

stefano vannucci\*

## RIFORME COSTITUZIONALI, FORME DI GOVERNO STABILI E TEORIA DEI GIOCHI

Com'è noto il Premio Nobel per l'Economia del 2007 è stato attribuito a Leonid Hurwicz, Eric Maskin e Roger Myerson per i loro contributi alla costruzione dei fondamenti della 'progettazione di meccanismo' ('mechanism design') nell'ambito della teoria dei giochi. La 'progettazione di meccanismo' (d'ora in poi PM) è in sostanza una formulazione rigorosa di una vastissima famiglia di problemi di ingegneria sociale o istituzionale che sfrutta in pieno la notevole generalità della teoria dei giochi. Infatti nell'approccio PM risolvere un problema consiste nell'identificare un 'meccanismo' dotato di certe caratteristiche e che funzioni nel modo desiderato, ed un 'meccanismo' non è altro che uno 'schema di gioco' ossia un appropriato sistema di incentivi o regole del gioco.

E' ormai opinione diffusa che l'approccio PM sia uno dei maggiori successi, se non il maggiore successo della teoria dei giochi, almeno nell'ambito delle applicazioni alle scienze sociali. Questo giudizio così positivo sulla validità di PM, di cui l'attribuzione del Nobel 2007 rappresenta un quasi immediato riconoscimento, nasce dall'inaspettato e clamoroso successo -misurabile anche in termini di ingenti introiti erariali- ottenuto dall'uso di alcuni *meccanismi d'asta* progettati specificamente su commissione governativa negli anni '90 per l'assegnazione delle bande di frequenza per la telefonia mobile (cfr. Binmore, Klemperer (2002)). Tuttavia, va sottolineato che l'ambito delle potenziali applicazioni della PM va ben oltre il dominio dei meccanismi d'asta ed è semplicemente enorme. In particolare, la disciplina intellettuale imposta dall'approccio PM può essere di grande aiuto nell'impostazione e soluzione di questioni rilevanti per *riforme costituzionali* di vario tipo, inclusa la definizione della *forma di governo* appropriata per determinati obiettivi sistemici condivisi. O almeno questa è la tesi fondamentale di questo articolo. Proviamo dunque subito ad argomentarla.

---

\*Docente di Economia Politica, Università di Siena

Per rappresentare un problema di ingegneria istituzionale nei termini propri di PM bisogna specificare *tre* tipi di dati e cioè:

(a) un *criterio di successo* che descriva le proprietà del comportamento del sistema di interazione sociale rilevante che si intendono ottenere, incluse le caratteristiche essenziali dell'ambiente in cui il meccanismo da progettare deve funzionare ovvero il suo dominio di applicazione. Tipicamente, tali caratteristiche `ambientali' includono una popolazione di giocatori rilevanti e la descrizione della classe delle loro possibili preferenze su un insieme di possibili esiti della loro interazione;

(b) una *specificazione delle caratteristiche* che il meccanismo da progettare deve soddisfare, compreso il *formato delle regole del gioco* da definire, che può essere più o meno dettagliato. Per esempio le regole del gioco possono essere di tipo *esteso* e descrivere dunque le sequenze di mosse a disposizione di ogni giocatore, o di tipo *strategico* e descrivere solo i piani completi d'azione a disposizione di ogni giocatore all'inizio dell'interazione (ed i risultati di ogni possibile combinazione di quei piani), oppure di tipo *coalizionale* e descrivere semplicemente per ciascuna coalizione di giocatori l'insieme degli `eventi' (ossia insiemi di esiti) la cui realizzazione è in suo potere;

(c) il *concetto di soluzione* cioè la regola da usare per *risolvere* i giochi definiti dalle regole del gioco specificate sopra al punto (b) una volta che le si applichino ad una qualsiasi delle possibili realizzazioni dell'ambiente specificato sopra al punto (a): il concetto di soluzione scelto rappresenta ciò che si intende per comportamento dei giocatori `ben adattato' alle circostanze della loro interazione e può essere di tipo cooperativo o noncooperativo a seconda che tali circostanze rendano possibile o meno la stipulazione di accordi vincolanti.

Una volta specificati (a),(b),(c) la soluzione del corrispondente problema consiste nell'identificare, se esistono, uno o più `meccanismi' del tipo definito sub (b) tali che, per ogni possibile profilo di preferenze dei giocatori, il loro comportamento `ben adattato' nel senso specificato dal concetto di soluzione definito sub (c) (e applicato al gioco indotto dal `meccanismo' su quel profilo di preferenze) produca degli esiti `buoni' cioè conformi alle prescrizioni del criterio di successo definito sub (a).

Ovviamente, *qualunque sia il problema di ingegneria istituzionale che si ha in mente*, ciascuno dei punti (a)-(b)-(c) può essere di solito specificato in molti modi diversi ed è pertanto in qualche misura necessariamente controverso: ciò corrisponde del resto alla generalità dell'approccio PM. Tuttavia, non sembrano esserci dubbi sul fatto che è proprio la specificazione del punto (a) cioè del *criterio di successo* quella

più delicata e controversa. Persino nel caso di meccanismi d'asta per conto di agenzie pubbliche, qualora i beni all'asta siano privi di un valore comune in linea di principio verificabile e siano dunque oggetto di sole valutazioni private reciprocamente indipendenti, si può sostenere che il criterio di successo non vada ridotto alla sola massimizzazione del ricavo monetario atteso dell'asta al netto dei costi amministrativi ma debba in qualche modo incorporare anche l'*ulteriore* requisito di efficienza dell'assegnazione finale e dunque favorire l'attribuzione dei beni ai partecipanti che *realmente* li valutano di più. A maggior ragione, l'identificazione di un criterio di successo condiviso per un determinato tipo di riforma costituzionale può risultare in molti casi praticamente impossibile.

D'altra parte, ci sono talvolta circostanze in cui il dibattito pubblico riesce in qualche modo a isolare degli obiettivi largamente condivisi e quindi degli indirizzi di riforma del sistema politico o anche dell'assetto costituzionale che incontrano un consenso pressoché generale. In una larga parte dell'Unione Europea si è formato un consenso diffuso sull'idea che il governo e le sue attività debbano godere di un'adeguata *stabilità* nel corso di una legislatura. In Italia, che ha sofferto a lungo di una notevole instabilità dei governi, questo consenso sul bisogno di una maggiore stabilità dell'esecutivo ha alimentato un animato ma finora inconcludente dibattito sulle forme di governo più adatte a garantirla e sulle conseguenti riforme da introdurre. Dunque, bisogna innanzitutto chiarire che cosa si intenda per stabilità dell'esecutivo. Se ci si accontenta di garantire la permanenza in carica dell'esecutivo o addirittura del suo solo presidente per tutta una legislatura, indipendentemente dal fatto che possa o meno perseguire un indirizzo politico ben definito e contare se necessario sul supporto di una attività legislativa coerente con le sue politiche, allora il problema in un certo senso si banalizza. Infatti, la soluzione più ovvia in tal caso è l'adozione di una forma di governo presidenziale o semi-presidenziale in cui cioè il capo dell'esecutivo una volta eletto non può essere rimosso da un voto di sfiducia da parte di una (o della) assemblea legislativa. Resterebbe solo da verificare quali forme di governo di tipo parlamentare, che ammettano cioè il voto di sfiducia al presidente dell'esecutivo, possano in qualche modo 'simulare' nel funzionamento un sistema presidenziale o semi-presidenziale. E' però difficile sostenere che la permanenza in carica di un esecutivo o del suo presidente sia desiderabile di per sé. Garantire la permanenza in carica al governo può essere un obiettivo fondamentale solo se il presidente dell'esecutivo che ne goda ha in tal modo la possibilità di disporre di un orizzonte appropriato per le proprie scelte e dunque di perseguire una politica coerente nel

corso della legislatura, consentendo all'elettorato di valutare meglio i risultati delle attività di governo allo scadere previsto del suo mandato.

In altri termini, quando si invoca una maggiore stabilità dell'esecutivo si intende di solito la capacità di un esecutivo di *rimanere in carica e di perseguire un indirizzo politico stabile*: la stabilità si riferisce innanzitutto allo *spazio delle possibili politiche di un governo* piuttosto che allo spazio dei possibili governi, ovvero una forma di governo stabile propriamente intesa è una forma di governo che produce risultati o politiche stabili nel senso appropriato.

E' dunque questa la formulazione del *criterio di successo* che suggerisco di adottare qui per un approccio PM al problema di una possibile riforma della forma di governo motivata dalla esigenza di una maggiore stabilità: il sistema politico costituito dai giocatori cioè dal *presidente dell'esecutivo e dai (due o più) gruppi parlamentari della legislatura* deve selezionare per ogni profilo di ordinamenti di preferenza dei giocatori stessi una politica efficiente e 'stabile' rispetto a quel profilo (ove 'stabile' è qui un termine tecnico che denota le soluzioni del gioco definito dal meccanismo da progettare applicato al profilo di ordinamenti di preferenza considerato: a loro volta, le soluzioni menzionate sopra sono quelle definite dal concetto di soluzione adottato). Rimangono appunto da definire il formato del meccanismo cioè in pratica il grado di dettaglio delle regole del gioco da identificare, ed il concetto di soluzione da adottare. Chi scrive ha provato a completare questo esercizio di applicazione dell'approccio PM allo studio della stabilità delle forme di governo adottando meccanismi o regole del gioco di tipo *coalizionale* e usando un raffinamento del *nucleo* ('core') come concetto di soluzione (cfr. Vannucci (2000, 2002, 2008)). La scelta di un *formato coalizionale* consente di concentrare l'attenzione sulla distribuzione del potere decisionale tra presidente dell'esecutivo e gruppi parlamentari ignorando l'elencazione delle strategie a loro disposizione e aumentando così la generalità e trattabilità del modello. L'uso del *nucleo* (in una versione 'raffinata') come concetto di soluzione implica che ad ogni possibile profilo di preferenze un esito -cioè una politica- è una possibile soluzione del gioco indotto dalla forma di governo considerata se e solo se nessuna coalizione ha il potere di rimpiazzare quell'esito con un evento le cui realizzazioni gli siano tutte strettamente preferite da ogni membro della coalizione (ed una almeno delle quali sia a sua volta una possibile soluzione). Si tratta di un concetto di soluzione di tipo cooperativo largamente usato, che presuppone una notevole fluidità dei processi di coordinazione e formazione delle coalizioni. A questo punto, il nostro problema di ingegneria istituzionale è interamente tradotto nel linguaggio di PM e si riduce alla

domanda: *esistono forme di governo che garantiscano l'esistenza di esiti (ossia politiche) stabili ed efficienti per ogni profilo di ordinamenti di preferenza dei giocatori in un ambiente multipartitico, e cioè indipendentemente dal numero dei gruppi parlamentari presenti nella legislatura?*

Le risposte che il modello appena descritto fornisce a questa domanda sono abbastanza nette e precise, ed in certa misura sorprendenti. Provo a descrivere sommariamente le conclusioni principali prodotte dal modello:

1) sia forme di governo neo-parlamentari con elezione diretta contestuale di un presidente del consiglio e di una coalizione di maggioranza bloccata a suo sostegno ed in grado di sfiduciarlo, che forme di governo semi-presidenziali con elezione di una coalizione di maggioranza bloccata sono in grado di garantire l'esistenza di politiche stabili ed efficienti per ogni profilo di ordinamenti di preferenza dei giocatori anche in un ambiente multipartitico (cfr. Vannucci (2000, 2002));

2) le forme di governo neo-parlamentari e semi-presidenziali menzionate sopra e le loro proprietà di stabilità sono compatibili con la presenza di un presidente distinto dal capo del governo e dotato di appropriate funzioni di arbitro costituzionale e relativi poteri (cfr. Vannucci (2008)) ;

3) viceversa le proprietà di stabilità menzionate sopra non possono essere garantite se le maggioranze sono libere di trasformarsi senza conseguenze sulla continuità della legislatura (cfr. Vannucci (2000, 2002, 2008));

4) una forma di governo presidenziale 'classica' con una netta separazione delle sfere decisionali tra esecutivo e assemblee legislative può assicurare anche con una maggioranza bloccata solo una forma più debole di stabilità e comunque non in un ambiente multipartitico ma *solo se l'ambiente è bipartitico* (cfr. Vannucci (2002)).

Pertanto, il nostro modello suggerisce che ai fini della stabilità delle politiche la condizione cruciale è il requisito che il processo elettorale determini una ben precisa maggioranza di governo, essenzialmente bloccata per tutta la legislatura. Ciò non significa che la forma di governo sia indifferente: in particolare una forma di governo neo-parlamentare con voto di fiducia aumenta il grado di flessibilità del sistema attribuendo di fatto al capo del governo la scelta di ammettere la formazione di maggioranze diverse astenendosi dal richiedere il voto di fiducia. Inoltre, il modello suggerisce che dal punto di vista della stabilità delle politiche in un ambiente multipartitico la forma di governo presidenziale è inadeguata e subottimale. Le modalità di elezione, diretta o indiretta, del presidente e/o del capo del governo spesso enfatizzate da alcuni analisti e nella pubblicistica corrente appaiono tutto

considerato di secondaria importanza ai fini delle proprietà strategiche dei meccanismi che ne risultano. Al contrario, il modello attira l'attenzione sulla possibile importanza delle procedure che regolamentano la formazione e trasformazione dei gruppi parlamentari nel corso di una legislatura.

Naturalmente, c'è da chiedersi quanto si debbano prendere sul serio le predizioni del modello descritto in questo articolo nella eventuale progettazione di una concreta riforma costituzionale. La risposta, scontata, è che tali predizioni vanno ovviamente considerate con molta cautela. Ogni modello, per definizione, è costruito grazie a semplificazioni drastiche. Nel nostro caso, ad esempio, l'insieme delle politiche è del tutto privo di struttura e di conseguenza è ragionevole ipotizzare che tutti gli ordinamenti di preferenza siano ammissibili. In presenza di qualche struttura sull'insieme delle politiche diventerebbe però naturale imporre delle restrizioni sugli ordinamenti di preferenza ammissibili, restringendo così il dominio di applicazione dei meccanismi da identificare e ampliando eventualmente l'insieme delle forme di governo idonee. Inoltre, il nostro modello non distingue tra situazioni politiche di stallo ed interruzione della legislatura con fissazione di nuove elezioni, ammettendo in linea di principio le une e l'altra come un possibile esito stabile. Potrebbe viceversa essere utile distinguere tali situazioni trattandole come esiti diversi, ed eventualmente escluderle in qualche modo dal novero delle soluzioni rilevanti.

Chiaramente, le predizioni del modello potrebbero dipendere in modi sottili ed imprevedibili da questi od altri dettagli che vi sono implicitamente incorporati. Del resto, anche nel caso dei meccanismi d'asta, i modelli di successo non sono mai stati elaborati completamente 'a tavolino' ma sono stati deliberatamente aggiustati sulla base di informazioni contestuali relative alla specifica applicazione considerata (cfr. Binmore, Klemperer (2002)). E' dunque improbabile che gli eventuali protagonisti di una nuova ipotetica Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali possano utilizzare il modello descritto sopra così com'è, o dare per acquisite le sue implicazioni. Però c'è da scommettere, anche senza essere troppo ottimisti, che prima o poi l'approccio PM in una sua qualche versione sarà consapevolmente utilizzato nelle discussioni sulle riforme istituzionali. E quando questo avverrà, si può essere certi che ne risulterà un significativo progresso nella qualità del dibattito e dei suoi esiti.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- 1) K. Binmore, P. Klemperer: The Biggest Auction Ever: The Sale of British 3G Licenses, *Economic Journal* 112 (2002), C 74-96.
- 2) S. Vannucci: Effectivity Functions and Parliamentary Governance Structures, in F. Patrone, I. Garcia-Jurado, S. Tijs (eds.): *Game Practice. Contributions from Applied Game Theory* (Theory and Decision Library, Ser. C: Game Theory, Mathematical Programming and Operations Research vol.23). Dordrecht, Kluwer AP 2000, chpt. 15, 225-239.
- 3) S. Vannucci: Effectivity Functions and Stable Governance Structures, *Annals of Operations Research* 109 (2002), 99-127.
- 4) S. Vannucci: A Coalitional Game-Theoretic Model of Stable Government Forms with Umpires, *Review of Economic*