* di preferenze (positive o negative) individuali. Che le nostre preferenze abbiano una diversa intensità — talune sono forti, altre deboli — è un fatto arcinoto. Ma è uno di quei fatti di cui ci sfuggono le implicazioni.

Prendiamo la regola maggioritaria, e in particolare la regola della maggioranza assoluta. Si tratta di una regola intesa a risolvere i conflitti; conflitti che riflettono, appunto, preferenze di segno contrario. Eppure la intensità delle preferenze viene del tutto ignorata da coloro che teorizzano il principio maggioritario, e per esso la regola che il 51 per cento deve prevalere sul 49 per cento. Beninteso, la regola maggioritaria può soltanto contabilizzare gli individui (non la loro intensità di preferenza). Il suo fondamento è — e non può non essere — che ad ognuno debba essere attribuito *eguale peso in quanto individuo*. Il che non toglie che la disequale intensità dei nostri sí e dei nostri no è una realtà; e una realtà che segna il limite del principio maggioritario. Infatti se pesiamo, invece degli individui, la loro intensità di preferenza, ne risulta che la regola maggioritaria *rende eguali intensità diseguali*. La regola maggioritaria presuppone che si dica: « facciamo finta » che tutte le intensità siano eguali. Ma eguali non sono.

Non mi si fraintenda. Non sostengo che dovremmo attribuire eguale peso a eguali intensità, invece di eguale peso a individui dichiarati eguali. A questo modo si distrugge la regola maggioritaria e la si sostituisce con una regola ancora più discutibile. Cerco soltanto di spiegare come mai la regola maggioritaria non è mai accettata sino in fondo, e non è mai accettata da tutti. In particolare ecco perché le « minoranze intense » (e cioè a forte intensità di preferenza) regolarmente contestano il principio maggioritario e rifiutano di sottomettersi.

Inutile fingere di non vedere. Un no « forte » finisce per vincere su due sí « deboli », così come, viceversa, un sí ostinato batte due no fievoli. Cambiando scala, una maggioranza del 51% è imbattibile se non è costituita *solo* da 51 individui, ma *anche* da 51 individui che « sentono fortemente » la soluzione da loro preferita. Ma se una maggioranza del 51% è sostenuta da intensità debole, mentre la minoranza raccoglie coloro che

avversano quella decisione con forte intensità, l'esito della partita diventa dubbio, e forse non conviene dirimere la controversia mediante il principio maggioritario.

Gli inconvenienti di una regola che rende eguali intensità diseguali emergono soprattutto nelle esperienze di democrazia diretta e segnatamente, come vedremo, nel caso del referendum. Al momento importa segnalare una ulteriore implicazione della diseguale intensità delle preferenze: e cioè il perenne riproporsi — a dispetto del principio maggioritario — di un comando minoritario. Alludo alle cosiddette e ben dette *élites traenti*. Di solito le avversiamo o le difendiamo, senza mai andare al fondo del perché ci sono. Eppure è semplice. Anche in un mondo nel quale tutte le risorse di potere fossero perfettamente pareggiate, è facile profezia che esisterebbero sempre minoranze che contano e pesano più delle maggioranze corrispettive. È facile profezia perché le élites traenti sono, appunto, *minoranze intense*. È la loro intensità che le costituisce, che le rende attive, e che ne spiega la forza d'attrazione e l'impatto. Si chiederà: ma perché le minoranze intense sono sempre (piccole) minoranze? La risposta sembra essere che soltanto piccoli gruppi sono durevolmente e egualmente intensi su un arco globale di questioni. È vero che si possono ipotizzare anche « maggioranze intense ». Ma queste maggioranze sono, inevitabilmente, *maggioranze occasionali* che si formano su una questione per poi dissolversi e ricomporsi diversamente su un'altra questione. La differenza è, dunque, che le minoranze intense sono *gruppi reali*, mentre le maggioranze intense sono aggregati dispersi e effimeri. Se non sono effimeri, è perché sono organizzati e mobilitati da minoranze intense: e così il circolo si salda.

Posto che il principio maggioritario disconosce la diversa intensità delle preferenze individuali ne consegue che tale principio deve essere adoperato con cognizione di causa, con precisa consapevolezza dei suoi limiti e, comunque, in mancanza di meglio. Il che apre il quesito se vi sia un « meglio », e quale sia. Una prima risposta è, forse, che il principio dell'unanimità sarebbe meglio. Difatti l'unanimità rende giustizia alla intensità delle preferenze: a tal punto che un solo dissenziente « intenso » può bloccare la decisione. Appunto, l'unanimità sarebbe meglio se il suo costo (decisionale) non fosse la paralisi. Ma il costo dell'unanimità è sempre la paralisi? Ecco il punto.

Finora abbiamo guardato alla diversa intensità delle prefe-

renze come un *ostacolo*, come un elemento che ostacola la applicabilità del principio maggioritario. Ma il fatto che le intensità siano diverse può essere visto come un fatto positivo, come un *vantaggio*. Se le preferenze di ognuno fossero egualmente e fortemente intense, sempre, per tutte le questioni, è difficile capire come un corpo decisionale possa comporre i propri dissidi interni. Se un organo decisionale arriva nel proprio seno a un accordo, è proprio perché su ogni singola questione le preferenze dei suoi componenti non sono egualmente intense. Insomma, l'accordo è facilitato dal fatto che, a fronte degli intensi, stanno i non-intensi. Ma a questo punto occorre approfondire il già ricordato sistema dei comitati, e per esso il modo di operare dei piccoli gruppi investiti da decisioni continue.

Il sistema dei comitati

Il sistema dei comitati è un sistema decisionale largamente invisibile che sfugge all'attenzione non tanto perché si occulti e operi necessariamente dietro le quinte, quanto per la sua dispersione, per la sua minuta frammentazione. I comitati sono piccoli — vanno grosso modo da dieci a trenta persone, o poco più — e anche per questo motivo tendono a moltiplicarsi e sono numerosi. Questa scarsa visibilità non toglie che in qualsiasi sistema politico le decisioni nascono in seno a dei comitati, che sono istruite da dei comitati, e spesso decise da un comitato di ultima istanza. Visibile o no, dunque, il sistema dei comitati finisce per avere un peso decidente risolutivo.

Il fatto che un sistema di comitati sfugga alla visibilità concorre anche a spiegare come mai il funzionamento di questo sistema decisionale sia poco o punto capito. Un sistema di comitati è costituito da gruppi *istituzionalizzati* e *durevoli*. A questo fine non occorre che la rotazione o sostituzione dei membri di ogni comitato sia relativamente lenta. Quel che conta è l'aspettativa della permanenza. Chi assume il « ruolo » di facente parte di un comitato istituzionalizzato, assume per ciò stesso la prospettiva di durata dell'organo. Inoltre — come già sappiamo — un comitato è tale in quanto gli competa un flusso di decisioni che si susseguono nel tempo. Riassumendo, un sistema di comitati è posto da queste due condizioni istitutive:

1) stabilità degli organi decidenti, 2) una serie continua di questioni da decidere.

Come funziona un sistema di comitati? Mai, o quasi mai, con regole maggioritarie. Di solito il gruppo non vota. Invece trova un accordo sulla base di questa tacita aspettativa: che quel che ogni componente del gruppo concede oggi gli verrà ricambiato domani. È, se si vuole, la regola del *do ut des*. Ma il meccanismo è piú complesso: è un meccanismo di *compensazioni reciproche differite* o anche — è lo stesso — di scambi e pagamenti interni differiti.

I presupposti di un sistema di compensazioni, scambi o pagamenti interni differiti, sono impliciti in quanto già detto, e sono due. Primo, la *diseguale intensità di preferenze*, questione per questione, dei componenti del gruppo: chi « cede », o concede, è chi sente quel determinato problema meno intensamente di chi « domanda ». Secondo, il *contraccambio nel tempo*, è cioè su altre decisioni future: chi cede o concede oggi si aspetta (tacitamente) di essere ricambiato in qualche altra occasione. Questi elementi sono strettamente legati. Infatti è chiaro che la *differibilità* presuppone un futuro, un flusso di decisioni che si rinnovano nel tempo; ma è altrettanto evidente che occorre anche la *disposizione a transigere* posta dal fatto che a ogni momento vi sono componenti del gruppo « meno intensi » disposti a rinviare l'accoglimento delle loro preferenze ad altra occasione.

Può sembrare, a prima vista, che un sistema decisionale cosiffatto sia non solo fragile, ma esposto a troppe condizioni e incognite. In verità è un sistema che funziona, e che funziona molto piú scorrevolmente di quanto possa sembrare, per questa elementare ragione: che è un sistema decisionale realistico che non si affida alla pura e semplice « buona volontà » di addivenire a un accordo. Il sistema dei comitati trova la sua forza nel fatto di non fondarsi su pie intenzioni, ma di essere un sistema di concreti incentivi e vantaggi. Difatti, come si sarà già capito, è un sistema decisionale a somma positiva. Tutti i componenti del gruppo guadagnano, alla distanza, qualcosa. È ben per questo che nei comitati non si procede, di solito, a maggioranza, ma si raggiungono *compromessi* sanzionati dall'*accordo unanime*: posta la disposizione a transigere data dalla disequale intensità delle preferenze, esiste anche l'interesse a concordare dato dalla prospettiva di una contabilità globale che risulti, nel tempo, a somma positiva.

Beninteso, ogni comitato ha i suoi conflitti, e conflitti che

può risolvere solo decidendo a maggioranza. Ma se questa diventa, da eccezione, regola, allora un sistema di comitati non è piú tale: si inceppa e non funziona piú secondo le caratteristiche che gli sono proprie. Il meccanismo decisionale del comitato pone in essere un *sistema conciliativo*; sistema conciliativo che rifugge dall'utilizzare il principio maggioritario proprio perché ne sta agli antipodi. Quando si dice a maggioranza il gioco è a somma nulla: la maggioranza vince e la minoranza perde. Se questa maggioranza è stabile, avremo sempre una stessa maggioranza che vince sempre, e una stessa minoranza che perde sempre. E se cosí è, allora non c'è sistema di comitati.

Finora ho richiamato le regole tacite di funzionamento di un solo comitato, e cioè di gruppi presi isolatamente. Infatti ho parlato soltanto di compensazioni (scambi o pagamenti) reciproci *interni*: interni al gruppo decidente. Senonché ogni comitato è inserito in una fitta rete di altri comitati, e spesso una decisione non diventa esecutiva senza il nulla osta o l'appoggio di altri comitati collaterali e sovraordinati. Occorre pertanto capire il funzionamento di questo sistema nel suo insieme, *come sistema*. Come è che una molteplicità di comitati fa « sistema »?

A questo effetto al meccanismo dei pagamenti interni si aggiunge un secondo meccanismo detto dei *pagamenti collaterali*. I pagamenti collaterali (*side payments*) avvengono — lo suggerisce la dizione — ad effetto terzi: sono dunque pagamenti *esterni*. Ovviamente, nell'ambito di un sistema di comitati questi terzi sono altri comitati. Ma nella misura in cui un sistema di comitati si apre, e deve rendere i conti, a un elettorato (o al potere popolare), nella stessa misura i pagamenti collaterali avverranno anche a fronte di questo piú ampio mondo circostante.

Possiamo ora completare il quadro: un sistema di comitati funziona sulla base di scambi o pagamenti interni differiti, condizionati da pagamenti collaterali esterni. I pagamenti differiti pongono in essere un meccanismo decisionale a somma positiva. I pagamenti collaterali costituiscono un *meccanismo di coordinamento* fondato sulla *regola delle reazioni previste*. A detta di questa regola noi « scontiamo in anticipo » — implicitamente e pressoché automaticamente — le « reazioni » dei terzi toccati da una decisione¹⁵. Cosí l'aspettativa di una rea-

¹⁵ È la regola enunciata da Carl J. Friedrich nel 1937. Vedila ora riformulata in *Man and His Government. An Empirical Theory of Politics*, New York, McGraw-Hill, 1963, cap. 11.

zione negativa dà luogo a indecisione e spiega molte non-decisioni. Oppure una decisione (corretta) può essere distorta dall'aspettativa che, altrimenti, la reazione sarebbe sfavorevole. Sia chiaro: tanto ad effetto dei pagamenti reciproci differiti, come in ordine ai pagamenti collaterali, il sistema dei comitati funziona mediante aggiustamenti pressoché automatici. Vale a dire, né i pagamenti interni né quelli collaterali vengono esplicitamente « contrattati »: essi rientrano nelle regole tacite del gioco.

Democrazia e sistema di comitati

Un sistema di comitati opera all'interno di qualsiasi sistema o regime politico, e dunque anche all'interno di un sistema di democrazia rappresentativa. Il che solleva il problema della compatibilità tra sistema di comitati e democrazia. Ma cominciamo dalla ragion d'essere obiettiva e — mi sembra — necessaria di un sistema di comitati. Primo, solo un piccolo gruppo, e in particolare un comitato, può discutere, esaminare e vagliare: e la disamina faccia a faccia dei pro e contro delle possibili soluzioni costituisce parte integrante della formazione della decisione. Secondo, un sistema di comitati è tanto più necessario quanto più si deve far ricorso alla divisione del lavoro, e per essa alla specializzazione delle competenze.

Se questi motivi spiegano la presenza dei comitati in qualsiasi sistema politico, nondimeno un sistema di comitati viene plasmato dalla città nella quale si colloca. Pertanto un sistema di comitati che opera all'interno di un sistema democratico acquista caratteristiche proprie. Una prima differenza è questa: quanto più un sistema politico si democratizza, tanto più i comitati si moltiplicano; e questo a prescindere dalla crescita dell'apparato burocratico e dalle aree di intervento dello Stato. Perché? Si può sostenere che questo andamento equivale a uno sviluppo di anticorpi, e ciò costituisce un fattore limitativo e controbilanciante rispetto allo sviluppo democratico. A me sembra più importante sottolineare, peraltro, la complementarità e la congruenza tra i due sviluppi. Direi: tanta più democrazia, quanti più comitati. Per un primo rispetto, infatti, la crescita dei comitati esprime e realizza esigenze pluralistiche di decentramento e moltiplicazione dei centri decisionali. Inoltre,

i comitati sono occasione di partecipazione. Ma qui occorre intendersi.

Partecipare vuol dire « prendere parte », essere partecipe, essere incluso. Il significato del termine è semplicissimo; ma la sua traduzione in pratica non lo è. Ovviamente la partecipazione possiede una (variabilissima) dimensione psicologica: il *sentirsi partecipe*. All'inizio — come oggi in Africa — la partecipazione è, per i neo-inclusi, una importante gratificazione simbolica. In Occidente, quando si allargava o estendeva il suffragio, i nuovi votanti si sentivano partecipi. Ma con l'andar del tempo, con l'assuefazione, la *partecipazione elettorale* non ci basta piú. Oggi l'elettore che vota in regime di suffragio universale è semmai incline a sentire la inefficacia del proprio voto. Vale a dire, la cosiddetta partecipazione elettorale non è piú sentita come una partecipazione sufficiente o effettiva. Pertanto si reclama sempre piú una *partecipazione reale*, un prender parte effettivo, di presenza e in persona propria.

Sí, ma in questi termini « reali » la partecipazione è un rapporto espresso da una frazione. In un gruppo di dieci, ognuno partecipa per $1/10$; in un gruppo di cinquanta, la parte di ogni partecipante è $1/50$; e in una collettività decidente di cinquanta milioni il rapporto tra numeratore e denominatore è tale che, in sostanza, nessuno pesa nulla. Insomma, la partecipazione perde di effettività quanto piú aumenta il numero dei partecipanti. E la verità è che solo il piccolo gruppo consente una partecipazione autentica, che solo in un piccolo gruppo ci sentiamo « efficaci », una parte decidente che conta¹⁶. Ecco, allora, non solo la proliferazione dei comitati, ma il potenziale di positività democratica di un sistema di comitati. I comitati, in quanto piccoli gruppi, sono occasione concreta di effettiva, efficace partecipazione. Al di fuori di un sistema di comitati, e tanto piú ci trasferiamo in contesti di « partecipazione in massa », di altrettanto la partecipazione si riduce a partecipazione simbolica e inautentica.

Si badi: ho parlato solo di potenziale. Infatti aumentare le occasioni di partecipazione aumentando i piccoli gruppi deci-

¹⁶ Il piccolo gruppo in questione non è, beninteso, l'assemblea, che è soltanto una aggregazione occasionale che può dare, a breve periodo, gratificazioni simboliche, ma che non costituisce in alcun modo occasione seria di partecipazione efficace. Il piccolo gruppo è, in questo esempio, quello che sta a monte dell'assemblea, che la indice e ne tira le fila.

denti risolve il problema di chi nei comitati ci sta; ma cosa ne viene a chi ne resta fuori? Ovviamente nulla, o ben poco, a meno che il sistema dei comitati non sia legato alla collettività esterna — al *demos* in generale — dal cordone ombelicale della rappresentanza. E con questo arriviamo al vero tratto distintivo del sistema di comitati che opera all'interno di un sistema democratico: l'esistenza di comitati rappresentativi. Nelle democrazie i comitati restano, anzi aumentano; ma il loro modo di formazione, e per esso la loro composizione, si trasforma. Non è, s'intende, che tutti i comitati diventano a composizione rappresentativa. Un sistema decisionale si articola come una rete stradale, come un reticolato di percorsi. Per controllarlo basta controllare alcuni incroci. Se i comitati che agiscono in nome e per conto dei rappresentati sono ben piazzati, ne basta uno per percorso.

Ad effetto della loro democraticità esterna — e cioè nei confronti del *demos* assente e in generale dei terzi — tutto dipende, dunque, da *come* e con quale *ruolo* i comitati vengono formati. Se la loro composizione è — in qualche giuntura strategica — rappresentativa dell'universo in capo al quale ricadono gli effetti delle decisioni; se vi sono comitati « sensitivi » alle domande che loro pervengono; se questi comitati sono tenuti a « rispondere responsabilmente » del loro operato; se tutte queste condizioni sono soddisfatte, allora un sistema di comitati concorre positivamente al funzionamento di un sistema democratico.

Ovviamente il giudizio di democraticità (o meno) dipende dal parametro che viene usato. Se per democrazia si intende, alla lettera, un *demo-potere*, niente va bene, ivi incluso il sistema dei comitati. Ma questo è il modo antico (sia pure rinverdito dal primitivismo democratico dei nostri tempi) di concepire la democrazia: antico non solo per la sua veneranda età, ma soprattutto perché indissolubilmente legato alla democrazia *in piccolo* degli antichi. Nessuno lo contesta: in democrazia il *demos*, il popolo, è il titolare del potere. Senonché quel che fa tutta la differenza non è la titolarità: è l'esercizio del potere. E di tanto aumenta la dimensione di un *demos*, di altrettanto la titolarità si disgiunge dall'esercizio. Mille persone si possono ancora autogovernare; cento milioni di persone no. Ecco perché ci occupiamo sempre meno della *titolarità del potere*, e ci interessiamo sempre più degli *effetti delle decisioni*: su chi ricadono, e secondo quali criteri. Chi reclama

la massimizzazione del demo-potere ritiene che tutti i problemi siano *in entrata*. Ma i problemi passibili di soluzione sono soprattutto *in uscita*, e cioè in sede di ricavi.

D'altronde non è solo che il problema di conferire al demos l'esercizio del potere si rivela sempre più analogo alla quadratura del cerchio. È anche dubbio che il potere interessi al demos come un fine in sé. Il potere di comandare la città interessa la totalità dei cittadini per la sua strumentalità, per l'uso che ne viene fatto. Il che viene a dire che il demo-potere è, in realtà, mezzo di *demo-distribuzione*, e cioè uno strumento finalizzato a una *equi-distribuzione dei benefici* e, correlativamente, a una equi-prevenzione delle malefatte.

Se dunque vediamo il problema non più in chiave di demo-potere ma di demo-distribuzione — e cioè di ricavi o di esiti — in quest'ottica il sistema dei comitati rivela la sua positività democratica. Ne risulta, infatti, che un sistema di comitati rappresentativi massimizza la demo-distribuzione. E questo per la semplice ragione che il sistema dei comitati produce esiti a somma positiva. Se un comitato *sta per* dei rappresentati, tutti coloro che sono rappresentati in quel comitato sono beneficiati, alla distanza, da un sistema decisionale a compensazioni differite.

Beninteso, non tutti i problemi possono essere risolti mediante tecniche decisionali a somma positiva, e cioè mediante compensazioni differite e/o collaterali. Di tanto aumenta la numerosità del corpo decidente, di altrettanto si deve votare e applicare un qualche principio maggioritario che è — di per sé — una tecnica decisionale a somma nulla. Si badi: in pratica non è sempre né necessariamente così. Le tecniche maggioritarie sono a somma nulla quando le maggioranze e le minoranze sono stabilizzate, o costanti. Se sono fluide, e sono interpellate con frequenza, allora il difetto della tecnica è corretto da questa fluidità¹⁷. Il difetto del principio maggioritario è irrimediabile,

¹⁷ Per la differenza tra maggioranze stabili e fluttuanti vedi in questo fascicolo R. D'Alimonte, *Regola di maggioranza, stabilità e equi-distribuzione*, par. 3, che la precisa assai bene nella distinzione tra « maggioranza predominante » e « maggioranze controbilancianti ». Quando le decisioni, o le alternative, sono discrete (a un colpo solo) la maggioranza è sempre, per definizione, predominante: e dunque la regola maggioritaria è, come tale, a somma nulla. Le maggioranze controbilancianti (lo dice il plurale) presuppongono una pluralità di decisioni, simultanee o diacroniche che siano. In concreto, ad una elezione o ad un

peraltro, a fronte delle « minoranze intense ». Le minoranze intense battute ai voti trovano ascolto e soddisfazione solo nel sistema dei comitati. Dal che discende che in tanto le minoranze intense sono disposte a sottostare (quando occorra) alla regola maggioritaria, in quanto trovano adeguate controassicurazioni e compensazioni in un meccanismo decisionale a somma positiva.

Tiriamo le fila. Il sistema dei comitati si raccomanda per molti rispetti e ragioni. In prima istanza, e in generale, un sistema di comitati:

1) non solo riconosce l'esistenza della diseguale intensità di preferenze individuali, ma la mette a profitto: poiché è proprio questa diseguale intensità che consente un accordo transattivo, questione per questione, ripagato da compensazioni differite;

2) produce esiti a somma positiva: grazie alle compensazioni differite, tutti possono guadagnare, seppure in diversa misura;

3) produce decisioni discusse e argomentate (mentre altri sistemi decisionali registrano semplicemente la forza di volontà preconstituita) e dunque migliora la qualità delle decisioni.

Se poi aggiungiamo la clausola che alcuni dei comitati in questione debbano essere *comitati rappresentativi*, i vantaggi di un sistema di comitati, anche ai fini democratici, sono:

4) forte riduzione dei *rischi esterni*: le decisioni sono sottratte all'arbitrio di uno solo e demandate a gruppi tenuti a risponderne;

5) equi-distribuzione (tendenziale) sia dei *benefici* come dei *costi esterni*: alla distanza i costi-benefici si distribuiscono su tutta la collettività rappresentata;

6) fortissima riduzione dei *costi decisionali*, visto che i meccanismi rappresentativi consentono di ridurre drasticamente le dimensioni di ogni comitato (fatta salva la sua rappresentatività).

Con tutto questo non si vuole né si può sostenere che la proliferazione di un sistema di comitati rappresentativi costituisce una adeguata risposta ai problemi della cosiddetta « democrazia partecipata ». Per soddisfare questa esigenza nell'am-

referendum corrisponde sempre una maggioranza predominante, mentre un parlamento consente maggioranze controbilancianti, e, quindi, esiti a somma positiva che sono compensazioni tra una serie di somme nulle.

bito di un sistema di comitati occorrerebbe un numero di comitati così alto da creare — dal punto di vista funzionale — situazioni di sovraccarico, e anzi di indigestione, sicuramente disfunzionali. Infatti di tanto aumenta il numero dei comitati nei quali e *tra* i quali si fraziona un iter decisionale, di altrettanto si allungano non solo i tempi decisionali, ma aumentano i problemi di coordinamento, e per essi l'onerosità e l'incidenza (sino al limite dello scoordinamento) dei pagamenti collaterali. Detto in breve: anche la numerosità dei comitati costituisce un costo decisionale. E dunque non c'è dubbio che la pluralizzazione e la proliferazione dei comitati raggiunge un soffitto, un limite di tollerabilità funzionale, oltre il quale quel che si guadagna in sede di « partecipazione decentrata » si perde, e si perde a dismisura, in sede di conclusività, di efficienza, e anche di senso di efficacia. Sarebbe bello riunire tutti in tanti gruppi quanti ne occorrono per attribuire a ciascuno un « potere partecipante » che abbia senso. Senonché questa soluzione trova lestamente un limite e un ostacolo insuperabile nei grandi numeri, nelle « diseconomie di dimensione ». Non pretendo, dunque, di proporre una ricetta atta a risolvere il problema della massimizzazione della partecipazione. Ho inteso soltanto far presente che le occasioni di partecipazione vengono diminuite, non aumentate, dal depotenziamento di un sistema di comitati.

Apatia, partecipazione e referendum

Questo scritto è meramente introduttivo e « tentativo ». Nessun problema è stato approfondito, e l'ambito dei temi investiti dalle tecniche decisionali e dal calcolo del consenso è stato intravisto soltanto in minima parte. Per esempio, le implicazioni della diversa intensità delle preferenze restano in gran parte da esplorare.

Il tallone di Achille delle esperienze democratiche del nostro tempo è costituito — a parere dei più — dall'apatia, dal cittadino indifferente alla politica o, come anche si dice, depolitizzato. Questo problema non è che un'altra faccia della diseguale intensità delle preferenze individuali. Così come troviamo che le singole questioni sono sentite con diversa intensità, analogamente troviamo interesse-disinteresse nei confronti della politica globalmente intesa. Come risulta immancabilmente dai sondaggi demoscopici, i più non si interessano di politica:

preferiscono altre cose. Le percentuali dipendono, ovviamente, da dove si colloca la soglia tra un « minimo di interesse » e l'assoluto « disinteresse ». Comunque, se l'interesse è misurato dall'indicatore della partecipazione attiva alla politica (al di là della mera partecipazione elettorale), allora la grandissima maggioranza dei cittadini — fino al 90 per cento — arriva a cadere nella classe dei poco o punto interessati. Stante queste proporzioni, o meglio sproporzioni, è più che giusto deplorare il cittadino assente e indifferente. Ma supponiamo che la maggioranza dei cittadini sia altamente intensa. Cosa succederebbe?

Il quesito si divarica in due direzioni: la partecipazione attiva (il fare), e la cognizione-informazione (il sapere). Una maggiore e migliore democrazia presuppone che le due cose aumentino insieme, di pari passo. Il che non è: *l'intensità emotiva* e la *competenza cognitiva* variano indipendentemente l'una dall'altra. L'aumento della passione non comporta un congruo e correlativo aumento della cognizione; e si può anche avere il primo senza alcun riflesso sul secondo. E se così è, allora è molto dubbio che dei cittadini altamente intensi (appassionati e attivizzati) che restino altamente disinformati e incompetenti, vadano a produrre una migliore democrazia (in qualsiasi senso).

Il punto più delicato e dolente sembra essere, quindi, la competenza o, più sommessamente, *l'informazione*. Essendo fuori di dubbio che il livello di informazione politica del cittadino medio, e per esso dei grandi pubblici, è incredibilmente basso — se commisurato alla posta in gioco — ed essendo altrettanto indubbio che la terapia presuppone una diagnosi, la domanda è: come si spiega tanta disinformazione? La nostra tendenza è di scaricare le colpe sulla insufficienza e sulla cattiva qualità, o inidoneità, della scuola e delle comunicazioni di massa. Sulla cattiva qualità e inidoneità delle agenzie di socializzazione si può spesso convenire. Ma che nelle democrazie della seconda metà del XX secolo l'informazione sia — ai fini del problema proposto — quantitativamente insufficiente, proprio non direi. Semmai il comune cittadino soffre di indigestione: è inondato, bombardato e frastornato da un eccesso di informazione. No, la diagnosi non è questa, o non sta tutta qui.

Ripartiamo ancora una volta dalla diseguale intensità delle preferenze. Se le preferenze sono diseguali ciò comporta che anche *l'attenzione è diseguale*. Detto per intero: la preferenza è (indica, suscita) interesse; e là dove non c'è interesse c'è

disattenzione. L'implicazione sembra essere che dove manca l'attenzione manca anche, di pari passo, l'informazione: chi non si interessa non sa. E se l'informazione è disappetita non saranno dosi aggiunte di informazione a porre rimedio alla disinformazione. Si badi, gli argomenti sono due. Il primo è che l'aumento di intensità-interesse non comporta, di necessità, aumento di conoscenze: si può essere appassionati (attivissimi) e ignoranti. Il che non toglie — secondo argomento — che dal disinteresse non può nascere informazione e cognizione. Non dico, con questo, che non si possa e debba fare meglio. Ma siamo a una giuntura aggrovigliata e delicatissima.

Si dirà: intanto cominciamo dal massimizzare la partecipazione — il fare — e poi vedremo. E, certo, ai livelli di partecipazione ai quali ci troviamo un incremento gioverebbe. Ma non è questo il toccasana. Come sappiamo, la partecipazione effettiva e fruttuosa è quella che si attua nei sistemi dei comitati. Ora, se un sistema di comitati non scoppia per sovraccarico — e cioè se la proliferazione dei comitati trova un limite che ne salva la funzionalità — è proprio grazie agli apatici, agli indifferenti che non ambiscono a partecipare. Se così non fosse, il problema sarebbe insolubile. Pertanto, nel reclamare « più partecipazione » occorre sapere come e dove accomodarla. Altrimenti siamo soltanto degli apprendisti stregoni.

La democrazia partecipata si può esprimere anche mediante l'istituto del referendum, che merita a questo punto di essere esaminato, sia pure a volo d'uccello. In verità, il referendum è considerato un istituto di democrazia diretta; ma niente vieta di vederlo, in prospettiva, come strumento principe di partecipazione.

Un primo modo di argomentare il caso del referendum è di dire: siccome non sappiamo cosa pensa e vuole, su un determinato argomento, la collettività, interpelliamola e lasciamo che quella informazione si converta *eo ipso* in decisione. L'argomento è ineccepibile nella misura in cui una democrazia rappresentativa non ha nulla da guadagnare dal governare al buio. Senonché *sub specie* di strumento di informazione il referendum ha fatto il suo tempo, nel senso che è largamente superato dai sondaggi demoscopici e di opinione. Se davvero vogliamo tastare il polso della collettività, allora sarebbe assai meglio istituzionalizzare i sondaggi di opinione, introducendoli — con le dovute e necessarie garanzie — nel novero degli strumenti a disposizione dei parlamenti e dei governi. Il che viene a dire

che, oggi come oggi, il referendum (abrogativo o deliberativo che sia) si residua ad essere uno strumento decisionale che si aggiunge alle elezioni come un secondo canale di manifestazione della volontà popolare. La differenza è che nelle occasioni elettorali vengono scelte le *persone* che andranno a decidere i problemi; nel referendum sono i *problemi* che vengono direttamente decisi dalla collettività interessata. Ma questa differenza è attenuata da questa affinità: che un referendum nazionale è esposto agli stessi agenti di mobilitazione e di propaganda che intervengono nelle campagne elettorali. Quando non sono i partiti, allora sono i gruppi di pressione che interferiscono pesantemente nei verdetti. Dunque, come istituto di democrazia diretta il referendum tanto « diretto » non è. E, torno a dire, quale strumento di informazione il referendum non è dei migliori. Queste considerazioni non tolgono che il referendum sia un « massimizzatore » di democrazia. Ma con quali frutti?

In primo luogo il referendum massimizza il « demo-potere » (la democrazia in entrata), ma non la « equi-distribuzione », e cioè la democrazia in uscita. Difatti il referendum rientra nei casi nei quali il principio maggioritario comporta sicuramente esiti a somma nulla. Il referendum è tipicamente una decisione *one shot*, a un colpo solo, che taglia la testa al toro: chi vince, vince tutto; chi perde, perde tutto; e sulla questione il problema è chiuso. Ne consegue che il referendum non è un buon metodo di risoluzione dei conflitti. Se usato senza discernimento è anzi un metodo di surriscaldamento dei conflitti. Sia chiaro: la perplessità non è tanto che il referendum produce esiti a somma nulla; è che — tra tutti i metodi di affrontare i conflitti — è quello che più lascia le minoranze « intense » e/o « informate » alla mercé di maggioranze mobilitabili che sono tali in quanto punto o malissimo informate. In un referendum che chiama in causa decine di milioni di votanti l'esito può dipendere — e spesso dipende — da chi vota più o meno a caso: talché è una maggioranza relativamente disinformata e indifferente che decide la contesa. Beninteso il problema è meno acuto nei paesi consensuali (a cultura politica omogenea) che nei paesi conflittuali caratterizzati da sub-culture eterogenee o dalla presenza di compatte minoranze razziali o religiose. Le minoranze intense possono ancora accettare i verdetti dei referendum nei paesi a cultura omogenea nella misura in cui non vi si pongono problemi di fondo; ma una minoranza religiosa che si trovasse perdente su un problema che tocca la propria libertà

di culto, o una minoranza razziale che venisse lesa nella sua identità etnica, non accetterà la propria sconfitta con altrettanta facilità, e certo si sentirà oppressa. Il punto è, dunque, che un ricorso sconsiderato ai referendum rischia non di risolvere, ma di approfondire e moltiplicare i conflitti.

Fin qui le mie obiezioni investono solo il modo trionfalistico, o quantomeno largamente incompleto, di valutare un istituto da tempo ridimensionato nei paesi che davvero lo conoscono. Pochi ricordano, tra l'altro, che la costituzione della Germania di Bonn non prevede il referendum proprio perché l'esperienza della Repubblica di Weimar fu, negli anni venti, pessima. E dove oggi più si pratica il referendum — negli Stati Uniti — ci si guarda bene dal sottoporre a referendum le questioni scottanti, quali l'integrazione razziale. Si ribatterà che siccome non esiste sistema decisionale senza inconvenienti, la soluzione è di adoperare tutta la tastiera a ragion veduta, nell'occasione opportuna e nella proporzione conveniente. D'accordo. Ma la funzionalità e le condizioni di utilizzazione di questo strumento sono importanti a futura memoria, e cioè qualora ci venga riproposto quale strumento principe, e anzi come *la* soluzione, del problema della partecipazione.

Non c'è dubbio che la tecnologia già consente un governo diretto di tutti i cittadini mediante referendum quotidiani. Tornando a casa potremmo sedere ogni sera davanti a un video che pone i quesiti ai quali rispondiamo sí e no semplicemente premendo due tasti: dopodiché un elaboratore ci farebbe immediatamente sapere se un provvedimento è approvato o respinto. La proposta è nell'aria e, ripeto, fattibilissima. Ma qui cascherebbe — è proprio il caso di dirlo — l'asino. Dal momento che il referendum non decide quali persone (o partiti) andranno a risolvere i problemi, ma li risolve senz'altro, le sue virtù sono indissolubilmente legate all'ipotesi che tutti siano in qualche minima ma sufficiente misura informati dello stato delle questioni. Già lo diceva Rousseau: il pubblico vuole il bene che spesso non vede. E il mondo di Rousseau era incomparabilmente più semplice e meno delicato del nostro. Pensare che il governo delle nostre complicatissime e fragilissime società possa essere trasferito a milioni di *volontà discrete* che decidono a caso (data la disinformazione) e a somma nulla (data la natura dello strumento), pensare questo è davvero dar mostra, e conferma, di abissale incompetenza.

Riassumiamo e concludiamo. La mia domanda non è stata

chi ha potere, ma *dove* sta il potere; dove sta rispetto a come si forma, e cioè rispetto ai *procedimenti* che condizionano e disciplinano l'esercizio del potere. La messa a fuoco è stata, dunque, sui *luoghi* e sulle *tecniche* decisionali.

Un sistema decisionale globale deve mirare a soddisfare cinque esigenze: a) attribuire a tutti, singolarmente intesi, uno stesso peso decidente; b) tener conto della diseguale intensità delle preferenze individuali; c) produrre esiti a somma positiva; d) minimizzare i rischi esterni; e) tener bassi i costi decisionali. Nessuna singola tecnica decisionale soddisfa l'insieme di queste esigenze.

Il principio e le regole maggioritarie valgono per i grandi numeri e/o quando occorre sbloccare decisioni con un sí oppure con un no. Il limite è che un sistema decisionale maggioritario tende a produrre esiti a somma nulla; somma nulla che giova controbilanciare con esiti a somma positiva. Ma tali esiti presuppongono flussi continui di decisioni sottoposti a piccoli gruppi (i comitati) atti a procedere secondo la regola delle compensazioni reciproche differite. Il limite, qui, non è solo nei piccoli numeri; è anche che talvolta occorrono tagli netti. Quanto ai rischi esterni e ai costi decisionali, si è visto che stanno tra loro in relazione inversa.

La soluzione d'insieme va dunque cercata in una utilizzazione razionale e consapevole di sistemi e corpi decidenti diversi, tale che ciascuno di questi trovi il proprio correttivo e complemento nell'altro. Ma a questo fine occorre saperne di più, ché siamo davvero, in argomento, ai primissimi passi.

Bibliografia

Arrow K., *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1963².

Arrow K., *A Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditure*, in «Quarterly Journal of Economics», (1971), pp. 409-415.

Barbut M., *Quelques Aspects Mathématiques de la Décision Rationnelle*, in «Les Temps Modernes», XV (1959), pp. 725-45.

Berg E., *Democracy and the Majority Principle (A Study of Twelve Contemporary Political Theories)*, Stockolm, Akademikförlaget, 1965.

Black D., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958.

Blau P., *Exchange and Power in Social Life*, New York, Wiley, 1964.

Buchanan J., *Individual Choice in Voting and in the Market*, in

« Journal of Political Economy », XXVII (1954), pp. 334-343.

Buchanan J. e Tullock G., *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

Burnham W. D., *The Congress and the American Tradition*, Chicago, Regnery, 1959, cap. « What is a Majority ».

Coleman J. S., *Foundations of a Theory of Collective Decisions*, in « American Journal of Sociology », LXXI (1966), pp. 615-627.

Coombs C. H., *Social Choice and Strength of Preference*, in Thrall, Coombs e Davis (eds.), *Decision Processes*, New York, Wiley, 1954.

Dahl R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

Downs A., *In Defence of Majority Voting*, in « Journal of Political Economy », LXIX (1961), pp. 192-199.

Farquharson R., *Theory of Voting*, New Haven, Yale University Press, 1969.

Grofman B., *Some Notes on Voting Schemes and the Will of the Majority*, in « Public Choice », VII (1969), pp. 65-80.

Hayek F. A., *The Constitution of Liberty*, London, Routledge & Kegan, 1960.

Heinberg J. H., *History of the Majority Principle*, in « American Political Science Review », XX (1926), pp. 52-68.

Heinberg J. H., *Theories of Majority Rule*, in « American Political Science Review », XXVI (1932), pp. 452-469.

Homans G. C., *Social Behavior as Exchange*, in « American Journal of Sociology », LXIII (1958), pp. 597-606 (ora in *Sentiments and Activities*, London, Routledge & Kegan, 1962).

Homans G. C., *Social Behavior: Its Elementary Forms*, New York, Harcourt, Brace, 1961.

Kendall W., *John Locke and the Doctrine of Majority Rule*, Urbana, University of Illinois Press, 1941.

Kendall W., *Prolegomena to Any Future Work on Majority Rule*, « Journal of Politics », XII (1950), pp. 694-713.

Kendall W. e Carey G. W., *The Intensity Problem and Democratic Theory*, in « American Political Science Review », LXII (1968), pp. 5-24.

Jouvenel (de) B., *The Pure Theory of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963.

Leoni B., *Freedom and the Law*, Princeton, Van Nostrand, 1961.

Lindblom C. E., *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press, 1965.

Luce D., *Individual Choice Behavior*, New York, Wiley, 1959.

Luce D. e Raiffa H., *Games and Decisions*, New York, Wiley, 1957.

March J. G., *The Business Firm as a Political Coalition*, in « Journal of Politics », XXIV (1962), pp. 662-678.

McCloskey H., *The Fallacy of Absolute Majority Rule*, in « Journal of Politics », XI (1949), pp. 637-654.

Moulin L., *Origines des Techniques Electorales*, in « Le Contrat Social », (mai 1960), pp. 172-178.

Moulin L., *Le monde vivant des religieux - dominicains, jésuites, bénédictins*, Paris, Calmann-Lévy, 1964.

Murakami Y., *Logic and Social Choice*, London, Routledge & Kegan, 1968.

Niemi R. e Weisberg H., *The Effects of Group Size on Collective Decision-Making*, in R. Niemi (a cura di), *Probability Models of Collective Decision-Making*, Columbus, Merrill, 1972.

Olson M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Pennock R. J., *Majority Rule*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan & Free Press, 1968, vol. IV.

Rae D. W., *Decision-Rules and Individual Values in Constitutional Choice*, in « American Political Science Review », LXIII (1969), pp. 40-56.

Rae D. W., *The Limits of Consensual Decision*, in « American Political Science Review », di prossima pubblicazione.

Rae D. W. e Taylor M., *Some Ambiguities in the Concept of « Intensity »*, in « Polity », I (1969), pp. 297-308.

Riker W. e Ordeshook P. C., *A Theory of the Calculus of Voting*, in « American Political Science Review », LXII (1968), pp. 25-42.

Rothenberg J., *The Measurement of Social Welfare*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1961.

Ruffini A. E., *Il principio maggioritario: profilo storico*, Torino, 1927.

Sartori G., *Representational Systems*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, cit., vol. XIII (riprodotto in Appendice alla 3ª ed. di *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1969).

Simon H. A., *Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science*, in « American Economic Review », IL (1969), pp. 253-283.

Taylor M., *Proof of a Theorem on Majority Rule*, in « Behavioral Science », XIV (1969), pp. 228-231.

Taylor M., *The Problem of Salience in the Theory of Collective Decision-Making*, in « Behavioral Science », XV (1970), pp. 415-430.

Ward B., *Majority Rule and Allocation*, in « Journal of Conflict Resolution », V (1961), pp. 379-389.

Where K. G., *Government by Committee: An Essay on the British Constitution*, Oxford, Clarendon, 1955.