

9. Mercati e gerarchie nel processo di apprendimento degli agenti collettivi

di Antonio G. Calafati

1. Introduzione

Gli agenti collettivi¹, così come gli agenti individuali, hanno una «mente» o «sistema di decisione», anche se, naturalmente, si tratta di una «mente artificiale», e come tale progettata e realizzata. Per analogia il sistema di decisione di un agente collettivo può dunque essere decomposto in un *sistema di orientamento* e in un *sistema di valutazione*².

Gli economisti hanno dedicato molta attenzione al processo di formazione del sistema di valutazione degli agenti collettivi, interpretandolo, secondo la prospettiva metodologica, come risultato dell'applicazione di una procedura di aggregazione delle preferenze individuali («funzione del benessere sociale») o come risultato di una decisione politica. Non è stata invece dedicata altrettanta attenzione alla *costruzione* del sistema di orientamento. In effetti, il paradigma della «razionalità olimpica»³ non giustifica un interesse per il sistema di orientamento degli agenti. Un agente individuale o collettivo dotato di razionalità olimpica non ha alcuna difficoltà nel determinare il sistema degli effetti delle sue decisioni, qualunque sia il campo decisionale nel quale sta operando.

Muovendo invece dal paradigma della «razionalità limitata», il processo di apprendimento assume un'importanza fondamentale⁴, e

¹ In questo saggio mi limiterò a prendere in considerazione il processo di apprendimento degli agenti collettivi pubblici. Di conseguenza, sono le decisioni politiche a costituire l'oggetto dell'analisi.

² Per sistema di orientamento intendo l'insieme di processi e informazioni necessari per derivare le conseguenze dei corsi di azione alternativi. Per sistema valutativo intendo l'insieme di valori, procedure e norme con i quali la costellazione di effetti di un'azione è valutata. Per un'analisi di queste categorie si veda Parsons e Shils [1959, cap. 1].

³ L'opposizione tra «razionalità olimpica» e «razionalità limitata» nelle scienze sociali è stata sviluppata da H.A. Simon. Si veda, ad esempio, Simon [1988, cap. 1].

⁴ Le conseguenze dell'introduzione dell'apprendimento sulla teoria dell'azione degli agenti individuali sono state analizzate in modo sistematico in Witt [1988, capp. 3-4].

la spiegazione dell'evoluzione nel tempo del sistema di orientamento diventa necessaria per spiegare le decisioni e le azioni individuali e collettive. Allo stato attuale non si dispone di un sistema categoriale coerente per fornire un resoconto e una spiegazione dell'attività decisionale – ovvero del pensiero – degli agenti collettivi. In questo lavoro mi propongo di compiere un primo passo in questa direzione³.

2. Sistema di orientamento e processo di apprendimento

Il funzionamento della mente (artificiale) di un agente collettivo può essere analizzato, con un procedimento analogico, assumendo come riferimento il funzionamento della mente (naturale) di un individuo. Anche per un agente collettivo si deve pertanto ritenere che l'attività mentale richieda una «memoria permanente» e una «memoria di lavoro», oltre che un insieme di meccanismi di accesso ad esse⁴. Affinché un agente collettivo disponga di un sistema di orientamento è necessario che disponga di un «cervello», nel quale l'attività mentale possa svolgersi. D'altra parte, il sistema di orientamento è un prodotto dell'attività mentale. Per definizione, un agente non può avere un sistema di orientamento senza che si realizzi un insieme di processi cognitivi.

Per un agente collettivo di ridotte dimensioni che si appresta a decidere in un campo di scelta *semplice* può essere sufficiente il sistema di orientamento che si forma attraverso la discussione, dalla fusione o aggregazione dei sistemi di orientamento dei singoli membri. L'attività mentale (collettiva) può essere rappresentata come l'aggregazione, attuata secondo le norme che regolano la discussione e la decisione, dell'attività mentale individuale. In questo caso sono i sistemi di orientamento dei singoli membri dell'agente collettivo a costituire il punto di partenza nel processo di formazione del sistema di orientamento dell'agente collettivo. Si tratta dell'ideale classico di processo di decisione collettiva: la comunità che si raduna sull'agorà e, dopo aver dibattuto, decide. Per quanto attraente questa classe di processi decisionali possa essere, essa non ha tuttavia un particolare rilievo empirico se si considerano le società moderne. Di norma gli

³ L'opportunità di estendere il paradigma della razionalità procedurale dalla sfera delle decisioni individuali a quella delle decisioni pubbliche è stata sostenuta in Simon [1988, 135-151].

⁴ Si veda Sanford [1992, cap. 1].

agenti collettivi sono agenti organizzati, nel senso che il loro cervello incorpora un'organizzazione: almeno in parte, i processi cognitivi dell'agente collettivo si realizzano attraverso «azioni istituzionalizzate». L'introduzione della dimensione cognitiva nell'azione individuale e collettiva conduce a considerare l'apprendimento – ovvero, nel nostro caso, l'adeguamento del sistema di orientamento – un processo fondamentale.

Poiché il sistema di orientamento è costruito dall'agente attraverso il processo di apprendimento, e il processo di apprendimento è in larga misura finalizzato, i sistemi di orientamento sono strettamente connessi con i campi decisionali degli agenti. Tanto più frequentemente muta l'ambito decisionale, tanto più importante diventa il processo di apprendimento. In effetti, apprendere significa in primo luogo acquisire – ed elaborare – *soltanto l'informazione rilevante*⁷. Per una classe rilevante di decisioni l'agente è consapevole dell'inadeguatezza del proprio sistema di orientamento. Per questa ragione, processo decisionale e processo di apprendimento sono interconnessi. Nel caso dell'agente collettivo organizzato, l'apprendimento richiede lo svolgimento di un sistema di azioni realizzate all'interno dell'organizzazione che costituisce una parte del suo cervello. Il pensiero si realizza attraverso una combinazione di processi mentali e azioni istituzionalizzate.

In effetti, nelle società moderne gli agenti collettivi adeguano intenzionalmente il proprio sistema di orientamento principalmente attraverso l'operare delle *relazioni gerarchiche* interne all'organizzazione incorporata nel loro cervello. In altri termini, gli agenti collettivi tendono ad *autoprodurre* i beni informativi necessari per costruire i modelli di effetti che sono poi utilizzati come base delle loro decisioni.

Oltre al ruolo svolto nel processo di apprendimento dalle relazioni gerarchiche, si deve tuttavia considerare anche quello svolto dalle relazioni di mercato. Si ha una relazione di mercato (di norma negoziabile e solo in qualche caso competitiva) quando l'agente collettivo acquista sul mercato il bene informativo – o anche il modello degli effetti completo – che desidera.

Queste due forme di apprendimento possono essere presenti in varie combinazioni nel processo di apprendimento. Anche un rapido esame dei diversi sistemi politici è sufficiente per evidenziare differenze sostanziali nell'importanza relativa delle relazioni di mercato e delle relazioni gerarchiche nel processo di apprendimento degli agenti col-

⁷ Ritenuta tale dall'agente stesso. Sul concetto di «conoscenza rilevante» vedi von Hayek [1937].

lettivi⁸. Tali differenze emergono sia quando si comparano i processi di apprendimento di un agente collettivo all'interno di un dato sistema politico, sia quando si comparano nel loro insieme due diversi sistemi politici. Tale varietà costituisce un ovvio oggetto di indagine. Altrettanto importante appare indagare la relazione tra ciascuna forma di apprendimento e le caratteristiche del processo decisionale collettivo – e, in particolare, la *razionalità* delle azioni collettive.

3. Le relazioni gerarchiche nel processo di apprendimento

La trasformazione dell'agente collettivo in agente organizzato costituisce una soluzione logicamente possibile – se non perfino *necessaria*⁹ – e, in ogni caso, storicamente predominante al problema dello svolgimento di un'attività mentale (collettiva) adeguata alla natura e complessità dei campi decisionali.

Una mente collettiva che ha la struttura di una mente organizzata pone in essere dei processi cognitivi che devono essere analizzati ad almeno tre livelli, ciascuno connesso con la questione fondamentale della razionalità dell'attività mentale. Il primo livello è quello strettamente organizzativo: l'attività mentale, ovvero l'insieme dei processi cognitivi, dell'agente collettivo avviene attraverso un'interazione istituzionalizzata. Da molti decenni ormai le organizzazioni costituiscono¹⁰ un importante oggetto di indagine teorica ed empirica nelle scienze sociali. Rappresentare pertanto la mente collettiva sulla base del concetto di «organizzazione» permette di utilizzare, nell'interpretazione del processo mentale degli agenti collettivi, un esteso sistema categoriale e teorico.

Nella prospettiva della teoria dell'organizzazione, appare evidente che il cervello degli agenti collettivi, e quindi i suoi processi cognitivi, ha una natura inevitabilmente artificiale – nel senso in cui è artificiale

⁸ Alcune suggestive indicazioni sull'alternarsi di queste due forme di adeguamento del sistema di orientamento dell'agente collettivo nei diversi sistemi politici si possono trovare in Weber [1974, 296-299].

⁹ Cfr. Weber [1974, 260-303]. Naturalmente, soltanto una parte della burocrazia può essere concettualizzata come una sezione della «mente artificiale» dell'agente collettivo. Una parte rilevante delle funzioni della burocrazia si riferisce alla definizione delle relazioni contrattuali legate alle transazioni necessarie per trasformare le decisioni in azioni.

¹⁰ Almeno a partire dal contributo di March e Simon [1958] la teoria dell'organizzazione ha assunto un rilievo centrale nella spiegazione di molti fenomeni sociali.

un'organizzazione, la quale deve essere progettata e realizzata¹¹. Il processo decisionale degli agenti collettivi, diversamente da quanto si è ritenuto per molto tempo, non è comprensibile senza tenere conto della dimensione organizzata dei processi cognitivi che sono alla base delle decisioni collettive. Di conseguenza, i fallimenti delle organizzazioni possono spiegare, almeno una parte dei fallimenti degli agenti collettivi.

Il secondo livello di analisi, connesso al precedente, riguarda la discordanza tipica dell'attività mentale di agenti collettivi organizzati. Uno degli aspetti caratteristici della struttura di un agente collettivo organizzato è che il ricambio dell'agente delegante è più rapido di quello degli agenti delegati: i rappresentanti politici cambiano più rapidamente dell'organizzazione che costituisce una sezione del cervello dell'agente collettivo. Al cambiamento dei rappresentanti politici si accompagna, di norma, un mutamento dell'ambito decisionale, anche se soltanto parziale¹². Ciò implica che il nuovo processo decisionale richiederà un diverso sistema di orientamento, e nuove classi di beni informativi saranno necessarie per realizzare il necessario apprendimento. Tuttavia, è abbastanza ovvio supporre che si frapperanno ostacoli all'autoproduzione dei nuovi beni informativi sulla base delle preesistenti risorse e *routine*¹³. L'inerzia dell'attività mentale organizzata contrasta con la variabilità dei campi decisionali dell'agente collettivo.

Il terzo livello di analisi dell'attività mentale degli agenti collettivi è di fatto una variante del noto dilemma insito nelle relazioni di delega¹⁴. L'agente delegato, o il sistema gerarchizzato di agenti, potrebbe trasmettere un'informazione distorta — vale a dire, parziale o falsa. L'agente delegato potrebbe fornire una cattiva informazione perché all'interno della struttura degli incentivi esiste una relazione inversa

¹¹ Come per ogni interazione istituzionalizzata, l'artificialità è ridotta dalle soluzioni ai problemi dell'interazione che spontaneamente si determinano al ripetersi dell'interazione stessa.

¹² Accanto alla stabilità relativa delegante/delegato vi è il fenomeno dell'instabilità del campo decisionale collettivo, caratteristica di molte economie moderne (a sua volta positivamente correlata all'ampiezza dell'intervento pubblico).

¹³ Il cambiamento dello *staff* della Casa Bianca che negli Stati Uniti accompagna il rinnovo della carica presidenziale — cambiamento che nel corso degli anni è diventato comunque meno esteso — non è determinato soltanto dall'esigenza di una «coesione politica», ma anche dall'esigenza di un «adeguamento tecnologico»: le caratteristiche del capitale umano devono essere coerenti con i nuovi campi decisionali.

¹⁴ Per un'ampia analisi della relazione delegante-delegato nelle amministrazioni pubbliche si veda Macey [1992].

tra benessere individuale e quantità o tipo del bene informativo prodotto. Ma molto più rilevante, nel caso in esame, è che tale comportamento potrebbe dipendere dall'interesse dei membri dell'organizzazione nei confronti degli effetti sul processo decisionale della qualità delle informazioni che vengono fornite. Non si tratta, quindi, soltanto di considerare le tradizionali difficoltà esistenti nel rendere chiusa la relazione di delega. La relazione di delega è resa più complessa dall'esistenza della *dimensione politica* dell'attività mentale che si realizza attraverso la burocrazia¹⁵. L'introduzione della dimensione politica nell'attività della burocrazia modifica profondamente la rappresentazione dell'attività mentale degli agenti collettivi organizzati.

Questi tre tipi di livelli di analisi – organizzativo, tecnologico, motivazionale – dell'attività mentale di un agente organizzato sono fondamentali per spiegare il processo di apprendimento, e vanno posti in relazione *alla razionalità delle decisioni dell'agente collettivo*.

4. Le relazioni di mercato nel processo di apprendimento

Il grado di integrazione verticale del processo di autoproduzione dei modelli di effetti delle azioni collettive, per quanto possa essere elevato, non è di norma *completo* per *tutte* le classi di azioni. In effetti, mentre per alcune azioni il grado di integrazione verticale può essere completo, per altre può essere nullo. Vi è poi l'insieme delle situazioni intermedie, per le quali il processo mentale avviene utilizzando immissioni di beni informativi che hanno la natura di beni intermedi. Anche in questi casi, tuttavia, il bene intermedio acquisito può essere tale da predeterminare il tipo di bene finale (modello degli effetti) che si realizzerà. Sia quando il grado di integrazione verticale è nullo, sia quando il grado di integrazione verticale è basso le relazioni di mercato svolgono una funzione importante nel processo mentale dell'agente collettivo.

In effetti, un processo di apprendimento basato sull'acquisizione via mercato dei modelli di effetti che guidano l'azione sembra essere particolarmente indicato per agenti collettivi che operano in un campo decisionale complesso e variabile. Un più basso grado di integrazione verticale sembrerebbe corrispondere a un processo mentale più rapido e flessibile. Si possono in effetti individuare classi di decisioni

¹⁵ Anche all'interno della scienza politica la rilevanza della dimensione politica dell'attività burocratica non è stata immediatamente riconosciuta. Per un'estesa analisi di questo tema si veda Moe [1990, 1991].

in genere con un elevato grado di specificità – per le quali la costruzione dei relativi modelli di effetti via relazioni di mercato sembra particolarmente indicata.

Per analizzare le implicazioni delle relazioni di mercato nel processo di apprendimento – e per comprendere quali patologie può mostrare un processo mentale che si basi su di esse – si deve tenere conto di almeno due aspetti¹⁶. In primo luogo si tratta di considerare che il tipo di relazione contrattuale che è alla base dell'acquisizione via mercato dei beni informativi necessari per adeguare il sistema di orientamento è di norma una relazione contrattuale negoziale¹⁷. Oggetto della contrattazione sono quindi anche le caratteristiche della merce (bene informativo) scambiata, dato che la sua produzione inizierà soltanto *dopo* la definizione dell'accordo contrattuale. Ciò significa che l'agente collettivo, collegialmente o singolarmente, è nelle condizioni di predeterminare, attraverso le clausole contrattuali o attraverso la scelta del contraente, le caratteristiche dell'insieme dei beni informativi che ottiene via relazioni di mercato.

Nel caso delle relazioni di mercato emerge un secondo aspetto particolarmente rilevante, ed anche molto studiato dalla letteratura, che influenza le caratteristiche del processo di apprendimento. All'interno di una specifica relazione di mercato il prezzo del bene informativo oggetto della transazione può essere pari a zero. I costi di produzione del bene informativo potrebbero essere significativamente inferiori ai vantaggi (netti) che un dato agente – o gruppo di agenti – potrebbe trarre da una data decisione. In queste condizioni, tali agenti potrebbero offrire gratuitamente il bene informativo necessario all'agente collettivo.

Assumendo che le risorse pubbliche per attivare relazioni di mercato siano date, il prezzo dei beni informativi determina l'ammontare di beni informativi ottenibili. In considerazione della natura del processo di contrattazione e della possibilità di ottenere beni informativi a prezzo zero, le transazioni unilaterali – cessioni senza corrispettivo

¹⁶ Diversamente da quanto è stato proposto per le imprese, non sembra che alle variazioni dei costi di transazione si possa assegnare un ruolo significativo nella spiegazione delle differenze che si osservano nel grado di integrazione (disintegrazione) della mente degli agenti collettivi. Ciò non significa che la minimizzazione dei costi di apprendimento non costituisca un obiettivo del decisore pubblico e non influenzi, in alcune situazioni specifiche, il grado di integrazione.

¹⁷ Oltre ad avere una natura negoziale, nella quale l'opzione *voice* domina l'opzione *exit*, questa classe di transazioni avviene spesso sulla base di un regime di monopsonio nella sua forma estrema: infatti, oltre ad esservi un unico acquirente vi è anche un'unica transazione (ed un unico processo di produzione del bene).

– possono rapidamente assumere un ruolo molto importante nelle transazioni di mercato¹⁸.

Entrambe queste due caratteristiche – a) il carattere negoziale delle transazioni e b) la possibilità che il prezzo del bene informativo sia pari a zero – producono l'effetto di determinare un'asimmetria informativa tra i membri dell'organo collettivo. All'interno dell'organo collegiale, all'asimmetria informativa consegue un'asimmetria di potere decisionale¹⁹. L'asimmetria informativa all'interno degli organi decisionali può diventare sistematica e, di conseguenza, il sistema di orientamento collettivo assumere una funzione soltanto simbolica. Il richiamo, quando necessario, ai vantaggi sociali netti di una data decisione assume un significato rituale, dato che ben pochi membri della collettività (o dell'organo decisionale stesso) sarebbero in grado di comprendere l'algoritmo che ha condotto alla decisione.

5. Razionalità collettiva come razionalità politica

Gli agenti individuali sono dotati di razionalità limitata e assumono decisioni senza avere un sistema di orientamento *completo*. L'individuo è razionale in quanto esercita l'attività decisionale in campi rispetto ai quali *giudica adeguato* il proprio sistema di orientamento. Il giudizio (individuale) di adeguatezza del sistema di orientamento ha tuttavia una base sociale: gli standard di razionalità dell'azione individuale sono standard sociali²⁰. Possiamo assumere l'esistenza di un orientamento normativo dell'agente individuale che lo spinge ad interiorizzare gli standard (sociali) di razionalità individuale e chiederci se un meccanismo che produce lo stesso effetto sia presente nell'ambito delle scelte pubbliche.

Il processo di apprendimento può essere interpretato come il passaggio dal sistema di orientamento iniziale (*s*), quello di cui si dispo-

¹⁸ L'interpretazione della formazione delle maggioranze all'interno degli agenti collettivi (organi collegiali) in termini di equilibrio di un processo di scambio tra i singoli membri [si veda, ad esempio, Weingast e Marshall 1988] costituisce un altro modo di formulare la tesi dell'irrazionalità dell'agente collettivo. L'adeguatezza del sistema di orientamento sulla base del quale l'agente collettivo decide non svolge più alcun ruolo sostanziale.

¹⁹ Vedi [Gilligan 1993].

²⁰ Anche i processi cognitivi hanno un carattere sociale e, in generale, è difficile negare che gli *standard* di razionalità emergono all'interno di un dato «collettivo di pensiero» (*Denkcollectiv*). Per una recente e interessante esposizione di questa tesi si veda Douglas [1990].

al tempo t , al sistema di orientamento effettivo (v^*), quello in base al quale è assunta la decisione al momento $t+k$. Anche per gli agenti collettivi gli standard di razionalità hanno una natura sociale. Almeno a partire dalla formazione del parlamento moderno – oppure, se si vuole, dalla *Ricchezza delle nazioni* di Adam Smith – il modello degli effetti di un'azione pubblica deve essere costruito sulla base di un'interpretazione del funzionamento del sistema sociale²¹. Di conseguenza, la scienza (conoscenza) sociale è ciò che in linea di principio fonda la razionalità collettiva, e determina le forme del processo di apprendimento necessario per operare in uno specifico campo decisionale.

A partire dal sistema di orientamento iniziale (s) si possono raggiungere k sistemi di orientamento, definibili come sistemi di orientamento virtuali: $V \equiv \{v_i\}$, $i = 1, 2, \dots, k$. Non sembra esistere alcun criterio utilizzabile per ordinare gli elementi dell'insieme V in termini di grado di razionalità. È tuttavia possibile giungere a identificare un sottoinsieme di sistemi di orientamento razionali: $R \equiv \{r | r \in V, p(r)\}$, dove $p(r)$ rappresenta un qualche criterio di attribuzione del carattere di razionalità: ad esempio, «il sistema di orientamento deve essere coerente con uno qualsiasi dei paradigmi scientifici esistenti», oppure «il sistema di orientamento non deve basarsi su una teoria falsificata»²². La questione della razionalità delle politiche pubbliche si può formulare in termini di appartenenza del sistema di orientamento effettivo all'insieme dei sistemi di orientamento razionali: $v^* \in R$.

La razionalità collettiva è sostanzialmente una razionalità politica, nel senso che il paradigma e le teorie sulla cui base si costruisce il modello degli effetti delle azioni collettive – e non solo il sistema di valori con i quali si valutano tali effetti – sono scelte attraverso meta-decisioni. Tuttavia, gli standard sociali – alla cui formazione nelle democrazie moderne la scienza sociale si ritiene che debba dare un contributo fondamentale – determinano l'insieme R .

Condizione necessaria affinché inizi un processo di apprendimento nel caso di agenti collettivi è la percezione o consapevolezza che il sistema di orientamento effettivo di cui si dispone non appartiene all'insieme R . Tale percezione richiede comunque come condizione ne-

²¹ In effetti, l'economia politica e, successivamente, le altre scienze sociali sono nate dalla necessità di costruire un modello razionale (scientifico) del sistema degli effetti diretti e indiretti dell'azione pubblica [cfr. Mitchell 1967, cap. III].

²² Poiché non esiste un'unica teoria sociale bensì una pluralità di interpretazioni del funzionamento del sistema sociale, i sistemi di orientamento razionali potranno essere di norma più di uno ($\text{card}(R) > 1$). La scelta di questo o quel paradigma ha quindi una dimensione politica. Tuttavia, lo stato della conoscenza sociale limita l'autonomia nella scelta della rappresentazione degli effetti dell'azione pubblica.

cessaria l'esistenza di un insieme di sistemi di orientamento razionali non-vuoto riferito al campo decisionale nel quale l'agente sta operando. La razionalità dell'azione collettiva dipende quindi dalla formazione, per ogni classe di decisioni collettive, di un sufficiente numero di modelli degli effetti delle azioni alternative. La differenza tra s e r è una condizione necessaria affinché si metta in moto un processo di apprendimento.

Per gli agenti individuali si possono identificare almeno due meccanismi dati i quali alla percezione di una inadeguatezza del sistema di orientamento effettivo ($s \notin R$) segue un processo di apprendimento che cessa solo quando viene raggiunto uno standard minimo di razionalità. Vi sono cioè due fondamentali meccanismi di autoregolazione del grado di razionalità dell'azione individuale: *i*) il fatto che le conseguenze dell'azione ricadono in misura significativa su chi assume la decisione; *ii*) l'influsso esercitato dalla retroazione informativa che si determina per azioni con il carattere della ripetitività²³.

Nel caso degli agenti collettivi i meccanismi di regolazione della razionalità del processo decisionale non sembrano essere altrettanto naturali²⁴. In primo luogo la relazione tra decisore e conseguenze dell'azione è sostanzialmente indeterminata e, per molte classi di decisioni, del tutto inesistente²⁵. In secondo luogo, l'unicità di gran parte delle decisioni pubbliche non permette l'operare di una regolazione attraverso l'esperienza: la realizzazione dell'azione non produce informazione utile per la decisione successiva²⁶.

Ma c'è un'altra basilare ragione per la quale tale meccanismo di

²³ Esiste inoltre un terzo meccanismo di regolazione, comunque non riscontrabile in tutti gli individui che compongono la popolazione: l'orientamento normativo che spinge l'individuo ad adeguarsi agli standard di razionalità socialmente fissati. Si deve tuttavia tenere conto che l'orientamento normativo può anche operare in direzione opposta, permettendo la diffusione di norme di comportamento irrazionali.

²⁴ Schumpeter [1967, cap. XXI] ha richiamato l'attenzione su questa importante differenza. I caratteri della *ripetitività*, *semplicità*, *costanza* e *responsabilità* delle azioni individuali, i quali contribuiscono in misura decisiva a rendere razionale l'azione individuale, non sono attributi dell'azione collettiva [*ibidem*, 250-255].

²⁵ La sostanziale *irresponsabilità* dell'agente collettivo nell'era della professionalizzazione della politica fu messa in evidenza da Weber [1974, 296] e ripresa da Schumpeter [1967, cap. XXI] prima che la «teoria economica della democrazia» la concettualizzasse in termini di scambio politico. In effetti, si può affermare che la teoria economica della democrazia si sia sviluppata proprio come tentativo di riaffermare la validità, su basi diverse da quelle classiche, dell'esistenza di una relazione ben definita tra decisioni (pubbliche) e conseguenze delle decisioni sul decisore.

²⁶ Si tratta di un meccanismo di regolazione molto diverso da quello precedente, nel quale l'attuazione della decisione produce informazione rilevante per la decisione successiva [cfr. Bateson 1984, 264-268].

autoregolazione potrebbe non operare: per dati campi decisionali potrebbe non essere stato identificato, al momento t , alcun sistema di orientamento razionale: vi potrebbe essere una situazione tale per cui $R = \{\emptyset\}$. In effetti, se si considera l'intero sistema delle decisioni pubbliche, l'assenza di *standard* di razionalità specifici può essere persino ricorrente. Il predominio delle politiche macroeconomiche ha contribuito in maniera decisiva a far sottovalutare la rilevanza ed estensione dell'assenza in molti campi decisionali di *standard* di razionalità per l'azione pubblica. In effetti, i modelli sulla cui base vengono assunte le decisioni macroeconomiche si differenziano per le opzioni paradigmatiche, teoriche e statistiche sulle quali si fondano, ma tutti sono interpretabili come sistemi di orientamento appartenenti all'insieme R . Anche sostenendo che la scienza sociale è in grado di costituire la base per un'analisi di qualsiasi classe di decisioni pubbliche, sembra difficile sostenere che l'estensione della sua *applicazione* si sovrapponga, nelle democrazie moderne, all'estensione delle politiche pubbliche. Tuttavia, quando si affronta il tema della razionalità collettiva *l'intero spettro* delle politiche pubbliche, e non soltanto le politiche macroeconomiche, dovrebbe essere preso in esame.

6. Le risorse per il processo di apprendimento

Il processo di apprendimento dell'agente collettivo, così come quello dell'agente individuale, ha un costo-opportunità: sia l'autoproduzione sia l'acquisto dei beni informativi necessari richiedono l'impiego di risorse. La quantità di risorse che l'agente destina all'apprendimento vincola l'insieme di beni informativi che può ottenere e, quindi, il grado di apprendimento conseguibile. Ci si può dunque chiedere quale sia il grado di adeguamento massimo realizzabile con un ammontare dato di risorse o quale sia l'ammontare di risorse necessario affinché il processo di apprendimento conduca a un sistema di orientamento razionale²⁷.

In ogni società vi sono delle procedure formali e informali attraverso le quali avviene l'allocazione delle risorse destinate al processo

²⁷ Come si è già visto, nei sistemi politici moderni non ci sono dei meccanismi che costringono l'agente collettivo a decidere, in ogni campo decisionale, sulla base di un sistema di orientamento razionale. Si tratta di un aspetto già esaminato da Weber in *Economia e Società* [1974, 260-303] e in seguito ripreso da Schumpeter [1967, cap. XXI, 251].

di apprendimento degli agenti collettivi. In primo luogo, è l'agente collettivo stesso che nell'ambito delle risorse che controlla ne destina una parte al proprio processo di apprendimento. In secondo luogo, vi è di norma un insieme di agenti che impiega risorse nella produzione di beni informativi rilevanti per le decisioni collettive e, quindi, per l'apprendimento degli agenti collettivi. Tali beni informativi possono poi entrare nel processo di interazione sociale nella forma di beni privati o di beni pubblici.

Uno degli aspetti caratterizzanti del processo decisionale collettivo, comune praticamente a tutti i sistemi politici – non solo a quelli moderni –, consiste nel fatto che il singolo decisore collettivo riceve, contestualmente al potere di assumere decisioni collettive, anche un determinato ammontare di risorse di cui disporre per adeguare il proprio sistema di orientamento. Su alcune risorse il decisore collettivo esercita un controllo individuale, su altre il controllo è collegiale. Le risorse che il singolo decisore riceve appartengono a loro volta a due categorie. La prima consiste in *risorse finanziarie* con le quali acquistare i beni informativi ritenuti necessari realizzando una transazione e stabilendo una relazione di mercato con uno o più agenti; la seconda si presenta nella forma di un *potere di delega*, vale a dire nella forma di un diritto ad assumere la posizione di agente delegante rispetto alla burocrazia²⁸. (Oltre alle risorse finanziarie assegnategli con una decisione collettiva, il singolo decisore può utilizzare, per l'adeguamento del proprio sistema di orientamento, *risorse personali o risorse messe a sua disposizione dal gruppo di appartenenza politica*).

Il secondo ambito decisionale nel quale vengono allocate risorse per il processo di apprendimento degli agenti collettivi è costituito dalle decisioni di allocazione di agenti individuali, imprese e gruppi di vario genere presenti nella società. Soltanto una parte di questi beni entra nel processo di interazione come beni privati, e quindi sono scambiati sulla base di una transazione bilaterale. Un'altra parte, forse la più rilevante, entra nel processo di interazione nella forma di beni pubblici e il decisore collettivo può acquisirli senza alcuna forma di negoziazione. Anche a questo livello gli agenti collettivi non si distinguono dagli agenti individuali, nel senso che almeno in parte anche il

²⁸ Il potere di delega lo si può immaginare come il potere di attivare l'attività mentale della mente collettiva. Tuttavia, si deve considerare che la burocrazia pensa anche in assenza di stimoli che provengono dai decisori collettivi: essa può auto-attivare processi di pensiero. L'autonomia di pensiero della burocrazia è un aspetto della funzione politica che essa certamente svolge nelle democrazie moderne [cfr. Moe 1990].

loro sistema di orientamento si costruisce attraverso l'interazione sociale²⁹.

Il grado di razionalità degli agenti collettivi non è influenzato soltanto dalle modalità con cui nella società vengono allocate le risorse per il processo di apprendimento, ma anche dalle modalità con cui vengono allocate le risorse per l'identificazione degli standard di razionalità per ciascun ambito decisionale. L'apprendimento nasce dalla percezione della non appartenenza di s all'insieme R , dove R è un insieme di sistemi di orientamento che deve essere disponibile e che, per essere disponibile, deve essere stato identificato attraverso qualche attività formale o informale. La costruzione dell'insieme R richiede un processo di produzione ed ha un costo-opportunità.

Il vincolo sulle risorse per il processo di apprendimento dovrebbe operare sull'estensione del campo decisionale dell'agente collettivo. Tuttavia, sulla base delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente non si può escludere che esso operi sul grado di adeguamento dei sistemi di orientamento relativi a ciascun campo decisionale.

7. Conclusioni

Considerata l'estensione e l'importanza delle decisioni collettive nei sistemi economici moderni, la scarsa attenzione dedicata all'attività mentale degli agenti collettivi può essere stata soltanto la conseguenza di scelte metodologiche operate ad altri livelli di analisi. In effetti, sembra ovvio attribuire l'identificazione di «mente collettiva» e «regole di aggregazione delle preferenze» – identificazione che è alla base di gran parte della ricerca economica sulle scelte pubbliche – all'utilizzo implicito o esplicito del paradigma della razionalità olimpica. Infatti, se il funzionamento della mente collettiva, avendo come riferimento il funzionamento della mente individuale, viene analizzato attraverso il paradigma della razionalità limitata, il quadro cambia profondamente. In particolare, il processo di apprendimento degli agenti collettivi assume un'importanza centrale – e con esso la forma-

²⁹ L'attività mentale degli agenti collettivi è in effetti incastonata in un sistema di interazioni sociali informali. L'incremento di conoscenza determinato da tale processo di interazione, che spesso assume la forma di acquisizione di modelli informativi disponibili come beni pubblici, può essere più o meno rilevante a seconda delle caratteristiche della società. In molte democrazie moderne esso sembra avere una notevole importanza (cfr. Luhmann 1985).

zione nella società degli standard di razionalità della decisione collettiva.

Per costruire una teoria del processo di apprendimento degli agenti collettivi è necessario disporre di un modello di mente collettiva sufficientemente articolato e fondato. Nelle pagine precedenti ho esaminato alcune questioni che devono comunque essere affrontate per giungere a un modello comportamentale di mente collettiva: a) la funzione della opposizione gerarchie-mercati nell'attività di acquisizione dei beni informativi rilevanti; b) la formazione degli standard di razionalità che guidano il processo di apprendimento; c) i meccanismi di allocazione delle risorse per l'apprendimento degli agenti collettivi.

Riferimenti bibliografici

- Bateson, G. (1984), *Mente e natura*, Milano, Adelphi.
- Douglas, M. (1990), *Come pensano le istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Gilligan, T. W. (1993), *Information and the Allocation of Legislative Authority*, in «Journal of Institutional and Theoretical Economics», n. 149/1, pp. 321-341.
- Hayek, F. A. (1937), *Economics and Knowledge*, in «Economica», vol. 6, pp. 35-54.
- Luhmann, N. (1985), *Ökologische Kommunikation*, Opladen, Westdeutscher-Verlag.
- Macey, J. R. (1992), *Organizational Design and the Political Control of Administrative Agencies*, in «Journal of Law, Economics & Organization», vol. 8, n. 1, pp. 93-110.
- March, J. G., Simon, H. A. (1958), *Organizations*, New York, John Wiley & Sons.
- Mitchell, W. C. (1967), *Types of Economic Theory*, New York, A. M. Kelley.
- Moe, T. M. (1990), *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, in «Journal of Law, Economics & Organization», vol. 6, numero speciale, pp. 213-223.
- Moe, T. M. (1991), *Politics and the Theory of Organization*, in «Journal of Law, Economics & Organization», vol. 7, numero speciale, pp. 106-129.
- Parsons, T., Shils, E. A. (1959), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Runciman, W. (1989), *Trattato di teoria sociale*, Torino, Einaudi.
- Sanford, A. J. (1992), *La mente dell'uomo*, Bologna, Il Mulino.
- Schumpeter, J. A. (1967), *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, Milano, Etas Kompass.
- Simon, H. A. (1978), *Rationality as Process and as Product of Thought*, in «American Economic Review», vol. 68, n. 2, pp. 1-16.

- (1988), *La ragione nelle vicende umane*, Bologna, Il Mulino.
- Weber, M. (1974), *Economia e società* (1922, 1956), Milano, Edizioni di Comunità.
- Weingast, B. R., Marshall, W. (1988), *The Institutional Organization of Congress*, in «Journal of Political Economy».
- Witt, U. (1987), *Individualistische Grundlagen der evolutorischen Ökonomik*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).