

Lo studio della politica è - o potrebbe essere - scientifico?

Prof. Andrea Mignone

Laudatio per il conferimento della Laurea *Honoris Causa*
in Scienze Internazionali e Diplomatiche
al professor **Kenneth Allen Shepsle** (Harvard University)

Genova, Aula Magna dell'Università

8 ottobre 2012

Per cominciare.....

Il conferimento della laurea HC al professor Kenneth Shepsle rappresenta il riconoscimento dovuto ad una lunga e prestigiosa carriera di uno scienziato politico giustamente noto a livello internazionale per modelli teorici utilizzati – sovente in modo innovativo – e per contenuti di ricerca, sempre attento a cogliere le dinamiche politiche contemporanee.

K. Shepsle è attualmente professore di Scienza Politica presso l'Università di Harvard. Ha ricoperto e ricopre numerosi e prestigiosi incarichi presso diverse strutture didattiche e scientifiche del suo paese. E' autore o co-autore di oltre 150 pubblicazioni scientifiche. Il contributo di Shepsle agli studi politici è di grande rilievo scientifico per almeno tre motivi: a) innanzitutto, in relazione alla centralità e all'importanza dei temi e delle problematiche affrontate; b) in secondo luogo, per l'originalità teorica e gli strumenti analitici, altamente innovativi, adottati (si pensi ai modelli che hanno contribuito a precisare il modo in cui differenti insiemi di regole influenzano gli esiti del processo legislativo); c) infine, per i risultati scaturiti (si può parlare in molti casi di vere e proprie scoperte) dal suo lungo e paziente lavoro di ricerca.

Nel corso delle sue analisi, Shepsle ha sviluppato l'arte di scavalcare gli angusti confini disciplinari, teso alla ricerca dei rapporti (principi e metodi comuni) tra scienza economica e scienza politica, sfuggendo alle trappole di mere analogie, metafore accattivanti e immagini retoriche riversate da una disciplina all'altra.

Il fatto che abbia rafforzato nella scienza politica il ricorso a modelli matematici e al contributo della scienza economica (per il nostro autore un corretto ritorno alla unitarietà delle scienze sociali tipica del periodo illuministico e, aggiungiamo noi, frutto anche dello sforzo intellettuale dell'italiano Vilfredo Pareto) costituisce titolo di merito, soprattutto perché si è trattato di un impegno non disgiunto dal tentativo di proporre modelli e generalizzazioni. Sforzo teso anche a evitare il pericolo di disporre soltanto di una montagna di molti numeri e dati ma desolatamente soprastante il vuoto teorico.

La premessa serve a porre la questione della scientificità dello studio dei fenomeni politici, poiché di questo si tratta guardando all'opera di Shepsle nel suo complesso: un esempio della trasferibilità di principi e metodi delle scienze economiche e delle c.d.

“scienze esatte” alle scienze politiche e sociali, pur con le cautele del caso e scontando alcuni limiti.

La scienza politica ha oggi un patrimonio di risorse conoscitive – teorie, modelli e risultati di ricerca – che le conferisce un posto di rilievo nel novero delle scienze sociali. Tuttavia vi sono alcune difficoltà, dovute *sia* alla frammentazione di approcci e modelli che disperdono i politologi in scuole e tradizioni di ricerca che diventano talora sette, o per dirla con Almond, “tavole separate”; *sia* al compiacimento per tecnicismi o ricerca di “novità” a tutti i costi; *sia* agli scarsi risultati in ordine alla applicabilità alla realtà delle ipotesi formulate. A fronte di tutto ciò, tuttavia, la scienza politica si riferisce ad un movimento intellettuale che si propone di affrontare lo studio dei fenomeni politici seguendo un procedimento scientifico che prende come termine di confronto le scienze naturali. Gli studiosi che si riconoscono in questo programma di lavoro danno vita a una impresa scientifica che, per quanto articolata in numerosi settori di analisi e frammentata sotto il profilo degli argomenti di ricerca, costituisce una esperienza unitaria, dotata di carattere distintivo rispetto alle altre scienze.

Kenneth Allen Shepsle è nato il 10 settembre 1945. Si è laureato a Chapel Hill presso l’Università della North Carolina nel 1966 con un B.A. in matematica e scienza politica. Nel 1970 ha conseguito il Ph.D. in scienza politica all’Università di Rochester, dove cominciò ad insegnare scienza politica, avendo come mentore Richard Fenno, Jr. Nello stesso anno passò all’Università di Washington in qualità di professore di scienza politica e, nel 1978, diventando anche ricercatore associato al Centro per lo studio delle questioni americane presso la stessa Washington University. Nel 1983 divenne Direttore del Comitato sulla Politica economica della medesima Università. Nel 1986 ha raggiunto il Dipartimento di Politica (*Department of Government*) presso l’Università di Harvard, dove tuttora insegna. Nel corso degli anni ha conseguito numerose prestigiose posizioni in campo accademico: membro della *Hoover Institution*; membro del *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences (Stanford University)*; *Guggenheim Foundation Fellow*. E’ stato direttore della rivista *Public Choice* e siede nel “Board of Editors of Cambridge University Press Series on the Political Economy of Institutions and Decisions”. Peraltro, è stato nel Board editoriale di tutte le più importanti riviste di scienza politica e di politica economica. E’ stato anche Vice Presidente dell’APSA (American Political Science Association). Nel 1990 è stato eletto alla *National Academy of Sciences* e alla *American Academy of Arts and Sciences*. E’ stato direttore del Dipartimento di *Government* ad Harvard dal 1995 al 1998. Presso la stessa Università è attualmente “*George Dickson Markham Professor of Government*” e membro fondatore di “*The Institute for Quantitative Social Science (IQSS)*”. Ha vinto (con Barry Weingast) il premio Duncan Black per il miglior articolo pubblicato su *Public Choice* nel 1982 e di nuovo nel 2011 (con Abhinay Muthoo); nel 1988 ha vinto il premio Heinz Eulau per il miglior articolo sulla *American Political Science Review*; nel 1997 ha vinto (con Michael Laver) il premio Riker dell’APSA.

La brillante carriera accademica ha proceduto di pari passo con crescenti riconoscimenti per l'attività scientifica, orientata all'utilizzo di principi e metodi della scienza economica e dei modelli matematici per l'osservazione, l'analisi e la interpretazione dei fenomeni politici, degli attori – individuali e collettivi - e delle strutture istituzionali.

Gli ambiti di indagine, prevalentemente coltivati da Shepsle e sviluppati utilizzando i paradigmi della scelta razionale e del neo-istituzionalismo, sono tre:

- i processi decisionali del sistema politico statunitense (con particolare riferimento alle arene legislative) e l'influenza esercitata su di essi dalle strutture e dalle regole istituzionali;
- l'analisi della competizione elettorale, e delle sue logiche, nei sistemi democratici;
- la formazione dei governi e delle dinamiche coalizionali interpartitiche che ne costituiscono il presupposto.

Tale fruttuosa combinazione, tra scelta di campi di indagine rilevanti e adozione di teorie e metodi d'avanguardia, ha infine prodotto degli esiti importantissimi dal punto di vista conoscitivo. In relazione alla competizione elettorale, per esempio, il contributo di Shepsle è stato fondamentale per comprendere, modellandoli, gli effetti dell'incertezza sulle scelte elettorali dei votanti e dell'importanza, di riflesso, della credibilità dei candidati (stimando con precisione, da questo punto di vista, la differenza tra *incumbent* e sfidanti).

Anche se vi sono diverse denominazioni (scelta razionale, scelta pubblica, teoria politica positiva, teoria dei giochi, nuova politica economica) con cui l'approccio economico alla politica si è presentato negli ultimi anni, è possibile trovare un quadro epistemologico che accomuna coloro che fanno ricorso al paradigma della scelta razionale. L'individuo è l'attore fondamentale nella società, gli attori perseguono finalità orientate al *self-interest*; i valori e le utilità sono definite soggettivamente e le preferenze sono esogene; la condotta dell'attore è frutto di scelte consapevoli; l'individuo è sempre in grado di decidere in presenza di molteplici alternative; gli attori hanno ordini di preferenze che sono stabili, coerenti e transitivi; di fronte ad opzioni diverse, l'attore sceglie l'alternativa che gli assicura la più elevata utilità; l'attore adotta sempre la stessa decisione, ogni qualvolta si trova di fronte alle stesse alternative; gli attori hanno ampie informazioni sulle alternative e sulle conseguenze delle scelte. Nella sua forma attuale il paradigma della scelta razionale si concentra su tre argomenti: azioni e scelte individuali; azioni e scelte interattive (es. il dilemma del prigioniero); azioni e scelte collettive (paradosso della partecipazione e paradosso della scelta sociale o collettiva). La teoria della scelta razionale è, ovviamente, il risultato di diversi contributi scientifici nel campo dell'economia e della statistica: non a caso Shepsle fa più volte richiamo al contributo degli illuministi scozzesi, da Smith a Ferguson. Ovviamente il riferimento più vicino è ai "magnifici 7" (Arrow, Black, Buchanan, Tullock, Downs, Riker, Olson) che nell'arco di una generazione hanno dato vita ad uno "spostamento o riorientamento

paradigmatico”, per usare le categorie di Kuhn, unito ad una feconda combinazione di tradizioni. Su questa base Shepsle ha costruito modelli-teorie di cui si serve con continuità per comprendere la realtà, anche la realtà diversa da quella da cui le ha derivate e a cui le ha applicate e sono negli anni diventate vere e proprie categorie mentali, oltre che scientifiche. In tal modo, hanno rappresentato altresì un ottimo esempio della validità del principio della “cumulabilità” di ricerche, generalizzazioni, teorie. La loro “recezione”, nel senso di un rilevante processo di accoglimento costitutivo e di un essenziale risultato formativo, è stata un incisivo evento di innovazione culturale e scientifica.

La permanenza di Shepsle a Rochester consente di evidenziare i tratti distintivi, nell’ambito dell’approccio razionale, di questa scuola rispetto al lavoro scientifico - più o meno contemporaneo - della scuola della Virginia e quello della Bloomington University. In particolare a Rochester si sviluppano sia la teoria delle scelte collettive (*social choice theory*) che analizza i meccanismi di aggregazione delle preferenze individuali (regole di voto) in una scelta collettiva, sia la teoria dei giochi (*game theory*), o teoria matematica delle decisioni interdipendenti. Di qui gli sviluppi degli studi sul modo in cui le istituzioni (regole e procedure) influenzano il comportamento degli attori politici. In verità la distinzione in scuole è più una immagine di quanto invece nella realtà i percorsi si intreccino e si sovrappongano. Le *core assumptions* sono comuni. La scelta dell’attore individuale come unità di analisi, il self interest come motivazione all’agire, la competizione vincenti/perdenti tra attori politici, la concezione della razionalità e l’uso del ragionamento formale e matematico per lo studio dei processi politici ed economici. E la sottolineatura comune del rilievo del ruolo delle istituzioni politiche. Gli studi sul *rent seeking*, il modello spaziale del voto secondo l’idea downsiana, il neoistituzionalismo orienteranno, e Shepsle rientra in questo *main stream*, la teoria della scelta razionale da un interesse per l’analisi delle proprietà formali delle regole decisionali verso lo studio empirico delle istituzioni. Lo stesso Shepsle (1991) segnala come risultato inaspettato dello sviluppo della teoria della scelta razionale in scienza politica la riscoperta dell’importanza delle istituzioni. Rafforzata dalla “rivoluzione non cooperativa” nella teoria dei giochi, l’attenzione sul comportamento razionale ha spinto gli studiosi a modellare esplicitamente processi sociali e a collegare il concetto di equilibrio a particolari adattamenti istituzionali. Si affaccia così la *positive political economy*, prodotto dello scambio tra metodologia economica e analisi storico-comparata, ben delineata da Shepsle in un contributo, con Alt, del 1990, ma già anticipato in un articolo del 1979 sull’AJPS. Shepsle è il primo a esplorare formalmente il modo in cui le istituzioni inducono stabilità nel contesto delle scelte collettive. In questo modo si consolida il percorso di ricerca del nostro, che finisce per privilegiare alcuni temi su altri: l’analisi delle istituzioni, la competizione elettorale, il voto, l’analisi delle coalizioni.

Ancora più significative le conclusioni raggiunte in relazione ai processi decisionali, soprattutto in ambito parlamentare. In questo caso, partendo dalle implicazioni dal paradosso di Condorcet e del teorema dell'impossibilità di Arrow, è stato esaminato in modo sistematico l'effetto dei vincoli istituzionali sui possibili diversi esiti, o equilibri, scaturiti dalle interazioni strategiche che animano le più importanti sedi decisionali (utilizzando la nozione generale di *equilibrio istituzionalmente indotto*). Il paradigma della scelta razionale affronta lo studio delle istituzioni con riguardo al sorgere e al mutamento istituzionale, partendo da differenti ipotesi: le istituzioni come *vincoli* all'azione (es. Elinor Ostrom) oppure le istituzioni viste come il *risultato* delle preferenze degli attori e delle loro azioni strategiche (tra questi Shepsle). Sotto questo profilo le istituzioni sono assetti di equilibrio cercati e resi stabili dagli attori che hanno consapevolmente attivati rapporti cooperativi e coordinati. Coloro che si occupano delle istituzioni come insieme di regole che influenzano i comportamenti e le opportunità strategiche degli attori privilegiano una prospettiva *esogena* che tratta le istituzioni come variabili indipendenti: le istituzioni sono uno "*script*" che designa gli attori, le loro strategie (repertori comportamentali), le sequenze di scelta delle strategie, le informazioni che posseggono e l'esito risultante. Invece, i ricercatori che considerano le istituzioni come il prodotto di scelte strategiche di attori razionali si muovono in una prospettiva *endogena* che concepisce le istituzioni come variabili dipendenti. La strutturazione consente la relazione dei politici in modi predefiniti e gli obiettivi loro possono essere raggruppati in *office preferences* e *policy preferences*.

L'approccio alle istituzioni considerate come "stati di equilibrio" insiste sul fatto che un'istituzione si forma come scelta deliberata dalla interazione ripetuta di attori. Facendo ricorso alla teoria dei giochi, questo approccio interpreta l'istituzione come una situazione cooperativa dal momento che, attraverso la rinuncia per alcuni attori ad un vantaggio immediato, genera un beneficio per tutti i membri del gruppo. Regole e istituzioni, quindi, come soluzioni di problemi ora di coordinamento delle condotte reciproche oppure di creazione di strutture in grado di garantire l'esecuzione degli accordi (*enforcement*, idea centrale nell'approccio alle istituzioni come equilibrio). Di particolare rilievo in questo settore è proprio il contributo di Shepsle che, occupandosi dei processi legislativi e delle commissioni del Congresso americano, ha messo in evidenza l'importanza degli aspetti organizzativi e procedurali, giungendo alla duplice conclusione che: a) un'istituzione è come una sorta di "collante" (*glue*) che tiene insieme attori diversi e concorrenti "costringendoli" a cooperare, e quindi li rende abbastanza stabili nel tempo; b) un'istituzione non è soltanto la sede in cui si prenderanno future scelte, ma essa stessa è il frutto di una scelta che, una volta accettata, vincolerà i comportamenti di quanti ne faranno parte. Shepsle ha poi dimostrato che gli esiti del processo legislativo sono determinati non solo dalle preferenze degli attori coinvolti, ma anche dai vincoli strutturali e procedurali che trasformano la regola della maggioranza in un assetto istituzionale più complesso. Questo assetto, attraverso i meccanismi della divisione e specializzazione del lavoro e mediante vincoli procedurali

che stabiliscono l'agenda decisionale e l'ordine della discussione, dà origine ad uno speciale modello di equilibrio (equilibrio istituzionalmente indotto o *structure induced equilibrium*) che è diverso e più stabile rispetto a quello modellato dalla semplice aggregazione delle preferenze. L'attenzione è focalizzata sull'elemento strutturale (i meccanismi di divisione e specializzazione del lavoro), e su quello procedurale, cioè le regole che stabiliscono ad esempio quali alternative vengono prese in considerazione, in quale ordine sono votate e così via. Shepsle è il primo a trarre le conseguenze dall'osservazione che nella realtà politica i contesti decisionali sono assai più complessi di quanto postulato dalla teoria classica delle scelte collettive. Ad esempio, gran parte dei parlamenti democratici si articola in un sistema di commissioni che divide l'insieme dei decisori in sottogruppi, ciascuno dei quali ha talora potere di iniziativa legislativa in ordine da una specifica area di *policy*. Inoltre, il processo legislativo è regolato da complesse procedure che determinano l'ordine in cui le alternative vengono considerate e l'ammissibilità degli emendamenti proposti in aula. Questi non possono essere considerati "dettagli", ma esercitano effetti decisivi sugli esiti dei processi politici.

Il punto di partenza è che mentre i modelli spaziali tradizionali, assumendo i votanti come un insieme indifferenziato, arrivano a dimostrare l'impossibilità di formare una maggioranza stabile, la realtà quotidiana dei contesti decisionali dimostra invece che si producono continuamente maggioranze, stabilità ed equilibri. Ciò è tanto più evidente nei processi legislativi in cui il sistema delle commissioni favorisce la differenziazione dei votanti in una molteplicità di sottounità distinte per area di competenza. In altri termini, l'assetto istituzionale che presiede all'articolazione del processo decisionale, suddivide contestualmente lo spazio politico in numerose sezioni, ciascuna dotata di monopolio di iniziativa politica e di diritto di veto. Ne consegue che in ciascuna commissione la votazione delle proposte avviene su "una dimensione alla volta", con una aggregazione delle preferenze facilitata dal fatto che esse sono distribuite secondo una conformazione unimodale. In conclusione: le commissioni rendono "sempre" possibile una scelta legislativa, anche se questa può essere, in teoria e di fatto, contraria o diversa dalla scelta della maggioranza parlamentare.

Shepsle, in originali e fondamentali contributi, si è anche occupato del rapporto tra istituzioni e formazione del governo. L'idea di fondo è che il processo di costituzione di un esecutivo, così come viene affrontato dalle teorie convenzionali delle coalizioni, tende a presentare il governo parlamentare come una "posta" da dividere tra i membri della coalizione e non come un organo decisionale autonomo che, attraverso le *policies*, modifica sensibilmente le condizioni di vita dei cittadini. Ricorrendo alla prospettiva istituzionale, e trattando la divisione dei ministeri in modo analogo alla ripartizione delle commissioni legislative, Shepsle e Laver dimostrano che la proposta di formazione di un governo comprende anche la proposta di assegnare determinati ministeri a determinati partiti politici le cui opzioni in tali aree sono note, con la conseguenza che le decisioni riguardanti una particolare *issue* non risultano da una selezione di posizioni astratte in uno spazio politico continuo, ma da scelte compiute entro un numero molto limitato di

proposte. “Tra le implicazioni, merita segnalare che: 1. la natura finita dell’insieme dei potenziali governi credibili dimostra che la formazione dei governi di coalizione non è un fatto arbitrario; 2. soltanto una particolare distribuzione dei ministeri può essere preferita da una maggioranza a tutte le altre; 3. un governo di coalizione può dirsi in equilibrio quando “offre il ministero che ha la giurisdizione sulla dimensione politica a al partito che occupa la posizione mediana sulla dimensione a , il ministero che ha la giurisdizione sulla dimensione politica b al partito che occupa la posizione mediana sulla dimensione b , e così via”.

Le innovazioni apportate dalla prospettiva neo-istituzionale hanno investito la teoria delle coalizioni, producendo, grazie a Shepsle, avanzamenti teorici significativi. L’incorporazione dei fattori istituzionali nell’analisi del processo coalizionale ha consentito infatti di riconsiderare, contestualizzandolo, il *size principle*, permettendo altresì di spiegare le presunte deviazioni da esso: le coalizioni minoritarie o le coalizioni sovradimensionate. Anche in questo ambito è stato considerato saliente il problema della credibilità degli accordi e della conseguente necessità di accorgimenti rivolti al loro rispetto (*enforcement*).

Peraltro, questa impostazione ha spostato l’interesse dai modelli di tipo *office-seeking*, in cui cioè gli attori sono motivati dall’interesse esclusivo per i vantaggi associati alle cariche politiche ai modelli teorici del *policy-seeking*, per cui gli attori valutano una coalizione in base alla distanza tra le sue politiche attese e il programma del partito (la formazione delle coalizioni è concepita come un *processo di minimizzazione della distanza politica*). In tal caso l’assegnazione dei ministeri non costituirebbe il fine, bensì lo strumento attraverso il quale i partiti assicurano la credibilità (nozione centrale nel loro approccio) delle differenti proposte di governo.

Il modello di Shepsle assume che siano salienti almeno due dimensioni di *policy*, tuttavia presenta il processo di formazione di una coalizione come un gioco non cooperativo. Un gioco non cooperativo è caratterizzato dal fatto che non esiste garanzia di rispetto degli accordi. La nozione di «impegno credibile», elaborata nell’analisi delle istituzioni, è centrale in questo approccio. Si assume che gli attori siano interessati alla realizzazione delle politiche preferite, ma che controllino effettivamente una certa area di *policy* solo se hanno la responsabilità del ministero corrispondente. Il meccanismo di assegnazione dei ministeri è pertanto lo strumento istituzionale attraverso il quale gli attori – i partiti – assicurano la credibilità di differenti proposte di formazione del governo. Una proposta di governo consiste in una proposta di assegnazione dei ministeri e la formazione di coalizioni è un processo che comporta la specificazione di quali partiti otterranno quali ministeri.

Le preferenze degli attori per le diverse combinazioni di punti nello spazio sono determinate dalla distanza rispetto al proprio punto ideale. La principale implicazione di questo approccio è una restrizione dell’insieme delle coalizioni possibili. Nella teoria elaborata da Shepsle il processo di formazione di un governo comporta sempre la sostituzione dello status quo. “Una proposta di formazione del governo sostituirà lo

status quo solo se riceve il consenso di ciascuno dei partecipanti, oltre al sostegno di una maggioranza legislativa”.

Il sistema delle commissioni è un buon candidato a risolvere i problemi decisionali delle assemblee legislative (talora veri labirinti), e cioè a far cessare “il caos decisionale” delle scelte maggioritarie e a generare politiche pubbliche concepite strumentalmente dai parlamentari a beneficio degli elettori. Il risultato più importante della teoria spaziale del voto nel contesto multidimensionale è costituito dai teoremi del caos, che stabiliscono il disequilibrio della regola della maggioranza. Questo risultato appare tuttavia in contraddizione con la stabilità della politica che si osserva nella realtà. Se esiste sempre una maggioranza che può battere una proposta legislativa, come si spiega che nei parlamenti si formino coalizioni stabili e che le proposte legislative siano di fatto approvate? Secondo Tullock sono le pratiche di contrattazione e scambio dei voti (*logrolling*) a indurre stabilità e coerenza nel processo legislativo. Questa soluzione è tuttavia insoddisfacente, poiché non tiene conto degli incentivi all’opportunismo che rendono problematico il rispetto degli accordi informali tra legislatori. Il problema del disequilibrio è stato affrontato in due modi: o introducendo “più struttura” nel processo decisionale, oppure modificando le assunzioni comportamentali. Il tentativo di incorporare in modo sistematico i vincoli istituzionali ha condotto all’elaborazione di una vasta classe di modelli imperniati sulla nozione di equilibrio istituzionalmente indotto (*structure induced equilibrium*). L’attenzione è focalizzata su due elementi delle istituzioni: quello strutturale, cioè i meccanismi di divisione e specializzazione del lavoro, e quello procedurale, cioè le regole che stabiliscono ad esempio quali alternative vengono prese in considerazione, in quale ordine sono votate e così via. Shepsle è il primo a trarre le conseguenze dall’osservazione che nella realtà politica i contesti decisionali sono assai più complessi di quanto postulato dalla teoria classica delle scelte collettive. Ad esempio, gran parte dei parlamenti democratici si articola in un sistema di commissioni che divide l’insieme dei decisori in sottogruppi, ciascuno dei quali ha talora potere di iniziativa legislativa in merito a una determinata area di *policy*. Inoltre, il processo legislativo è regolato da complesse procedure che determinano ad esempio l’ordine in cui le alternative vengono considerate. Lungi dal costituire «dettagli» irrilevanti, questi elementi esercitano effetti decisivi sugli esiti del processo politico. Obiettivo di Shepsle in una serie di lavori pubblicati nel corso di vari anni è l’analisi sistematica di tali effetti, che conduce all’individuazione delle proprietà di equilibrio di un assetto istituzionale semplificato, ma sufficientemente realistico, caratterizzato da strutture e procedure come quelle appena descritte.

Con preferenze separabili, se gli attori votano sinceramente, un equilibrio strutturalmente indotto può esistere in presenza di una regola che stabilisce di votare su una dimensione alla volta (*issue by issue voting*).

Se la politica è concepita come un contesto strutturato di interazione in cui gli attori tentano di perseguire strategicamente i propri scopi, l’approccio razionale fornisce un insieme di strumenti analitici adeguato per comprendere istituzioni e processi politici. Il

percorso seguito ha privilegiato due prospettive di analisi, che segnano la crescente espansione dell'approccio razionale alla politica avvenuta negli ultimi vent'anni: la teoria dei giochi non cooperativi e la teoria delle scelte collettive. Illustrando i dilemmi dell'azione collettiva si è visto che l'analisi condotta con gli strumenti della teoria dei giochi non cooperativi consente di fornire una risposta ad alcune domande centrali nello studio della politica: come gli individui instaurano e mantengono incentivi alla cooperazione, stabilendo "impegni credibili"? Come riescono a coordinare le loro azioni in contesti complessi? I dilemmi dell'azione collettiva costituiscono lo sfondo per comprendere la necessità della leadership e la genesi delle istituzioni. L'intuizione chiave è che tutte le istituzioni affrontano un problema di garanzia del rispetto degli accordi (*enforcement*), ed è pertanto necessario comprendere come le regole vincolano efficacemente il comportamento degli attori. Infine, abbiamo visto come gli strumenti analitici dell'approccio razionale consentano di modellare importanti processi politici quali la competizione, il voto e la formazione di coalizioni, cioè di analizzare il comportamento degli attori e gli esiti delle loro scelte nel contesto delle istituzioni democratiche. I risultati fondamentali di questa analisi mettono in luce l'esistenza di una potente tendenza centripeta nella competizione democratica, anche se questa tendenza è soggetta a varie qualificazioni. Fenomeni come l'astensione e il voto sono inquadrati in una diversa prospettiva che, muovendo dall'originario "paradosso della partecipazione", ne sottolinea la dimensione intrinsecamente strategica. Infine, l'approccio razionale consente di formulare previsioni relative alla membership delle coalizioni politiche e alla stabilità dei governi.

Quali sono le principali conseguenze che la diffusione dell'approccio razionale ha comportato per lo studio della politica? Il primo "insegnamento fondamentale" è che "le istituzioni contano", secondo il celebre motto del neoistituzionalismo. Il secondo "insegnamento", direttamente connesso al precedente, è che economia e politica non possono essere studiate separatamente. A dispetto delle divisioni accademiche, la crescente integrazione tra le due discipline è ormai un fatto acquisito.

Qual è il contributo della teoria della scelta razionale al neoistituzionalismo? Alla fine degli anni Settanta, Shepsle è il primo a mostrare che un minimo arricchimento del contesto istituzionale, in luogo dell'"atomismo" caratteristico della riflessione più generale e astratta, rende possibile dare conto della stabilità delle scelte politiche. In altri termini, se il processo decisionale, ad esempio nel contesto legislativo, è modellato tenendo conto dell'articolazione strutturale e di alcune regole procedurali che normalmente caratterizzano i parlamenti contemporanei, è possibile prevederne l'esito, ad esempio se una certa legge sarà approvata da una maggioranza di parlamentari. I lavori di Shepsle sono alla base di una generazione di modelli che hanno enormemente contribuito a precisare il modo in cui differenti insiemi di regole – strutture e procedure – influenzano gli esiti del processo legislativo. Applicati prevalentemente allo studio del *decision-making* nel Congresso americano, tali modelli hanno mostrato che determinate regole procedurali favoriscono esiti politici a vantaggio di interessi particolaristici come

quelli rappresentati nelle commissioni. Più generalmente, l'intuizione chiave di quello che viene definito approccio «distributivo» allo studio delle istituzioni è che gli esiti politici variano sistematicamente a seconda di come si distribuiscono varie forme di potere di veto e di agenda. Benché criticato per la presunta inadeguatezza empirica, l'approccio derivante dalla *social choice* ha avuto in realtà un successo maggiore proprio su questo piano. Vari fattori istituzionali – poteri di veto dell'esecutivo nei sistemi presidenziali, procedure restrittive e voto di fiducia nei regimi parlamentari, caratteristiche degli assetti bicamerali, meccanismi di allocazione dei ministeri – sono stati analizzati in una serie di lavori che hanno utilizzato ed esteso le intuizioni originarie di questo approccio. La seconda generazione di modelli – elaborati dallo stesso Shepsle e molti altri – introduce esplicitamente la teoria dei giochi non cooperativi nell'analisi delle istituzioni legislative. Ciò avviene sia incorporando la possibilità del voto strategico, laddove i primi modelli erano caratterizzati da una implicita assunzione di voto sincero, sia introducendo l'incertezza, elemento che conduce a considerare non solo la dimensione distributiva delle istituzioni ma anche il modo in cui esse consentono di conseguire benefici collettivi legati alla diffusione dell'informazione, sia – infine – esplicitando la dimensione temporale o sequenziale dell'interazione. Questi passi si sono rivelati decisivi per lo sviluppo dell'analisi delle istituzioni. Inoltre, i modelli fondati sulla teoria dei giochi non cooperativi generano sia previsioni relative agli esiti politici sia previsioni relative alla scelta delle regole. In altri termini le istituzioni stesse possono essere trattate non solo come vincoli esogeni all'interno dei quali analizzare il comportamento degli attori, ma come equilibri che si generano «endogenamente» in base alle scelte ripetute degli attori coinvolti in una determinata interazione strategica. L'idea generale, più volte ribadita, è che la spiegazione delle istituzioni richiede di precisare come e perché la conformità alle regole diventa uno stabile modello di comportamento, nonché di specificare le condizioni alle quali gli attori hanno incentivo a modificare le regole stesse. In sintesi, la teoria dei giochi non cooperativi ha fornito un quadro analitico più generale in cui ha finito per essere ricompreso anche l'approccio derivato dalla *social choice*. L'approccio alle istituzioni come equilibri ha generato un vasto programma di ricerca empirica sulle istituzioni politiche, che ha offerto non solo contributi importanti per lo studio dei parlamenti, dei sistemi elettorali, del federalismo, della separazione dei poteri ma che ha anche consentito di indagare in una luce nuova un aspetto di importanza fondamentale per l'analisi politica come la scelta stessa delle costituzioni.

Se la rivoluzione comportamentista degli anni Sessanta contribuisce enormemente alla definizione della scienza politica come disciplina empirica, l'accento posto su generalizzazioni induttive, raccolta di dati e problemi di misurazione finisce per relegare sullo sfondo la ricerca di un coerente insieme di principi teorici in grado di integrare le conoscenze empiriche accumulate su importanti fenomeni, dallo sviluppo politico al comportamento elettorale. La crescente specializzazione ha comportato vantaggi di cui ha beneficiato soprattutto l'economia. Gli sviluppi della teoria economica

dell'organizzazione e della storia economica hanno mostrato infatti non solo che molti problemi – dalla crescita economica alle politiche fiscali, dalle dimensioni del deficit pubblico alla stabilità macroeconomica – non possono essere analizzati adeguatamente senza tener conto delle variabili politico-istituzionali, ma che fenomeni come l'esistenza dell'impresa non possono essere spiegati senza tener conto di una dimensione gerarchica o “politica”. Infine, l'allocazione dei diritti di proprietà non può essere adeguatamente compresa, anche guardando alla sua evoluzione storica, senza una solida teoria dello stato. Questi risultati hanno spinto le nuove generazioni di economisti a occuparsi con successo di molti temi di tradizionale interesse politologico. Gli economisti tuttavia sono interessati a spiegare modelli di comportamento ed esiti economici, anche se sono giunti a riconoscere che gli assetti politico-istituzionali sono parte integrante della spiegazione. Per questo è necessario che la scienza politica intervenga a pieno titolo nel processo di costruzione di una prospettiva teorica che collochi la politica in quanto tale al centro dell'analisi. L'interesse sostantivo per le istituzioni che negli ultimi decenni ha accomunato le discipline sociali offre l'opportunità di perseguire questo comune programma di ricerca, mentre la *game-theoretical revolution*, che ha decretato la diffusione della teoria dei giochi ben oltre i confini dell'economia, fornisce gli strumenti analitici che sono necessari a tale scopo. La scienza politica possiede due importanti risorse da mettere in gioco nel confronto teorico dei prossimi anni: da un lato, le intuizioni che provengono dalla *political theory*, cioè dalla riflessione filosofica che ha sempre implicitamente guidato l'analisi della politica; dall'altro una vasta tradizione di ricerca empirica sulle istituzioni e sul comportamento politico. Quello che appare augurabile è che la scienza politica di tradizione “empirica” si impadronisca pienamente degli strumenti metodologici e delle tecniche analitiche impiegate con successo dagli economisti.

Vogliamo ricordare solo alcune questioni importanti e più direttamente legate ai temi affrontati. Uno degli sviluppi più interessanti aperti all'indagine futura riguarda la politica infra-partitica. La questione tocca sia l'assunto del partito come attore unitario, sia il problema delle motivazioni (*office-seeking* versus *policy-seeking*) degli attori politici. Perché gli attori si coordinano per dare vita a un partito e come vengono risolti i problemi di delega e controllo interni all'organizzazione? Quando e come operano gli incentivi alla fusione e alla scissione? Quali conseguenze ha la dinamica infra-partitica (*intraparty politics*) sulla stabilità dei governi? Il secondo tema, il cui approfondimento è importante per pervenire a una maggiore generalizzabilità dei risultati teorici relativi all'analisi della competizione elettorale e del processo di formazione delle coalizioni, è l'integrazione teorica tra l'analisi dello stadio preelettorale e quello della contrattazione postelettorale per la formazione del governo. Infine, tutta l'area della *public opinion* e del comportamento elettorale sono destinate a essere profondamente influenzate dal confronto teorico con l'approccio razionale iniziato negli ultimi anni.

... e per concludere....

Nell'ottobre del 2000 un anonimo scienziato politico, inviò, con lo pseudonimo di Mr. Perestroika, una lunga lettera aperta al direttore della APSR, la più famosa rivista di scienza politica, espressione degli oltre 16000 associati nella APSA, denunciando un pregiudizio nella selezione degli articoli a favore di scritti formalizzati, spesso facenti uso di strumenti e tecniche matematiche, con prevalente, se non predominante, ricorso ad una sola delle possibili teorie disponibili in scienza politica (nello specifico, la teoria della scelta razionale). La risposta del direttore fu piuttosto difensiva, e alla fine ammise di sentire il problema. Quale problema? Essenzialmente, quello della limitatezza delle prospettive e della rilevanza delle ricerche. Due trappole nelle quali non è caduto Kenneth Shepsle, che ha saputo conciliare formalismi matematici di grande applicabilità con la capacità di scavalcare i confini metodologici e di evitare la reificazione dei modelli a danno di una osservazione della realtà concreta nella lotta per il potere. Shepsle tiene conto, per così dire, della domanda dello scienziato sociale e non soltanto dell'offerta del matematico. Le sue interpretazioni dei processi politici cercano di giungere ad una descrizione realistica (lo studio "della realtà effettuale delle cose e non la immaginazione di essa" come ha scritto Machiavelli) e di formulare generalizzazioni interpretative dei processi decisionali, e non a caso cita i fenomeni del *rent seeking*, del *logrolling*, del *pork barrel*, del *lobbying*, del *filibustering* e così via.

Parafrasando Weber, possiamo dire che il ricorso a modelli matematici e formule statistiche quali strumenti di ricerca è il "sottile mantello che si può sempre deporre" per coprire le spalle dei politologi dai giudizi di valore e dai pre-giudizi ideologici. Nell'opera del professor Shepsle esso non si è trasformato in una modellistica astrusa e "reificata", non è diventato cioè una "gabbia d'acciaio" che non permette più di considerare i modelli e le formule solo come strumenti per conoscere e interpretare e tra le cui sbarre inossidabili si è perso il senso del proprio lavoro intellettuale. Non possiamo concludere senza ricorrere al famoso titolo di Merton, per segnalare che per fare della *buona* scienza politica è indispensabile cercare di salire "sulle spalle dei giganti", di quei maestri che, come Shepsle, hanno prodotto studi tali da fare avanzare significativamente le nostre conoscenze sostantive, metodologiche, teoriche. Salire sulle spalle dei giganti significa leggere, studiare, assimilare, criticare, con fatica e impegno, i loro contributi. Altrimenti, rischiamo di rimanere a terra e di vedere poco e male.

In considerazione del rilevante contributo al consolidamento della scientificità degli studi politici e allo sviluppo della ricerca nelle scienze sociali, la Facoltà di Scienze Politiche, unanime, ha proposto che sia conferita al professor **Kenneth Allen Shepsle**, della Università di Harvard, la laurea *Honoris Causa* in Scienze Internazionali e Diplomatiche.

Prego, pertanto, il Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Genova di procedere alla proclamazione della laurea per i poteri conferitigli dalla legge.

BIBLIOGRAFIA MINIMA

- ALMOND, G. A. (1990), *A Discipline Divided*, London, SAGE Publications
- ALMOND, G. A. (2002), *Ventures in Political Science*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers
- AUSTEN-SMITH D. – BANKS J. S. (2000), *Positive Political Theory*, Ann Arbor, The University of Michigan Press
- DEWAN T. – K. A. SHEPSLE (2011), *Political Economy Models of Elections*, in “Annual Review of Political Science”, 14, pp. 311-31
- GIANNETTI, D. (2003) *Teoria politica positiva*, Bologna, Il Mulino
- LAVER, M. – K. A. SHEPSLE (1996), *Making and Breaking Governments*, Cambridge, Cambridge University Press
- MacDONALD, P. K. (2003), *Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory*, in “American Political Science Review”, 97, 4, pp. 551-65
- MARTELLI, P. (1999), *Elezioni e democrazia rappresentativa*, Roma-Bari, Laterza
- MARTELLI, P. (2012), *Analisi delle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli
- MEAD, L. M. (2009), *Scholasticism in Political Science*, New York University, paper
- MILLER, G. (1997), *The Impact of Economics on Contemporary Political Science*, in “Journal of Economic Literature”, XXXV, 3, pp. 1173-1204
- MITCHELL, W. C. (1988), *Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five Years of Public Choice and Political Science*, in “Public Choice”, 56, pp. 101-119
- MONROE, K. R. (ed.) (1991), *The Economic Approach to Politics*, New York, HarperCollins Publishers
- ORDESHOOK, P. C. (1997), *Lessons for Citizens of a New Democracy*, London, Edward Elgar
- PIANA, D. (2003), *Dall’analisi economica della politica al modello di razionalità cognitiva: scienza normale o cambiamento di paradigma?*, in “Quaderni di scienza politica”, X, 1, pp. 135-70
- PISCIOTTA, B. (2007), *Il neoistituzionalismo nella scienza politica e nelle relazioni internazionali*, in “Teoria politica”, XXIII, 1, pp. 149-62
- RIKER, W. H. (1986), *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press
- SHEPSLE, K.A. (1989), *Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach*, in “Journal of Theoretical Politics”, I, 2, pp. 131-47
- ID. (1991), *Models of Multiparty Electoral Competition*, London, Harwood Academic Publishers
- ID. (2002), *Assessing Comparative Legislative Research*, in G. Loewenberg – P. Squire – D. R. Kiewiet (eds.), *Legislatures*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp. 387-99

ID. (2006), *Rational Choice Institutionalism*, in S.A. Binder – R. A.V. Rhodes – B.A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, pp. 23-39

SHEPSLE, K. A. – T. DEWAN – K. DOWDING (eds.) (2009), *Rational Choice Classics in Political Science*, in *Rational Choice Politics*, Los Angeles, Sage, pp. XIX-LI

SHEPSLE, K. A. – WEINGAST, B. R. (eds.) (1995), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press

SOLA, G. (2005), *I paradigmi della scienza politica*, Bologna, Il Mulino

WARD, H. (2002), *Rational Choice*, in D. Marsh – G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 65-89

N.B. La bibliografia minima riporta solo alcuni testi di Shepsle, utilizzati per la stesura della *laudatio*.

La bibliografia completa delle opere di Kenneth A. Shepsle si trova nei seguenti siti:

- www.gov.harvard.edu/people/faculty/kenneth-shepsle
- <http://scholar.harvard.edu/kshepsle/home>