

Istituzioni e politica economica: elementi per un'analisi¹

Paolo Ramazzotti

1. Introduzione

La sensibilità di una fascia ampia degli studiosi che si dichiarano istituzionalisti nei confronti di un intervento che regoli l'economia è fuori discussione. S. Tsuru (1993), per esempio, indica questa come uno dei tratti che contraddistinguono questo filone di pensiero². Nondimeno, come risulta dagli altri elementi elencati da Tsuru, è ben difficile ricavare da un'impostazione istituzionalista conclusioni deterministiche sul funzionamento dell'economia. A priori, quindi, non è alla luce di tendenze ben individuabili che si può definire una linea di politica economica.

Lo scopo del presente lavoro è di riflettere su tre aspetti di questa problematica. In primo luogo si intende chiarire in che termini non sia possibile ricavare conclusioni deterministiche in un contesto istituzionalista. Lo si farà richiamando alcune questioni aperte nel dibattito sulle istituzioni, comprese quelle prospettate da studiosi che sono vicini alla tradizione neoclassica e che, pur interessandosi alla problematica, non rientrerebbero nelle categorie definitorie proposte da Tsuru. L'elemento discriminante sarà individuato nella distinzione proposta da Simon, fra massimizzazione e procedure. È l'interpretazione soggettiva della realtà che, in un contesto di razionalità procedurale, sottende le decisioni economiche. È sempre questa che preclude conclusioni meccanicistiche.

Il secondo obiettivo è di delineare la necessità e le forme dell'intervento pubblico. Si argomenterà che, pur in un contesto in cui non sia possibile desumere tendenze univoche nei comportamenti economici, alcuni punti fermi sono individuabili. Nel perseguire i loro obiettivi, alcuni agenti - in particolare ci si soffermerà sulle imprese - possono influire sui processi di interpretazione di altri agenti. Tale processo non è indolore in quanto può far luogo a conflitti nelle visioni del mondo elaborate da questi ultimi. La necessità di intervenire su questi conflitti - di ordine cognitivo - rappresenta uno degli scopi dell'azione pubblica³.

Il terzo obiettivo è di riflettere - sia pure per grandi linee - sulla natura degli strumenti di intervento pubblico. Si argomenterà che, al pari dell'azione delle imprese, essi influenzano il modo in cui gli agenti intendono la realtà. Da questa impostazione si desumerà che la politica economica non si può concepire in termini di un meccanismo impulso-reazione: fra il primo e il secondo termine figura l'interpretazione. Influire su questa implica agire sugli obiettivi e sui livelli di aspirazione degli agenti. Per illustrare i termini del problema ci si soffermerà brevemente sul dibattito di politica economica in Italia. Si suggerirà che, anziché attribuire a istituzioni 'bloccate' alcuni dei problemi della struttura industriale, si può prospettare una spiegazione in termini di

¹ Ringrazio Marco Rangone per i suoi commenti ad una precedente stesura. Il presente lavoro si è avvalso del contributo di ricerca CNR n.98.01492.CT10.

² "What, then, are the elements which ally them ['the economists who are classified as institutionalists'] in the same camp? We may summarize them under the following four headings: 1) the emphasis on the *open-system* character of production and consumption, thus a broader view of the scope of economics; 2) an interest in the *evolutionary* course along which the industrial economies are moving, with emphasis on the dynamic process of *technological change* and *circular cumulative causation*; 3) awareness of a growing need for guidance that can be supplied only through some form of overall social management of *planning*; and, finally, 4) recognition that economics must become a *normative* science, positively formulating social goals and objectives." (Tsuru 1993, p. 73; corsivi nell'originale.).

³ Nel testo si farà riferimento all'intervento pubblico. Come si potrà desumere dall'analisi, comunque, non è escluso che in alcuni casi gli interventi cui si fa cenno possano venire attuati da altri agenti collettivi, quali le associazioni dei consumatori o i sindacati.

contesti cognitivi contraddittori. Questi, a loro volta, possono risultare da sistemi di valori diversi – nel qual caso il problema diviene uno di scelte di valori, non di interventi tecnici – o da segnali incoerenti attribuibili ad una politica incentrata su meccanismi di impulso-reazione.

Uno dei problemi che si presentano per chi riconosca la rilevanza delle istituzioni nell'analisi economica è di delinearne una definizione soddisfacente. La difficoltà è evidentemente di natura concettuale, più che linguistica. Purtroppo, concorre a ciò l'assenza di un'omogeneità teorica fra gli studiosi che istituzionalisti si dichiarano. Benché la diversità di approcci e di definizioni possa riflettere un dato positivo, costituito da una vivacità di riflessione teorica, è altresì possibile che sia uno stato insoddisfacente del dibattito a impedire di individuare i punti nodali sui quali emergono le differenze nei giudizi di valore. Di per sé ciò sarebbe sufficiente a giustificare una riflessione sul ruolo delle istituzioni nell'economia moderna. L'esigenza di un chiarimento viene rafforzata alla luce delle implicazioni che può avere per una teoria della politica economica.

Il punto di partenza per la nostra riflessione è la distinzione, sottolineata da North (1990)⁴ fra istituzioni come regole e come organizzazioni. Il concetto rilevante per gran parte della riflessione è il primo. Le organizzazioni sono infatti suscettibili di analisi solo quando sia chiaro il contesto normativo entro il quale esse sorgono. È quindi alle istituzioni come regole che ci riferiremo in quanto segue, aggiungendo che il nostro interesse va a regole di comportamento seguite da gruppi di persone, non solo da individui⁵.

Un punto chiave del dibattito riguarda il rapporto che si stabilisce fra le istituzioni e l'insieme delle relazioni economiche. Mentre alcuni studiosi concepiscono le prime come vincoli di un sistema le cui regole di funzionamento sono comunque date⁶, altri ritengono che non sia possibile scindere le due realtà. Chiaramente le implicazioni per la politica economica sono diverse. Nel primo caso si tratta di introdurre o rimuovere le istituzioni in base agli esiti cui danno luogo. Nel secondo caso un simile tipo di intervento è ben più difficile, se non impossibile.

Il lavoro parte da qui. Viene ripresa la problematica delineata al fine di evidenziare che la nozione di istituzione come vincolo sia ammissibile solo mantenendo le ipotesi restrittive di un comportamento massimizzante in un contesto di razionalità sostanziale o vincolata (par. 2). Nel paragrafo 3 si indica come gli sviluppi teorici che hanno fatto seguito al contributo di Simon suggeriscono che la razionalità procedurale implichi molteplici regole di comportamento talché la distinzione convenzionale fra comportamento (massimizzante) e condotta (il risultato concreto di quel comportamento in un contesto specifico) viene meno. Ai meccanismi impulso-reazione, si argomenta, subentrano processi del tipo impulso-interpretazione-reazione. I criteri interpretativi cui ricorrono gli agenti svolgono, quindi, una funzione cruciale nelle scelte delle regole di comportamento. Ciò, a sua volta, porta a indagare quali regole cognitive siano alla base di tali criteri (par. 4). Il paragrafo 5 si sofferma sul ruolo che, in questo senso, viene svolto dalle imprese quali creatrici di contesti conoscitivi. Le implicazioni che se ne possono trarre per la politica economica vengono delineate nel paragrafo 6. Seguono delle brevi conclusioni.

2. Le istituzioni come vincolo

⁴ La questione era stata posta già prima (Bromley 1989) ma è il libro di North che, a giudicare dalle citazioni, sembra aver fatto chiarezza su questo punto.

⁵ Merita aggiungere che ci si riferisce non tanto a regolarità di comportamento quanto a regole i cui effetti rinforzano la loro ragion d'essere, determinando quello che Dopfer (1994) chiama un parametro d'ordine. Non basta, in altri termini, che qualcuno scelga di non uccidere. Occorre che gli effetti di questo comportamento rinforzino la tendenza a sceglierlo. La regola di non andare in giro armati risulta di più facile applicazione man mano che diminuisce il numero di persone che girano armate. È in questo caso che la regola diviene istituzione.

⁶ "The very notion that each country is unique and thus so are its problems is, of course, ridiculous. ... The battle cry 'this country is different' is ultimately a scoundrel's plea for protecting outdated interpretations or politicized policy advice from intellectual import competition." (Dornbusch 1996, p. xxi)

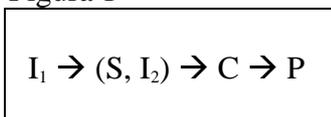
Il punto di partenza per la nostra riflessione può essere quello che per lungo tempo ha rappresentato lo schema di riferimento fondamentale per l'economia industriale, quello detto: struttura-condotta-risultati o, più comunemente, struttura-condotta-*performance* (di seguito S-C-P). Poiché ad esso ricorriamo con l'obiettivo di chiarire i vari punti teorici della discussione, non ci soffermeremo sulle interpretazione e varianti che lo schema ha avuto di volta in volta né ci atterremo ad una sua interpretazione filologicamente rigorosa. Ci proponiamo solo di mettere a fuoco alcuni punti fondamentali per quel che seguirà.

Con S ci riferiamo alle condizioni tecnologiche e di informazione che permettono agli operatori di interagire sul mercato. Con C intendiamo la condotta che, date le condizioni strutturali, verrà seguita dagli operatori. Con P intendiamo i risultati conseguenti a detta condotta. Per semplicità assumiamo che il grado di aggregazione dell'analisi possa rimanere indefinito. C e P possono venire quindi intesi rispettivamente come la condotta e il risultato di un'impresa rappresentativa, o anche di un'industria, date le condizioni esogene del mercato. Nella versione più semplice, quindi, lo schema permette di delineare una concatenazione causale del tipo: $S \rightarrow C \rightarrow P$.

Possiamo a questo punto introdurre le istituzioni nel nostro schema, partendo dagli approcci più legati alla tradizione neoclassica. Il punto di partenza è che le caratteristiche strutturali del mercato possano determinare situazioni indesiderate talché gli agenti economici avrebbero convenienza a introdurre configurazioni istituzionali tali da modificare la condotta degli agenti stessi. Nelson e Sampat (2001) osservano che "The prisoner's dilemma problem, and the potential tragedy of the Commons, have attracted a lot of attention. Here the orienting question often is 'Can humans devise a system of rules, or a governing structure, so as to deal with problems of this sort which would exist in certain contexts absent some kind of institution to prevent them?'" (p. 34). I casi menzionati riguardano situazioni che danno luogo a equilibri sub-ottimali. L'obiettivo che gli agenti coinvolti si dovrebbero o potrebbero prefiggere è quello di influire sulle condotte in modo tale da conseguire un miglioramento paretiano. Posto che uno strumento per conseguire questo obiettivo esista, la sua origine potrebbe essere sia privata sia pubblica. La rilevanza – positiva e normativa – di queste due possibilità è oggetto di dibattito⁷. Senza addentrarci in esse, osserviamo come le configurazioni istituzionali modifichino lo schema interpretativo dell'economia fin qui delineato.

Le istituzioni concorrono a definire la struttura. Nello schema S-C-P, quindi, quest'ultima viene ad essere definita tanto dalle condizioni tecniche e informative quanto da quelle istituzionali. Per chiarezza espositiva denomineremo questa accezione più ampia con il termine struttura tecnico-istituzionale e, per distinguerla da S, la indicheremo con (S, I). Quando gli agenti collettivi - segnatamente le autorità pubbliche - intervengono, le istituzioni che essi introducono o modificano risultano originate non da agenti di mercato ma da istituzioni esterne. La loro azione sulle relazioni economiche si configura come esogena (Fig. 1). Implica l'esistenza di una dimensione politica – con proprie istituzioni (I₁) -nell'ambito della quale vengano definite le regole del gioco economico (I₂). Ai privati non rimane che perseguire i loro obiettivi economici alla luce di tali regole.

Figura 1

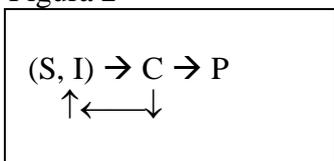


Passiamo ad esaminare il caso in cui vengano originate all'interno dell'economia. In questo caso ci troviamo in presenza di un meccanismo mediante il quale la condotta degli agenti reagisce alle

⁷ La possibilità e necessità dell'intervento pubblico viene sottolineata dagli studiosi neoclassici sulla base dell'esistenza di fallimenti di mercato. Coase (1960) rileva come mutamenti istituzionali possano ovviare alla necessità dell'intervento pubblico, determinando configurazioni più efficienti. La tendenza spontanea delle istituzioni a sorgere all'interno del settore privato quando se ne presenti la necessità è sottolineata da Demsetz (1988) nel suo famoso studio sulla nascita dei diritti di proprietà fra gli indiani Montagne della penisola del Labrador.

caratteristiche (inefficienze) strutturali mediante l'introduzione o la trasformazione delle istituzioni, come evidenziato dalla figura 2.

Figura 2



Diversamente dal caso dell'intervento pubblico, non ci si trova in presenza di una perturbazione esterna bensì di un mutamento endogeno. Nonostante la grande importanza assegnata alla discussione sull'opportunità e l'efficacia dell'un tipo di innovazione istituzionale rispetto all'altro, l'elemento che sembra di maggiore aiuto per capire il ruolo svolto dalle istituzioni riguarda l'effetto che esse esercitano sul comportamento degli agenti. Possiamo riferirci al riguardo, alla distinzione fra istituzioni come vincoli e istituzioni come regole di condotta. Di seguito consideriamo il primo caso. Del secondo tratteremo nel paragrafo che segue.

Concepire le istituzioni come vincoli equivale a dire che esse – le regole del gioco – modificano le condotte degli agenti, non il comportamento (massimizzante). Mentre le condotte si adeguano al contesto determinato da (S, I), il modo in cui gli agenti formulano le loro decisioni ne è indipendente. Per usare una metafora di uso frequente, pure se i giocatori sono in grado di definire le regole del gioco, permane una distinzione netta fra tali regole e i giocatori. Le reazioni a ciascun insieme di regole sono diverse ma il modo di reagire non cambia. Il punto è particolarmente importante in relazione all'effetto di ritorno delineato nella figura 2. È necessario sottolineare, infatti, che l'endogenità che lì appare indica un'interdipendenza fra la struttura tecnico-istituzionale e le condotte, non fra detta struttura e il comportamento.

L'implicazione teorica di ciò è che le regole di funzionamento dell'economia vengono assunte come date a prescindere dall'assetto istituzionale. L'analisi delle istituzioni risulta, da questo punto di vista, del tutto compatibile con la teoria neoclassica in quanto ne costituisce una pura e semplice qualificazione⁸. Essa si limita a collocare lo studio dell'economia ad un livello di astrazione più basso rispetto a quello della teoria tradizionale.

Sul piano metodologico, l'analisi delle istituzioni viene a collocarsi nella cintura protettiva del programma di ricerca neoclassico. Essa può specificare i risultati ottenuti ma non modifica il nucleo centrale costituito dalla teoria 'pura'. Non viene ipotizzato, in altri termini, un effetto di ritorno sulle ipotesi della teoria pura (Knudsen 1993a). Vigè l'ipotesi di chiusura sistemica, vale a dire l'idea di un'economia che può risentire delle perturbazioni provenienti dall'ambiente esterno ma il cui funzionamento non richiede alcuna interazione con quest'ultimo.

Sul piano della politica economica l'approccio delineato rende possibile valutare le diverse configurazioni istituzionali in termini degli effetti finali cui danno luogo. Per esempio, le si può valutare in termini di efficienza relativa (Williamson 1993) ovvero del contributo che esse danno all'obiettivo della crescita economica (North 1990).

In conclusione, ci troviamo in presenza di una definizione delle istituzioni che permette di delineare un approccio teorico compatibile con la tradizione neoclassica. Assumendo che, in quanto vincolo, esse non influiscano sul comportamento degli individui bensì solo sui risultati cui giunge un agente o l'economia nel suo insieme, risulta di secondaria importanza da dove abbiano tratto la loro origine, vale a dire se esse emergano dal settore privato o pubblico. Né le conclusioni raggiunte cambiano se alcuni aspetti della teoria 'pura' neoclassica vengono modificati. La sostituzione dell'ipotesi di razionalità olimpica con quella di razionalità vincolata (Williamson 1975), per esempio, o l'ipotesi di innovazioni istituzionali volte a favorire interessi sezionali (North 1990)

⁸ "Definire le istituzioni come vincoli volontari all'azione rende la definizione complementare alla teoria della scelta razionale formulata dall'economia neoclassica" (North 1990/94, p. 26).

possono sollevare qualche dubbio sulla coerenza interna della teoria ‘pura’ ma non modificano lo statuto di teoria separata e ancillare assegnato all’analisi delle istituzioni. Il quadro delineato muta significativamente, invece, quando si passi ad un’analisi delle istituzioni come regole di comportamento. È quanto faremo, nel paragrafo che segue, sulla base dell’ipotesi di razionalità procedurale elaborata da Simon.

3. Le istituzioni come regole di comportamento

Affinché le istituzioni operino come vincoli occorre che siano date le preferenze così come il comportamento degli agenti (il criterio in base al quale si perseguono gli obiettivi). La critica all’ipotesi di massimizzazione sviluppata da Simon (1976/1993, 1997) suggerisce che ben difficilmente queste condizioni possano venire mantenute. Per chiarire questo punto richiamiamo di seguito i termini della critica all’ipotesi di razionalità che soggiace quella della massimizzazione. Passiamo successivamente all’analisi della relazione esistente fra razionalità procedurale e istituzioni.

L’abbandono dell’ipotesi di massimizzazione e di razionalità sostanziale viene giustificato da Simon con la limitata capacità di elaborazione di cui dispongono gli individui e con la conseguente necessità che essi hanno di ricorrere a criteri alternativi di formulazione delle decisioni. La razionalità sostanziale viene ad essere, in questo contesto, un’eventualità talvolta possibile ma non una regola generale. Più propriamente costituisce un caso particolare del più esteso concetto di razionalità procedurale: l’enfasi è sulla linea di condotta scelta più che sull’esito della condotta stessa⁹.

In generale la razionalità sostanziale implica che venga individuata e scelta la condotta ottimale $C^* \in C$ ove C è l’insieme di tutte le condotte possibili. Con l’ipotesi di razionalità vincolata ci si riferisce solitamente al caso in cui gli agenti scelgano la condotta ottimale $C^{**} \in C^+$, ove C^+ è il sottoinsieme di C che si riesce a conoscere. Dati i limiti di capacità di elaborazione degli agenti, ben difficilmente C^+ coincide con C e, di conseguenza, è probabile che vi sia uno iato più o meno ampio fra C^{**} e C^* .

La rilevanza del concetto di razionalità procedurale risiede in due ordini di questioni. La prima è che in molti casi non è possibile conoscere C anche avendo una capacità di elaborazione olimpica: “In uno schema generale per la risoluzione dei problemi non si conoscono e non si possono conoscere ex ante quali o quanti algoritmi possono essere generati, o se non possano essere generati affatto.” (Dosi, Egidi 1991/1999, p.131). La seconda è che non è ragionevole che gli agenti tentino di formulare delle decisioni “come se” fossero dotati di razionalità olimpica, pur sapendo che questo non è il caso. La consapevolezza dei propri limiti fa intravedere loro che lo scarto fra C^{**} e l’eventuale C^* potrebbe essere talmente elevato da condurli verso una catastrofe. Ciò plausibilmente suggerirà linee d’azione diverse dalla massimizzazione vincolata. Queste potranno andare dall’imitazione di quanto fanno gli altri fino alla ricerca metodica di una qualche linea d’azione.

Laddove nei casi di razionalità sostanziale e vincolata la regola di comportamento – la massimizzazione – è invariante, la razionalità procedurale implica una decisione in cui gioca un ruolo non secondario l’interpretazione – esplicita o implicita – delle caratteristiche rilevanti dell’ambiente in cui si opera. Rispetto al meccanismo del tipo impulso-reazione rilevato sopra, ci si trova in presenza di una sequenza del tipo impulso-interpretazione-reazione.

L’interpretazione genera problemi analoghi a quelli fin qui visti a proposito della scelta di nuove regole. In generale ci si trova di fronte a più di un possibile algoritmo in grado di risolvere un problema (cognitivo ovvero interpretativo) (Egidi 1992). Per scegliere quale sia il più adeguato

⁹ “It is his [Simon’s] notion of procedural rationality, the idea that rationality pertains, not to the outcomes of action as in standard neoclassicism, but to the procedures of action. A related way of putting this is to say that rationality pertains to rules of action rather than to actions themselves directly.” (Mäki 1993, p. 16).

occorrerebbe individuare un algoritmo di livello superiore, scegliendolo all'interno di un insieme di algoritmi simili. Tale algoritmo di scelta potrebbe essere giudicato appropriato solo se individuato, fra gli altri possibili, da un algoritmo di livello ancora più elevato. In modo analogo a quanto avviene per le decisioni riguardanti la raccolta di informazioni (Knudsen 1993b), ci si trova in presenza di un processo di ricerca che genera una regressione all'infinito talché non è possibile pervenire, con piena cognizione di causa, ad una conclusione definitiva. Sembra ragionevole ritenere che la ricerca venga conclusa, ad un certo punto, sulla base dell'accettazione più o meno esplicita di una regola di valutazione generalmente condivisa, non rimanendo che l'alternativa di una scelta casuale¹⁰. In conclusione, anziché scegliere fra più possibili condotte mediante un unico criterio di scelta (la massimizzazione), ci troviamo a dover preliminarmente scegliere fra più criteri. Viene meno la nitida distinzione, prima osservata, fra comportamento e condotta.

Le istituzioni come regole di comportamento stanno a significare che, proprio perché manca una conoscenza esaustiva della realtà, gli agenti optano per linee di condotta ritenute soddisfacenti perché già accettate da altri. D'altra parte, nel momento in cui scelgono di attenersi a quanto fanno gli altri, gli agenti rafforzano la funzione informativa svolta dalle istituzioni e ne alimentano la persistenza nel tempo. Così facendo, riducono l'incertezza associata alla (limitata) conoscenza dell'ambiente in cui operano¹¹.

4. Da regole a istituzioni

Abbiamo osservato come le regole di condotta possano emergere da un processo di ricerca. Rimane da chiarire come si trasformino in istituzioni, vale a dire come si generalizzino ad un gruppo e permangano nel tempo. Ci si deve interrogare su cosa fa sì che prevalga una regola (la guida a destra) e non un'altra (la guida a sinistra).

Si è osservato che le istituzioni svolgono una funzione informativa e stabilizzante ma di per sé ciò non costituisce una spiegazione di come nascano e, soprattutto, si diffondano. La pretesa funzionalista di spiegare l'origine delle istituzioni sulla base della funzione (positiva) che esse svolgono è chiaramente insoddisfacente¹². Vari approcci teorici tentano, perciò, di collocarsi su un terreno diverso. Non possiamo soffermarci su una rassegna esaustiva delle varie posizioni. Ci limitiamo a coglierne alcuni tratti essenziali, utili per la nostra riflessione.

Il primo è quello della *path dependence* (David 1985, 1997; Arthur 1988). Il meccanismo di rinforzo che viene assunto può essere di indubbia utilità per capire la persistenza nel tempo delle istituzioni. Non aiuta, tuttavia, a chiarirne le origini. L'enfasi sugli 'accidenti storici' o su processi stocastici quali quelli associati alle urne di Polya può permettere di soffermarsi sulla convergenza verso un unico tipo di istituzione ma vincola le conclusioni proprio alla natura casuale dell'origine. Si esclude, in altri termini, che il meccanismo che dà origine alle istituzioni possa condizionare il processo che gli fa seguito.

Un secondo approccio è quello prospettato da Nelson e Winter (1982). In analogia con l'approccio Darwiniano, si assume l'esistenza di un meccanismo di selezione distinto da quello di

¹⁰ Questo problema verrà affrontato in termini meno astratti nel paragrafo che segue.

¹¹ Come osserva Hodgson (1988/1991): "È importante sottolineare che le informazioni create e distribuite dalle istituzioni sociali hanno natura sociale e non puramente soggettiva. Esse sono prodotte dal comportamento consuetudinario di un gruppo di individui e diventano tanto più significative quanto più tale comportamento sarà diffuso e stabile. Anche se le informazioni possono essere percepite in modo differente da ciascun individuo esse si fondano sull'istituzione sociale. Di conseguenza, riconoscendo la funzione informativa delle istituzioni, ci si distacca da una prospettiva puramente soggettivistica." (p. 189)

¹² "In functional explanations it is the 'beneficial consequences' to which an institution, norm, or behavioural rule leads – or the functions served by 'the phenomenon we wish to explain' – which are meant to explain its existence. ... Whereas in traditional causal explanations, *explanans*/cause comes before the *explanandum*/effect, it seems that in functionalist explanations persistent features are explained by the 'beneficial consequences' provided or the function served." (Knudsen 1993a, pp. 276-7)

generazione della varietà da selezionare. Il primo permette di spiegare quali istituzioni prevalgano mentre il secondo individua le circostanze che danno loro origine. In modo analogo a quanto osservato per la *path dependence*, si osserva una netta separazione fra i due meccanismi. Ciò implica che le istituzioni – e le circostanze che le fanno nascere – non sono in grado di modificare il meccanismo che le seleziona. Si tratta di un’ipotesi forte e sulla quale è lecito nutrire dei dubbi¹³.

In alcuni studiosi di teoria dei giochi (Sugden 1986) la separazione fra determinanti della nascita e determinanti della persistenza è più sfumata in quanto un legame viene stabilito dai processi di apprendimento degli agenti. Questi ultimi adottano, infatti, quelle regole di condotta che l’esperienza indica come più efficaci. L’approccio è interessante in quanto non assume a priori un criterio sulla base del quale le istituzioni debbano prevalere. Rimane da chiarire come vada concepito il processo di apprendimento. Se ci si limita a considerare un meccanismo retroattivo che porta a rinforzare alcune istituzioni in modo analogo a quanto si osserva nei modelli di *path-dependence*¹⁴, le conclusioni cui si giunge possono essere chiare ma non sono esaustive. L’apprendimento avviene certamente in un contesto sul quale non possono non influire gli assetti istituzionali sviluppatasi nel tempo. Se in ogni dato istante questi possono essere assunti come dati, in un’analisi di lungo periodo ciò non solo non è possibile ma impone di chiedersi se alcune istituzioni non possano venire create intenzionalmente, proprio con lo scopo di influire sui processi di apprendimento degli agenti. Secondo North (1990, 1996), per esempio, è del tutto plausibile che tanto l’obiettivo quanto gli effetti di un’innovazione istituzionale siano proprio quelli di migliorare la posizione relativa di un agente¹⁵.

Le difficoltà rilevate negli approcci teorici qui richiamati riguardano tutte il nesso fra l’insorgere delle istituzioni e la loro persistenza nel tempo. La chiarezza delle spiegazioni fornite spesso viene raggiunta al costo di ipotizzare una separazione fra questi momenti. La riflessione che stiamo svolgendo suggerisce che sia più opportuno individuare quale legame esista fra di essi. Il punto di partenza per una simile indagine è che gli obiettivi di un agente possano essere diversi e talvolta in conflitto con quelli di un altro agente. Questo punto, spesso viene messo in ombra dall’ipotesi che, all’origine di un’istituzione vi sia un problema *comune*, condiviso da una collettività¹⁶. Un quadro più ampio viene prospettato da Bromley (1989) il quale, ispirandosi alla tradizione del vecchio istituzionalismo americano, sottolinea la possibilità di conflitti, fra i componenti della collettività, in merito alle finalità da realizzare. Più propriamente egli distingue fra “convenzioni”, per le quali vi sono preferenze condivise sui fini e indifferenza sui mezzi per conseguirli, e “regole” - o *entitlements* - per le quali vi sono preferenze discordanti in merito sia ai fini che ai mezzi¹⁷. In questo contesto, può accadere che due (classi di) agenti – datori di lavoro e lavoratori – siano accomunati dall’obiettivo di realizzare il più elevato valore aggiunto possibile salvo contrapporsi sul modo in cui detto valore aggiunto vada distribuito. La stabilità, quindi l’istituzionalizzazione, di determinate regole di condotta – ad esempio di cooperazione sul terreno produttivo – dipenderà dall’importanza assegnata al conflitto distributivo. L’elemento discriminante è se la produzione e la

¹³ Sui modelli di selezione torneremo brevemente più avanti.

¹⁴ Di fatto Sugden parte dalla premessa che “It may more useful ...to think of conventions as the product of evolutionary processes” (p. 90-1) e, richiamando alcuni studiosi di evoluzione biologica, afferma che “If we substitute utility for fitness and learning for natural selection, this approach can be adapted to explain human behavior.” (p. 90). L’equiparazione fra “learning” e “natural selection” corrisponde all’idea di una conoscenza oggettiva, esterna all’agente come possono esserlo i processi di selezione naturale per gli animali.

¹⁵ “Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather, they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to create new rules.” (North 1996, pp. 344-5).

¹⁶ Knudsen (1993a) osserva che “Consensus has not been reached among neo-institutionalists concerning what type of recurrent situations might generate institutions. On a very general level a distinction can be made between *coordination* and *cooperative* institutions as a response to respectively, *common aversion* and *common interest dilemmas*.” (p. 282; corsivi nell’originale)

¹⁷ A partire da queste istituzioni Bromley delinea quattro tipi di relazioni giuridiche fondamentali fra agenti, espresse dalle seguenti posizioni relative: diritto-obbligo, privilegio-assenza di diritto, potere-*liability*, immunità-assenza di potere.

distribuzione vengano viste dagli interessati come realtà separate o come aspetti di un unico insieme di relazioni economiche.

Un problema di confini si pone anche per gli individui. Ogni singolo agente opera in più ambiti sociali: religioso, economico, culturale, ecc. Le regole che ci si dà in ciascuno di questi ambiti difficilmente rimane circoscritta ad esso. Per esempio, una regola di condotta che emerge in ambito religioso – ad esempio il ripudio della guerra - potrebbe entrare in conflitto con gli obiettivi e le regole di condotta che gli agenti interessati perseguono hanno definito in ambiti extra-religiosi, per esempio, in quelli economici. L'esigenza di conciliare in qualche modo questi ambiti diversi dipende da quanto essi siano ritenuti contigui: nel caso considerato, da quanto la religione condiziona il comportamento economico.

L'implicazione teorica di questo punto è che, in generale, i confini fra ciò che è economico e ciò che non lo è non sono definiti a priori. Diversamente da quanto si è visto nel paragrafo precedente l'economia si configura come sistemicamente aperta. I livelli di aspirazione dai quali dipendono le regole scelte sono a loro volta dipendenti dai confini che, di volta in volta, vengono assegnati ai diversi ambiti sociali.

La centralità delle regole in un contesto di razionalità procedurale ci ha portato a concludere che non esiste una regola di comportamento data una volta per tutte ma più regole che dipendono dallo stato delle conoscenze degli agenti. Queste, a loro volta, sono costruite a partire da un bagaglio di informazioni raccolte nel passato e interpretate sulla base di criteri (di ricerca) i cui livelli di aspirazione sono a loro volta soggettivi in quanto fondati su esperienze passate¹⁸. Fra questi livelli di aspirazione vi sono pure quelli relativi al confine che gli interessati definiscono fra contesti economici e non economici.

L'istituzionalizzazione di una regola di condotta non è riconducibile in modo meccanicistico alla struttura tecnico-istituzionale in quanto questa è suscettibile di diverse interpretazioni: non è possibile pensare a una rappresentazione del tipo (S,I)-C-P perché, a parità di (S,I) sono possibili molteplici interpretazioni e, conseguentemente, molteplici C e P. Al determinismo a esito unico della tradizione neoclassica (Latsis 1976) subentra una situazione dai molteplici possibili esiti. Questi, dipendendo dai criteri interpretativi adottati, vengono ricondotti all'insieme delle conoscenze degli agenti¹⁹.

L'analisi si sposta, quindi, dal terreno strutturale a quello dei criteri interpretativi adottati dagli agenti. Il problema teorico che si pone, a questo punto, è cosa possa far prevalere, criteri interpretativi di un tipo anziché di un altro. Ci soffermeremo, di seguito, sul ruolo non irrilevante che, al riguardo, possono svolgere quelle che definiamo asimmetrie conoscitive²⁰. Alla luce di ciò ci si interrogherà, successivamente, su quale sia lo spazio e il ruolo per l'azione pubblica.

5. Istituzioni e contesti conoscitivi

Nel paragrafo precedente si è fatto riferimento ad una sequenza stimolo-interpretazione-reazione. L'implicazione di questa sequenza è che un dato stimolo è suscettibile di più interpretazioni da parte degli agenti e può determinare esiti del tutto imprevedibili. Il problema che si pone è di comprendere cosa influisca sul processo di interpretazione degli agenti interessati. La questione, posta in questi termini, è evidentemente troppo complessa per essere trattata in un saggio. Nondimeno, per quel che riguarda alcuni ambiti istituzionali, l'osservazione della realtà storica suggerisce che il problema è stato affrontato – su un piano operativo prima che teorico – dalle imprese nei loro rapporti sia con la clientela, cui intendono vendere le loro merci, sia con lavoratori

¹⁸ “Obviously implied in the notion of an actor's ‘model of the world’ is the idea that there is a distinction between the actor's *objective* and *subjective* environments.” (Vanberg 1993, p. 179; corsivo nell'originale).

¹⁹ North (1990) parla di cultura; Denzau e North (1994) si riferiscono, più dettagliatamente, a modelli mentali.

²⁰ Risulterà chiara dalla trattazione l'analogia, ancorché non l'equivalenza, con le asimmetrie informative.

e altri operatori, dai quali pretendono prestazioni legate alla attività che esse svolgono. Di seguito ci soffermeremo sul modo in cui le imprese possono agire sui processi cognitivi di tali categorie. Successivamente indaghiamo in che misura le conoscenze che ne risultano possano corrispondere alle esigenze di chi abbia priorità diverse da quelle aziendali.

Imprese e clientela

Consideriamo la pubblicità. In prima istanza questa potrebbe essere pensata come un strumento mediante il quale un produttore informa il potenziale cliente dell'esistenza, nonché delle caratteristiche, del suo prodotto. In effetti, dato che lo scopo informativo è finalizzato alla vendita, è ragionevole ritenere che il contenuto del messaggio promozionale possa solo in parte corrispondere al vero. Proviamo a chiarire il problema.

Fintanto che occorra valutare la qualità del caffè bevuto al bar X, l'informazione fornita dal messaggio pubblicitario è facilmente valutabile. La variabile in gioco (la qualità) è identificata e la sua misurazione – ancorché con criteri non di laboratorio - da parte del consumatore interessato è facile, ripetibile e poco costosa. Il caso di un farmaco è già più complicato. La variabile da valutare è meno chiara (l'efficacia nel ridurre l'entità del dolore di testa o quella del tumore che lo provoca?) e la sua misurazione può non essere facile sia per i tempi richiesti sia perché può essere condizionata da altre variabili relative al paziente. Inoltre, oltre che onerosa, la sua sperimentazione da parte del paziente può non essere ripetibile e le conseguenze di un eventuale errore di scelta possono essere molto gravi.

La differenza fra l'esempio del bar e quello del farmaco riguarda il criterio di interpretazione delle informazioni. Nel primo caso esiste un'*asimmetria informativa* che la pubblicità in parte rimuove: anche se solitamente non è in grado di dare al cliente una misura valida della bontà del caffè, nondimeno quest'ultima riesce a informarlo dell'esistenza del bar. Il cliente ha, comunque, modo di verificare l'efficacia della pubblicità e di procedere in modo bayesiano ad un miglioramento delle sue conoscenze. Nel caso del farmaco tutto ciò non è possibile. Quella che si delinea è un'*asimmetria conoscitiva*.

Il cliente che si trovi in condizioni di asimmetria conoscitiva – quindi, con un criterio di interpretazione delle informazioni inadeguato, indipendentemente dalla disponibilità di queste ultime – può rivolgersi a qualcuno che di tale asimmetria non sia vittima: nel caso del farmaco si potrebbe trattare di un medico. Tuttavia, anche qui si presenta un problema di asimmetria conoscitiva, in quanto occorre valutare il medico. Sul piano empirico ci si trova in presenza di difficoltà simili a quelle già elencate per il farmaco. È vero che il titolo di medico dovrebbe costituire una garanzia e rimuovere lo stato di asimmetria. Il riconoscimento del titolo di medico, tuttavia, avviene ad opera di altri medici le cui capacità andrebbero valutate²¹. Ci si trova in presenza di un processo a ritroso che non sembra avere fine: il cliente/paziente non può non delegare in modo più o meno consapevole una parte del suo processo decisionale²².

Fin qui il problema dell'*asimmetria conoscitiva* viene esaminato assumendo che il livello di aspirazione del cliente sia dato. Non esistendo perfetta conoscenza, tuttavia, occorre interrogarsi su come esso si formi. Si consideri l'opzione fra due fonti energetiche. È del tutto ragionevole ritenere che, a parità di disponibilità, si opti per quella più economica. La mancanza di informazioni – o di tempo/capacità per la loro elaborazione – potrebbe portare a trascurare che la produzione di dette fonti può essere più o meno rischiosa e che, quindi, non basta valutare il costo di approvvigionamento ma anche i rischi per la salute che l'una o l'altra comportano. D'altra parte,

²¹ Generalmente la valutazione che i medici fanno di sé stessi dipende dai criteri scientifici cui ricorrono, ovvero dai loro paradigmi scientifici (Kuhn 1970).

²² È interessante osservare che anche Hayek (1988a; p. 280) esamina l'ipotesi della delega agli esperti ma solo per negarne la legittimità, data l'esistenza delle "conoscenze delle circostanze particolari di tempo e di luogo", di cui discuteremo più avanti.

anche l'eventuale consapevolezza dell'esistenza di detto elemento non necessariamente permetterebbe all'agente interessato di valutare in modo soddisfacente quale peso esso debba avere nella sua funzione di utilità. Sarebbero necessarie, a tal fine, ulteriori informazioni nonché la capacità di interpretarle. Ci si trova, in conclusione, in una situazione in cui le decisioni richiedono la preliminare definizione di un livello di aspirazione. Questo, tuttavia, richiede informazioni e conoscenze la cui adeguatezza è definibile solo in relazione ad un ulteriore livello di aspirazione.

Quella che, sul piano logico si presenta come una regressione all'infinito, sul piano fattuale non lo è. Dovendo prendere una decisione, l'individuo interessato deve adattarsi a ciò di cui dispone. D'altra parte, ciò di cui dispone, quando non si affidi al caso, deve essere fornito da qualcuno che disponga di tempo e capacità per elaborare quello che possiamo definire un contesto conoscitivo: un insieme di informazioni collegate fra loro in modo (soddisfacentemente) coerente da un criterio interpretativo²³. Nella prospettiva analitica che ci siamo dati, un contesto conoscitivo comprende un assetto istituzionale costituito da un insieme di regole necessarie a spiegare e valutare un dato tipo di situazione. Sono queste regole che – interagendo con altre dimensioni della conoscenza individuale e collettiva - permettono agli agenti di formulare decisioni.

Viene spontaneo ritenere che le considerazioni qui sviluppate siano valide soltanto finché non vi sia concorrenza. Gli sforzi fatti da un'impresa troverebbero, infatti, un contrappeso nell'azione delle sue dirette concorrenti. Ciò solo in parte è vero. Per riprendere il caso dei farmaci, l'assenza di criteri interpretativi adeguati da parte del cliente fa sì che la concorrenza possa svilupparsi non sulla qualità complessiva dei prodotti – difficilmente appurabile per le ragioni indicate – ma su suoi aspetti parziali, per esempio la velocità nel rimuovere i sintomi. Su un piano diverso, è difficile che una impresa possa avere interesse a soppiantare un contesto conoscitivo incentrato sulla cura delle malattie con uno incentrato sulla diagnosi precoce, salvo che questa si mostri più redditizia. Di sicuro non promuoverà conoscenze orientate alla prevenzione, vale a dire a un'organizzazione della vita umana che renda meno necessaria la spesa per farmaci. Se l'obiettivo di un'impresa in un'economia capitalistica è quello di conseguire profitti, le conoscenze cui essa ricorre e che prospetta agli altri non possono non essere vincolate da questa circostanza²⁴.

Può valere la pena, a questo punto, chiarire qualche implicazione del discorso nel suo insieme. Per alcuni studiosi le caratteristiche della conoscenza sono state un punto chiave per argomentare che non è possibile sostituirsi agli individui nelle decisioni economiche. Il problema è stato impostato da due punti di vista. Da un lato ogni individuo sarebbe depositario di informazioni specifiche – quelle che Hayek chiama “conoscenze delle circostanze particolari di tempo e di luogo” (Hayek 1988a, p. 280) – che sarebbe a dir poco arduo, da parte di terzi, raccogliere e coordinare. Dall'altro, i processi mentali di ogni essere umano sarebbero irriducibili a comportamenti consapevoli, scientificamente individuabili²⁵. Da queste premesse si dovrebbe concludere che ogni pretesa di dirigere il comportamento umano è a dir poco illusoria e che il mercato rappresenta il luogo ove le singole conoscenze hanno modo di propagarsi e coordinarsi (Hayek 1937).

È ragionevole ritenere che, nel decidere se sia meglio prendere il caffè del bar X o quello del bar Y, il cliente sia colui che meglio sa formulare un giudizio perché, come si è osservato sopra, dispone di più elementi di chiunque, ivi compreso un criterio interpretativo delle informazioni in cui operano meccanismi insondabili. Nel caso dei farmaci o del consumo energetico ci si trova in una situazione assai meno chiara. Se è vero che, in prima istanza, il cliente dovrebbe essere colui che,

²³ È di particolare efficacia, da questo punto, la nozione di conoscenza come sistema strutturato di credenze riguardanti, come osserva Stein (1997, p.730) “the way things are and the way things should be”.

²⁴ Merita osservare che se la moda viene vista nell'ottica qui delineata, allora anche gran parte del cosiddetto “Made in Italy” può essere interpretato come la creazione di un contesto conoscitivo ad opera non di un'impresa ma di un tessuto produttivo di grande estensione.

²⁵ “Gli uomini, nel loro comportamento, non sono *mai* guidati *esclusivamente* dalla loro comprensione delle connessioni causali tra specifici mezzi noti e certi fini desiderati, ma sempre anche da norme di comportamento delle quali raramente sono consci” (Hayek 1988b, p. 14; corsivo nell'originale).

meglio di tutti, sa cosa vuole, nondimeno il suo giudizio lo formula a partire da informazioni e criteri di valutazione orientabili da altri. Che lui ne sia consapevole o meno, la sua è una decisione condizionabile in base a criteri definiti altrove.

La pretesa di dirigere i comportamenti degli agenti economici potrebbe dipendere, in conclusione, non tanto dalle intenzioni “costruttiviste” (nel senso hayekiano del termine) dei governanti o degli scienziati sociali ma dalla condotta di altri agenti economici. Se, infatti, le imprese agiscono scientemente su quella terra di confine - fra il consapevole e l'inconsapevole - costituita dai livelli di aspirazione, si delinea una forma di interazione fra agenti privati che, oltre a trasmettere informazioni aventi significato, crea espressamente quest'ultimo.

Imprese e lavoratori

Fin qui l'analisi del modo in cui le condotte possono agire sulle istituzioni dell'apprendimento si è soffermata sul rapporto imprese-clienti. Non meno importante può essere una riflessione sui processi produttivi e, conseguentemente, sui rapporti fra direzione d'impresa e lavoratori. Data l'attività economica svolta, l'organizzazione interna dipende dall'insieme dei problemi che si manifestano. Più propriamente, possiamo dire che l'obiettivo del profitto dell'impresa viene scomposto in più sotto-problemi, affinché possano essere risolti in modo indipendente (Egidi 1992). Solitamente la scomposizione dà luogo ad una strutturazione gerarchica del problema complessivo cui corrisponde una gerarchia delle procedure risolutive che vengono individuate. Sul piano organizzativo ciò permette di assegnare a ciascun individuo, o gruppo di lavoratori, un compito e di coordinare l'insieme di tali mansioni mediante la gerarchia aziendale²⁶.

Nonostante la sua apparente connotazione tecnica, il procedimento delineato ha implicazioni istituzionali rilevanti. La divisione del lavoro, infatti, corrisponde alla determinazione di una serie di *routine*²⁷ le cui procedure, nel momento in cui si concretizzano, devono tradursi da regole astratte in regole di comportamento contestualizzate dal punto di vista istituzionale. Fissare le *routine* di una specifica divisione del lavoro equivale, perciò, a determinare le condizioni concrete di una determinata attività produttiva e, in questo senso, corrisponde alla creazione di istituzioni, ovvero regole di comportamento (in senso lato) produttivo²⁸.

Il processo di apprendimento dei lavoratori dell'impresa dipende da come è organizzata la loro attività lavorativa. La divisione del lavoro e la connessa strutturazione istituzionale dell'impresa determinano l'ambito di detto processo cognitivo, la sua estensione, il suo rapporto con l'apprendimento degli altri e il livello di aspirazione riguardante le conoscenze. La fissazione delle *routine* concorre a determinare le istituzioni cognitive e le competenze dei singoli lavoratori oltre che dell'organizzazione nel suo insieme²⁹.

Diviene allora ragionevole ritenere che l'organizzazione del lavoro venga decisa non solo sulla base della necessità di allocare determinati lavoratori a particolari mansioni tecniche ma tenga conto del processo cognitivo cui dà luogo. Questo può avere due risvolti. Il primo è che l'organizzazione

²⁶ “Within organizations, as we have seen, two complementary processes take place so that projects can be fulfilled and given tasks performed: the division of labour, and the coordination among the different divided parts. These are the two main features of the process of ‘organizational learning’ which any team must implement in order to perform given tasks.” (Egidi 1992, p.169).

²⁷ “A routine involves a collection of procedures which, taken together, result in a predictable and specifiable outcome” (Nelson 1999, p. 3).

²⁸ Come osserva Nelson, “...if one reflects on the matter, the program built into a routine generally involves two different aspects: a recipe that is anonymous regarding any division of labor, and a division of labor plus a mode of coordination. [...] the former is what scholars often have in mind when they think of ‘physical technologies’. The latter we called a ‘social technology’. [...] Widely employed social technologies certainly are defined by ‘the rules of the game’, the concept of institutions employed by many scholars” (ibid. 1999, p. 4).

²⁹ Il risultato è che, per dirla con Loasby (1991), che “Each firm creates its own capabilities from its particular socially-organised set of skills” (p. 60).

del lavoro sollecita l'apprendimento di ciascun lavoratore, collocandolo nel più generale processo di creazione delle competenze dell'impresa. Così facendo, assegna all'attività del lavoratore un significato rispetto al progetto perseguito dall'organizzazione nel suo insieme. Posto in altri termini, colloca l'attività cognitiva del lavoratore all'interno del contesto conoscitivo delineato dalla direzione. Il risultato è quello di favorire innovazioni incrementali ad ogni livello aziendale. Ancora più importante, tuttavia, è che i lavoratori vengono coinvolti nel perseguimento degli obiettivi imprenditoriali. Viene conquistato il loro consenso da parte della direzione.

D'altra parte, ed è questo il secondo risvolto, una simile organizzazione del lavoro affida conoscenze importanti per la vita dell'impresa a chi potrebbe entrare in conflitto con essa, per esempio, per ragioni distributive. In presenza di (potenziali) conflitti acquista rilevanza un'organizzazione del lavoro diversa rispetto a quella su delineata. Essa punta su una standardizzazione delle mansioni che riduca l'importanza assegnata alle competenze dei singoli lavoratori. L'accresciuta intercambiabilità di questi ultimi, tuttavia, toglie senso all'attività che essi svolgono, riducendo il loro coinvolgimento e accrescendo la tendenza a concepire la direzione dell'impresa come controparte. Anche in questo caso viene creato un contesto conoscitivo. Sul piano delle competenze, esso comporta una separazione fra progresso tecnico e processi cognitivi dei lavoratori. Sul piano degli obiettivi, separa quelli individuali da quelli dell'organizzazione, rendendo necessarie forme contrattuali congegnate in modo tale da far convergere gli interessi. Di fatto, alla cultura del consenso si sostituisce quella del controllo.

La scelta dell'organizzazione del lavoro è parte della scelta di una più generale strategia. I benefici di una competitività conseguita con un processo innovativo diffuso all'interno dell'impresa sono più facili da realizzare con un'organizzazione del lavoro del primo tipo. È in questo caso, infatti, che le competenze dei lavoratori sono di particolare importanza per l'attività dell'impresa. Viceversa, politiche fondate sulla riduzione del costo del lavoro e sulla conseguente competitività di costo sono compatibili con il secondo tipo di organizzazione. Le competenze non incorporate nelle *routine* hanno poca importanza, in questo caso.

Il senso generale delle considerazioni qui sviluppate è che l'organizzazione del lavoro determina ad un tempo una divisione tecnica e una divisione sociale del lavoro³⁰ le cui diverse configurazioni si ripercuotono sulla condivisione o separazione del sapere. Conclusioni non diverse si raggiungono se alle relazioni di lavoro dipendente si sostituiscono quelle fra imprese. Anche qui possono delinearsi strategie nelle quali le relazioni interaziendali si incentrano sul rapporto fra prestazioni e prezzi e strategie nelle quali l'interazione richieda uno scambio di competenze (Richardson 1972), quindi rapporti di fiducia e di consenso.

Profitto e conoscenze

La disamina dei modi in cui le imprese creano contesti conoscitivi permetterà, più avanti, di sviluppare alcune riflessioni sugli strumenti della politica economica. Per il momento è opportuno interrogarsi sui pregi e limiti di questo loro modo di operare. Le tendenze indicate non necessariamente implicano che le imprese operino come un grande fratello orwelliano. La creazione di contesti conoscitivi permette agli agenti che non ne abbiano la capacità (soggettiva o oggettiva), di ritrovarsi con un criterio per valutare una delle tante dimensioni della loro vita. Per esempio, il coinvolgimento dei lavoratori nei progetti dell'impresa può dare un senso all'esistenza, quale che sia il giudizio morale che tale constatazione suscita. Analogamente, il contesto conoscitivo fornito dal sistema operativo dominante nei computer evita a molti utenti di dover scegliere fra "cose" di cui sa poco e alle quali, per ragioni le più varie, desidera dedicare il minor tempo possibile. Proprio

³⁰ La distinzione fra i due concetti è di Braverman (1974). Il nostro modo di trattarne in questa sede è lievemente diverso in quanto l'una implica l'altra; non sono separabili.

in quanto un unico contesto viene fornito a tutti, diviene, al pari di altre istituzioni, un punto di riferimento cognitivo.

Il problema che si pone è se gli obiettivi che guidano l'azione delle imprese, allorché queste creano contesti conoscitivi, siano coincidenti o, quanto meno convergenti, con quelli degli agenti cui detti contesti vengono offerti. Occorre, in altri termini, capire a cosa esse diano priorità, a quali problemi tentino di dare immediata soluzione. La domanda potrebbe apparire banale, quantomeno quando si discuta di imprese. Dato che il loro obiettivo ultimo è il profitto, sembra ragionevole ritenere che sia questo il criterio per decidere. Tuttavia, come risulterà da quanto segue, l'idea di fondo, secondo la quale la redditività è alla base dell'operato delle imprese, è soggetta a interpretazioni difformi.

In uno studio sui processi di formazione delle competenze delle imprese, G. Dosi e L. Marengo (1994) individuano due possibili approcci alla questione. Il primo pone l'accento sull'obiettivo di modificare il potere di mercato; il secondo si sofferma sulla ricerca di tecniche volte a migliorare la qualità del prodotto e del processo³¹. La tesi dei due autori è che, visto che le tecniche in questione non sono uniformemente date, non vi è ragione perché le imprese non debbano farsi concorrenza su questo terreno anziché preoccuparsi di ricorrere ad altre forme di rivalità. Le implicazioni per la politica economica sono chiare. Se le imprese danno priorità alla qualità delle loro attività produttive i loro interessi convergono con quelli dei consumatori.

La contrapposizione delineata non risulta convincente, tuttavia, né sul piano metodologico né su quello teorico. Dal primo punto di vista si deve osservare che non vi è ragione di credere che una opzione sia a priori migliore dell'altra e che le imprese si trovino, in buona sostanza, di fronte a scelte obbligate. Come si è già avuto modo di sottolineare, non vi è ragione per ritenere che gli agenti si trovino, in generale, in presenza di un'"unica via di uscita" (Latsis 1976, Groenewegen, Vromen 1997). I profitti possono essere conseguiti in vari modi: operando su vari possibili mercati, individuando archi temporali di riferimento diversi, scegliendo opzioni tecnologiche (in senso lato) diverse, avvalendosi di informazioni e schemi interpretativi diversi.

Sul piano teorico si deve rilevare, in primo luogo, che non è chiaro perché le tecniche non debbano essere finalizzate espressamente a modificare il potere di mercato. Un'automobile ha tante caratteristiche: velocità, comodità, sicurezza, ecc.. Un'impresa che individui una o più di queste caratteristiche e vi si specializzi non necessariamente offre il prodotto migliore in assoluto. Si limita a segmentare l'offerta, ritagliandosene una nicchia. Così facendo, erige barriere all'entrata che, per il fatto di riguardare la nicchia anziché l'industria, non sono meno "strategiche".

In secondo luogo non è detto che, nella scelta fra migliorare le tecniche (nel senso ristretto suggerito dagli autori) ed erigere barriere all'entrata, la prima opzione sia la più conveniente. A parità di spese per l'innovazione, l'erezione di una barriera all'entrata da parte di un'impresa potrebbe determinare una redditività maggiore – nell'arco di tempo ritenuto rilevante - rispetto a quella conseguibile con un'innovazione tecnico-produttiva che, per esempio, riduca i costi³².

Su un terreno più astratto possiamo provare a rileggere la questione nei termini delineati nei paragrafi iniziali di questo lavoro. Gli interventi rivolti alla qualità dei prodotti e dei processi tentano di soddisfare la clientela. Questa, scegliendo le merci che ritiene migliori, convalida la competitività dell'impresa che li produce e quindi, date certe condizioni, le permette di accrescere la sua quota di mercato (Metcalf 1998). Il meccanismo di selezione, tuttavia, può essere efficace solo se l'azione delle imprese non è in grado di alterarne il funzionamento. Occorre, in altri termini, che

³¹ "[I]n the latter perspective a car manufacturer tries primarily to develop a new type of car with a quality as high as possible and costs as low as possible. [...] in a first approximation everyone is playing games against nature wherein subtle strategizing has only second-order effects. Conversely, the 'strategizing view' would suggest that every competitor notionally knows how to make a new car [...] equally well [...]. Differences are mainly the outcome of complicated strategizing (e.g. preemptive investment) or chance." (Dosi e Marengo 1994, p. 163).

³² Peraltro, come abbiamo osservato sopra, un simile esito potrebbe essere soddisfacente anche per i consumatori. In un contesto di razionalità procedurale, la presenza dominante di un prodotto determina uno *standard* di riferimento, vale a dire una riduzione dei costi di ricerca del prodotto "migliore".

vigano le condizioni discusse nei paragrafi 2 e 3: le innovazioni devono influire sulle decisioni dei consumatori – sulle loro condotte - ma non sul modo in cui queste vengono decise.

Quando un'impresa tenta di modificare il suo potere di mercato, può farlo in due modi. Il primo è quello di vincolare le condotte dei clienti, per esempio mediante l'abuso di posizione dominante. In questo caso, il meccanismo di selezione non cambia e si può ragionevolmente ritenere che, per intervento di un altro concorrente o della vigilanza pubblica, si troverà il modo di rimuovere il vincolo. Il secondo tipo di intervento mira a modificare il meccanismo di selezione, per esempio modificando la percezione che di un dato mercato hanno i consumatori: si considerino tutte le suggestioni che la pubblicità dà di determinati prodotti al fine di differenziarli da merci simili. In questo caso, i concorrenti possono reagire ma il terreno dello scontro riguarda non più la qualità del prodotto bensì i confini del mercato e i criteri rilevanti per farvi rientrare l'uno o l'altro prodotto³³.

In conclusione, anche se la creazione di contesti conoscitivi da parte delle imprese può semplificare la vita degli altri – in quanto fornisce loro le chiavi di lettura di taluni problemi – ciò avviene comunque nei limiti fissati dall'obiettivo reddituale delle imprese stesse. Proprio questa ipotesi potrebbe giustificare le conclusioni di chi vede nella struttura industriale (Galbraith 1968) o nel capitale, quale rapporto di produzione, (Napoleoni 1985) un elemento in grado di determinare univocamente – e in modo discutibile - la vita di tutti³⁴. Senza pretesa di esaustività, la questione merita alcune considerazioni.

Conoscenze economiche ed extra-economiche

Si è osservato che, venendo meno l'ipotesi di razionalità sostanziale e di informazione perfetta, gli agenti economici si trovano di fronte al problema di individuare e/o creare sistemi interpretativi adeguati alle decisioni che devono prendere nel corso delle loro attività. L'apprendimento riguarda sia quella che viene denominata, in senso lato, "natura", sia le regole di comportamento, sia il modo di apprendere. Esso richiede la definizione di confini – fra oggetti di indagine, fra ambiti di interesse – ma a priori non ne ha e, non appena ne disponga, può rimmetterli in discussione in qualunque momento. In quanto ricerca di ciò che non si sa, l'apprendimento è un processo del tutto aperto: è un gioco nel quale si inventano le regole mentre si gioca e i cui risultati modificano il modo stesso di concepire il gioco.

Distinguere a priori fra conoscenze economiche e non economiche di un agente economico è, a questo punto, operazione dubbia. È ragionevole ritenere che l'insieme delle sue conoscenze sia il risultato di esperienze attinenti a tutte le realtà di cui è partecipe. La flessibilità culturale acquisita con gli studi o con viaggi turistici può, per esempio, ridurre i costi di transazione associati a operazioni con l'estero. Allo stesso tempo l'applicazione di tassi d'interesse sui crediti potrebbe confliggere con un divieto religioso nei confronti dell'usura.

Come osserva Kapp, "Le azioni dell'uomo e le decisioni economiche relative alla produzione non avvengono in sistemi chiusi e semichiusi, bensì all'interno di una rete di relazioni e strutture dinamiche che continuamente interagiscono fra loro. Ciò significa che dobbiamo poter disporre di un approccio che ci permetta di considerare le interrelazioni dinamiche fra il sistema economico e l'intera rete di sistemi fisici e sociali e, in effetti, l'intero sistema composito di relazioni strutturali." (Kapp 1991b, pp. 8-9). Ne consegue che pur se, in relazione agli obiettivi analitici che ci si

³³ Una trattazione più estesa dei problemi riguardanti i modelli di selezione in economia viene proposta in Ramazzotti, Rangone (2002).

³⁴ "La pubblicità e le attività con essa apparentate contribuiscono così a formare il tipo d'uomo che gli obiettivi del sistema industriale richiedono: quello che spende il suo reddito in modo predeterminabile e in modo predeterminabile lavora perché ha bisogno di comprare sempre di più" (Galbraith 1968, p. 183). Si noti che alla luce di quanto stiamo argomentando, le tesi dello studioso americano troverebbero una giustificazione non solo nelle caratteristiche storico-istituzionali proprie del capitalismo delle grandi imprese. Esse troverebbero un fondamento nel modo più generale in cui gli individui elaborano le conoscenze in un contesto di razionalità procedurale.

prefigge, è sempre necessario demarcare gli ambiti di indagine, non si può trascurare il carattere artificiale dei confini e la necessità, che non di rado si presenta, di oltrepassarli³⁵. Circa i processi cognitivi degli agenti, è bensì possibile che la definizione di tali confini venga condizionata dall'azione mirata delle imprese.

È nondimeno necessario, alla luce delle considerazioni metodologiche qui richiamate, tenere presente che non è solo nell'ambito delle attività prettamente economiche – quelle associate alla redditività aziendale – che gli agenti definiscono l'insieme delle loro conoscenze. Sen (1976) e Hirschman (1988), per esempio, distinguono fra preferenze e metapreferenze (o valori), indicando come siano configurabili vari livelli di giudizio – talvolta in contrasto fra loro - nel momento in cui si debba formulare una scelta. Hirschman, in particolare, afferma che “gli uomini e le donne hanno la capacità di fare un passo indietro di fronte ai loro desideri, volizioni e preferenze ‘rivelate’ e chiedersi se davvero desiderano quei desideri e preferiscono quelle preferenze; di conseguenza, essi hanno la capacità di formare delle preferenze che possono essere diverse dalle loro preferenze.” (Hirschman 1988, p. 421).

Sono molteplici le realtà che possono sollecitare una ridefinizione – talvolta consapevole, talaltra no – dei valori di riferimento e dei sistemi cognitivi ad essi legati. In alcuni casi può trattarsi dell'azione consapevole di altri agenti. In altri casi la riflessione cui fa riferimento Hirschman può sorgere dalla incompatibilità fra le preferenze determinate da un assetto istituzionale – il contesto cognitivo generato da un'impresa, per esempio - e i valori associati ad un assetto preesistente e diverso come, per esempio, le tradizioni religiose.

La conclusione che si può ricavare è che, tenuto conto della pluralità di sistemi di valori e di conoscenze esistenti, occorre una grande cautela nel desumere, dalle riflessioni sviluppate sopra, tendenze meccaniche quali quella del prevalere delle strategie d'impresa sulla formazione della configurazione istituzionale della collettività. Più precisamente, valori sociali di origine “extra-economica” interagiscono con quelli promossi nell'ambito delle attività “economiche”, dando luogo talvolta a processi consensuali, talaltra a esiti conflittuali.

Se, come si è argomentato, le conoscenze degli esseri umani trascendono il terreno economico, molti elementi possono influire sui processi di apprendimento degli individui. Il problema di politica economica che sembra delinarsi è proprio quello di diversificarne le fonti, ricorrendo a elementi di conoscenza non vincolati dall'obiettivo del profitto. È su questo punto che ci soffermiamo di seguito.

6. Implicazioni per la politica economica (con alcuni riferimenti al caso italiano)

L'analisi fin qui condotta ci permette di sviluppare alcune considerazioni sulla politica economica. Esse riguardano sia le ragioni che giustificano un'azione pubblica – o, quanto meno, l'azione di agenti collettivi che esprimano istanze diverse da quelle delle imprese – sia le forme che tale eventuale azione dovrebbe assumere. Di seguito esaminiamo il primo punto. Passeremo poi al secondo e ad un riferimento specifico al caso italiano.

Ragioni per un intervento

Si è già osservato che una delle ragioni addotte per escludere l'intervento pubblico in economia è la dispersione delle conoscenze. Nelle pagine che precedono abbiamo sviluppato due osservazioni in merito. La prima è che, oltre alle hayekiane “conoscenze delle circostanze particolari di tempo e

³⁵ Osserva, ancora, Kapp, “la distinzione concettuale fra l'economico e il non economico risulta essere una separazione di una qualche utilità per alcuni scopi scientifici, ma è probabile che essa possa servire scopi non scientifici se ci si dimentica del suo carattere fittizio” (Kapp 1991a, p. 81).

di luogo”, ve ne sono altre, a livelli più astratti ma non meno importanti per le decisioni degli agenti. Solo avvalendosi di queste ultime è possibile decidere dell’utilità effettiva di beni come, per esempio, i farmaci. La seconda osservazione è che la disponibilità individuale di conoscenze non può essere assunta esogenamente. Le informazioni e i criteri per elaborarle sono il risultato delle forme specifiche in cui si svolgono le relazioni economiche. In particolare è ben possibile che derivino, ancorché in modo parziale, dall’azione mirata di alcuni agenti.

Queste due osservazioni non solo minano la visione hayekiana di un mercato in grado di raccogliere e diffondere adeguatamente le informazioni. Indicano la possibilità che esso ne agevoli l’orientamento a vantaggio degli interessi di alcune parti in causa. D’altra parte, le modalità di apprendimento in condizioni di razionalità vincolata precludono la possibilità, in generale, di acquisire una conoscenza certa: non sono dati a priori né l’ambito di indagine né quali siano i gradi accettabili di coerenza (interna) e di rilevanza. Come si è osservato a proposito della valutazione dei farmaci, una qualche forma di delega si rende necessaria.

La questione che si pone alla luce di queste considerazioni è se sia possibile affrontare il problema della delega senza che ciò implichi l’assoggettamento all’arbitrio di qualcuno. In altri termini, occorre individuare un modo mediante il quale chi non disponga di conoscenze adeguate venga messo in condizioni di formulare una scelta consapevole.

Il problema non è molto lontano da quanto si osserva ogni giorno nell’ambito dell’istruzione. Fra allievo e insegnante esiste uno scarto di conoscenze per rimuovere il quale il primo concede una delega al secondo. Quest’ultimo deve impostare un processo di apprendimento al termine del quale l’allievo sia in grado di giudicare autonomamente³⁶. Si riprenda, al fine di chiarire il punto, l’esempio della scelta fra fonti energetiche. La difficoltà nel formulare un giudizio non dipende dal fatto che gran parte dei cittadini non dispongano di cognizioni tecniche: per esempio non sanno come funziona un reattore nucleare. Quello di cui mancano è la capacità di scindere i dettagli tecnici dai giudizi di valore, onde formulare le loro decisioni sulla base di questi ultimi. In realtà anche la separazione fra questi termini non è data una volta per tutte ed è essa stessa controversa. Nel caso dell’istruzione, l’impostazione didattica di un insegnante consiste proprio nel circoscrivere una problematica – tracciandone i confini “esterni” – e nel prospettare una distinzione – i confini “interni” - fra aspetti tecnici e giudizi di valore. Nel farlo, egli riflette gli obiettivi conoscitivi e i livelli di aspirazione che hanno guidato i suoi processi di apprendimento. Le sue scelte educative non possono che riflettere la specifica visione del mondo che egli ha.

Torniamo, a questo punto, al ruolo specifico dell’intervento pubblico. L’obiettivo del profitto è un potente attivatore di ricerca e apprendimento. La conoscenza che ne risulta è, tuttavia, circoscritta a ciò che risulti redditizio per chi la crea. Essa rappresenta un sottoinsieme della conoscenza in generale. In definitiva, la discriminante fra le conoscenze che emergono nelle relazioni economiche – ad opera delle imprese – e il più generale ambito delle conoscenze è primariamente costituita non dalla loro veridicità ma dai loro confini. Esplicitarla può essere necessario, talvolta indispensabile.

L’esigenza si manifesta in modo particolare per due ordini di questioni emersi nella riflessione teorica. Il primo riguarda i problemi che hanno origine nelle relazioni economiche ma non trovano una soluzione all’interno di queste³⁷. Si pensi agli investimenti. È ragionevole ritenere che essi dipendano non solo dall’intensità della concorrenza e dalle novità tecnologiche ma anche dal clima di aspettative sull’entità della domanda. Al riguardo, la politica macroeconomica svolge un duplice ruolo. Da un lato agisce direttamente su specifici meccanismi economici, per esempio mediante la manovra monetaria. Dall’altro, crea un più generale clima di affari – quindi un’interpretazione delle prospettive future da parte degli operatori che fa convergere le aspettative e riduce l’incertezza – in

³⁶ Naturalmente, nulla esclude che l’insegnante possa essere incapace o non interessato a conseguire questo obiettivo.

³⁷ Questi problemi corrispondono a quelli che solitamente vengono definiti i “fallimenti” (microeconomici o macroeconomici) del mercato.

modo tale da rendere le decisioni dei privati coerenti con gli obiettivi perseguiti dalle autorità di politica economica.

Il secondo ordine di problemi comprende quelli che trascendono la sfera economica e, quindi, non possono trovare una risposta esclusivamente nell'ambito di questa. Si va dalle questioni di equità a quelle sulla politica energetica, passando per la scuola pubblica e la biogenetica. Per limitarci a quest'ultimo caso, interventi pubblici – o di altri organismi collettivi - volti alla creazione di appropriati contesti conoscitivi sono resi necessari dalla constatazione che i costi (individuali e sociali) e i rischi immediati e/o futuri di un'opzione richiedono valutazioni fondate non solo sui prezzi, o sulle prospettive di redditività delle imprese coinvolte, ma anche su questioni di ordine etico. Il problema di politica economica è di assicurare scelte consapevoli, quindi valutazioni fondate su considerazioni sia economiche che extra-economiche. Da questo punto di vista, una ricerca pubblica che conseguisse meno brevetti – magari anche per inefficienza “produttiva” - ma rendesse più chiari i rischi insiti nelle biotecnologie, potrebbe risultare socialmente più efficiente di una ricerca privata che, pur risultando efficiente sul piano produttivo, trascurasse tali esternalità³⁸.

Forme dell'intervento

Esaminiamo a questo punto cosa significhi creare o intervenire su un contesto conoscitivo. Ricordiamo che, in assenza di un criterio univoco per interpretare quanto accade intorno a loro, gli agenti economici si avvalgono di regole di condotta. Abbiamo visto che, quando una di queste risulti inadeguata, ha inizio un processo di ricerca di una nuova regola. Tale processo ha alcuni tratti generali, comuni a qualsiasi attività di soluzione dei problemi (Egidi 1992).

Affrontare una ricerca implica preliminarmente che si abbia un obiettivo alla luce del quale formulare il problema. Quando questo sia di dimensioni notevoli, è necessario scomporlo in una serie di sotto-problemi, da risolvere indipendentemente mediante l'individuazione di appropriate procedure. Per l'obiettivo generale - ma anche per molti sotto-obiettivi associati ai sotto-problemi – occorre definire dei livelli di aspirazione alla luce dei quali valutare l'esito della ricerca.

Agire sui processi cognitivi e sulla creazione dei relativi contesti equivale a influire su uno o più degli elementi indicati: la definizione dell'obiettivo, la formulazione del problema, l'individuazione e strutturazione delle procedure e la definizione dei livelli di aspirazione. L'obiettivo e i livelli di aspirazione rappresentano gli elementi che informano la ricerca. Dati questi elementi, la formulazione del problema e l'individuazione delle procedure più appropriate acquistano natura tecnica. Sono queste che richiedono uno sforzo di inventiva e originalità. È su questo terreno che risulta opportuno trarre vantaggio dalla molteplicità di sforzi provenienti da un'economia decentrata.

Alla luce di quanto osservato, la diversità dei contesti cognitivi dipende in primo luogo dagli obiettivi perseguiti e dai livelli di aspirazione. Un intervento pubblico che voglia tenere conto dei processi di interpretazione degli agenti deve interrogarsi su come si delineino questi elementi. Consideriamo sempre le imprese. Poiché l'obiettivo che esse perseguono è, pur con le opportune qualificazioni, quello del profitto, il problema diventa quello di valutare se e come sia possibile influire sui loro livelli di aspirazione.

A ben vedere, su tali livelli agiscono tutti quegli strumenti di politica economica che abitualmente si ritiene possano influire sulle decisioni degli operatori. Il punto è che tali strumenti non si limitano a innescare reazioni da parte delle imprese. Dato che queste interpretano l'operato delle autorità, è importante che, al di là dei meccanismi di premio e di sanzione, l'intervento pubblico fornisca un quadro interpretativo coerente agli agenti. Osserva Hirschman: “(u)no degli scopi principali della

³⁸ Al riguardo Bromley (1989, p. 79) osserva che “Efficiency and efficient institutions have no meaning without reference to an objective function. Likewise, benefits and costs are meaningless concepts without reference to an objective function.”

proclamazione di leggi e regolamenti è quello di stigmatizzare le condotte antisociali, e con ciò influenzare i valori e i codici di comportamento dei cittadini. Questa funzione educativa della legge, che cerca di plasmare i valori, non è meno importante delle sue funzioni di dissuasione e repressione.” (Hirschman 1988, p.423). Questa tesi può essere estesa dalle leggi e i regolamenti alla generalità dei provvedimenti e dalle singole misure prese al sistema più o meno coerente cui danno luogo.

Un riferimento all'Italia

A chiarimento di quanto argomentato può valere la pena fare un riferimento concreto al caso italiano. Di recente un saggio di R. Varaldo, N. Bellini, A. Bonaccorsi e M. Riccaboni (1998) ha introdotto un vivace ed esteso dibattito sulle tendenze dell'industria nazionale. Il lavoro richiama le strategie industriali dibattute in passato e descrive le tendenze più recenti, quali risultano dai dati disponibili. Non è nostra intenzione soffermarci su tutti i punti sollevati. Ci limitiamo a richiamare l'asse portante del lavoro.

La tesi degli autori è che si è verificato “il sostanziale *esaurimento* dei vantaggi delle capacità espansive del modello di industrializzazione dal basso. Esso resta ancora competitivo su scala internazionale ed è destinato auspicabilmente a sopravvivere a lungo, ma non consente più di sostenere tassi di crescita elevati su vasta scala per il nostro paese.” (Varaldo et al. 1998, p. 14; corsivo degli autori). La spiegazione di questa circostanza viene ricondotta alla “istituzionalizzazione degli elementi di successo, che si è realizzata nella fase di maggior crescita, e che ha comportato il costituirsi di un complesso sistema di interazioni tra gli artefici dello sviluppo.” (ibid. p. 30).

Il problema si configura non come un mero ritardo di adeguamento bensì nei termini di uno stallo istituzionale che blocca la crescita. Gli autori, infatti, sottolineano che “Tali regole di interazione si connotano quali elementi stabili e inerziali [...] e tendono a perpetuarsi anche nelle fasi di cambiamento radicale dell'ambiente esterno, tanto da tramutarsi in fattori di blocco all'innovazione del sistema.” (ibid. p. 30-31).

Una delle ricchezze del lavoro deriva dal proposito di cogliere l'interazione fra relazioni economiche e istituzioni. Non sfugge, tuttavia, che questa interazione risulta poco dalle conclusioni che si traggono. L'espressione “innovazione del sistema”, infatti – coerentemente con il senso generale del lavoro - viene definita in relazione all'obiettivo su richiamato dei tassi di crescita del paese. Rispetto ad essa le istituzioni finiscono per essere concepite in termini residuali, come vincoli rispetto all'obiettivo definito³⁹. Viene naturale chiedersi se, date queste premesse, le istituzioni che sono di ostacolo possano essere effettivamente rimosse e quali conseguenze ciò provocherebbe sull'assetto economico-istituzionale complessivo.

È possibile che esistano istituzioni che permangono come dei residui storici, pur se gli obiettivi che le hanno originate sono venuti meno. È nondimeno possibile che le incongruenze istituzionali rispetto ad un dato obiettivo riflettano diversità proprio negli obiettivi che gruppi diversi di agenti – o magari gli stessi in contesti diversi – hanno all'interno del sistema economico. In questo caso, la constatazione delle incongruenze è un interessante punto di partenza ma richiede un approfondimento di indagine. Proprio su questo terreno si colloca M. Salvati, il quale, interrogandosi sulle cause dei problemi delineati da Varaldo *et al.*, suggerisce che l'individuazione dello stallo sia una constatazione utile ma non una spiegazione. Rimane inspiegato, infatti, “Che cos'è, nell'ambiente italiano, nella storia italiana degli ultimi quarant'anni, che ha impedito di

³⁹ Un'interpretazione meno restrittiva di “innovazione del sistema” potrebbe contemplare un qualsiasi mutamento che determini una configurazione istituzionale – quindi anche di relazioni economiche – nuova. Non è chiaro, tuttavia, come una definizione così ampia possa risultare utile per la politica economica.

sfuggire alla coazione a riprodurre sempre la stessa struttura? [...] Perché altrove le piccole imprese, come le piccole donne del romanzo, crescono e da noi no?” (Salvati 1999, p. 74).

Lo stallo descritto dagli autori può essere spiegato in termini del conflitto fra assetti istituzionali che, a loro volta, esprimono sistemi di valori diversi. Questi valori sono parte integrante dei criteri interpretativi degli agenti e sono un prodotto delle istituzioni cognitive di cui essi si avvalgono. Dietro al problema tecnico – la dichiarata inconciliabilità fra industrializzazione dal basso e crescita – ve ne è uno di scelte relative a quelli che definiamo latamente stili di vita. Può talvolta trattarsi di un conflitto di valori effettivo, come suggerisce Becattini (1999). In altri casi il problema può riflettere una mancanza di chiarezza – nei sistemi conoscitivi dei soggetti – sulla coerenza fra obiettivi diversi.

Anche se, in entrambi i casi, i contesti conoscitivi degli agenti interessati divergono, il modo di affrontare la questione cambia. Nel caso individuato da Becattini, il problema è di una divergenza fra due opzioni politiche, cui corrispondono assetti istituzionali alternativi. La prima si propone tassi elevati di crescita, la seconda uno stile di vita che implica tassi più bassi. Benché l’una opzione sia preferibile dal punto di vista della crescita, un confronto fra i due sistemi è, a rigor di logica, impossibile. Essi si fondano su premesse di valori diverse e sono, da questo punto di vista, incomparabili⁴⁰.

La questione è non meno importante nel secondo caso delineato. Vale la pena tornare a quanto osserva Salvati nel suo tentativo di trovare una risposta ai problemi segnalati. Egli prospetta una serie di questioni che, sottolinea, si propongono in prima istanza di essere adeguate sul piano metodologico. Fra queste indica come la politica macroeconomica degli anni ’70 e ’80 abbia determinato “un meccanismo di auto-rafforzamento simile ai processi di *lock-in*: svalutazione in eccesso dell’inflazione (dunque, deprezzamenti reali) consentivano alle nostre imprese di permanere in settori a forte competitività-prezzo; a sua volta, l’abnorme peso di questi settori nella nostra industria imponeva alle nostre autorità di politica economica politiche di svalutazione competitiva per difendere l’occupazione e la profittabilità delle imprese.” (Salvati 1999, p. 76).

Alla luce del presente lavoro, l’interpretazione che Salvati suggerisce può essere interpretata come segue. La rinuncia o incapacità, da parte delle autorità di politica economica, di conciliare i conflitti fra assetti istituzionali diversi – i conflitti distributivi dei decenni passati – ha portato a politiche di ammorbidimento o rimozione di tali conflitti (il meccanismo svalutazione-inflazione). Così facendo, tuttavia, ha alimentato una cultura nella quale la competitività di prezzo faceva premio sull’innovazione qualitativa. Il deprezzamento reale della lira ha alimentato livelli di aspirazione elevati rispetto alla crescita e bassi rispetto all’innovazione qualitativa. Al contempo sono stati mantenuti elevati i livelli di aspirazione relativi alle quote distributive, visto che la spirale inflazionistica alimentava l’illusione che una soluzione politica di un qualche tipo non fosse necessaria.

Il punto di fondo, dal punto di vista della nostra analisi, risiede nel fatto che lo stallo istituzionale non è riconducibile a meri residui storici o a un “complesso sistema di interazioni” di cui non si riesce a venire a capo. Ad esso concorre la creazione, da parte delle autorità di politica economica, di criteri interpretativi – contesti cognitivi e, in particolare, livelli di aspirazione – contraddittori. A sua volta questo può risultare sia da un errore – l’incoerenza fra obiettivi perseguiti – sia da un conflitto di valori che, anche a livello politico, non si riesce a risolvere.

In conclusione, un’analisi che veda in talune istituzioni un vincolo alla crescita pone un problema tecnico, di rimozione di un ostacolo. Quando, invece, si veda in tali istituzioni la manifestazione di obiettivi diversi da quello della crescita, il problema è di scelta fra valori: il rischio è di nascondere dietro ad una scelta tecnica quella che di fatto è un’opzione politica.

Se si trascura la dimensione delle visioni del mondo che sono implicite nei conflitti fra assetti istituzionali si rischia di ritenere gli interventi proposti come meramente tecnici, vale a dire socialmente neutrali. A sua volta ciò può produrre due effetti. Il primo è che essi provochino costi

⁴⁰ Si veda quanto riportato alla nota 38.

sociali (e reazioni) non previsti. Il secondo è che gli assetti che risultano dal cambiamento possano essere comunque incompatibili con l'obiettivo proposto.

7. Conclusioni

Il senso generale del lavoro qui presentato è che l'analisi economica finalizzata ad un intervento pubblico deve proporsi di cogliere l'interdipendenza fra due ordini di problemi: le relazioni strutturali che risultano dall'interazione fra agenti economici e il comportamento di quegli stessi agenti quale risulta da processi cognitivi non riducibili ad uno schema unico⁴¹. Le difficoltà che ciò comporta non escludono la possibilità di individuare alcuni punti fermi nell'analisi. Senza pretesa di completezza, abbiamo argomentato che le imprese possono rappresentare un importante elemento nella determinazione delle istituzioni. Nel perseguire i loro obiettivi esse creano contesti interpretativi della realtà. Questi rappresentano, per gli altri agenti, un punto di riferimento fondamentale per definire le loro regole di comportamento.

I contesti conoscitivi creati dalle imprese sono generati alla luce dell'obiettivo del profitto, un obiettivo che può non coincidere o addirittura può divergere da quello di altri agenti. Questi ultimi potrebbero quindi trovarsi in presenza di contesti conoscitivi contraddittori con le istanze di fondo che emergono dalla loro cultura e dalle loro esperienze di vita extra-economica.

Le implicazioni di questa riflessione sono di vario tipo. In primo luogo, viene messa in dubbio la fiducia in un'economia la cui caratteristica principale sia quella di comprendere un mercato che trasmette informazioni. Il problema centrale rilevato nelle pagine che precedono è che quello della conoscenza, quindi dell'interpretazione delle informazioni. In secondo luogo viene messo in dubbio che gli individui siano coloro i quali meglio di chiunque altro conoscano ciò di cui hanno bisogno. Le asimmetrie conoscitive possono, infatti, precludere loro una chiara consapevolezza di ciò che esiste e di ciò che occorre. Tali asimmetrie possono essere scientemente create da chi abbia le risorse per farlo e che intenda trarne vantaggio.

È vero che gli agenti collettivi non necessariamente fanno di più o meglio degli individui. Il problema, a ben vedere, non è quello di chi deve decidere ma di permettere che la decisione venga presa con cognizione di causa, tenendo conto di istanze che possono trascendere quelle delle imprese. Benché ciò possa apparire scontato in linea di principio, non appare così quando tali istanze vengano considerate come vincoli di una funzione di utilità collettiva anziché come obiettivi essi stessi.

Le questioni qui affrontate suggeriscono una linea di ricerca più che risposte esaustive. In particolare, segnalano l'importanza delle asimmetrie conoscitive nella formazione delle istituzioni ma, così facendo, fanno emergere una serie di problemi di un certo rilievo. Uno di particolare importanza riguarda l'evoluzione delle istituzioni. Lo schema di riferimento proposto può essere di qualche interesse per capire come si definiscano e come evolvano istituzioni associate a modelli di consumo o stili di vita ma non è detto che aiuti a capire perché in alcuni paesi si guida a sinistra anziché a destra. L'approccio delineato e, quindi, parziale in quanto non pretende di contemplare tutte le istituzioni.

Qualche difficoltà si manifesta, tuttavia, anche per le istituzioni su cui il lavoro si sofferma. Abbiamo indicato come le imprese possano tentare di imporre un modo di osservare la realtà che sia funzionale ai loro interessi ma abbiamo anche constatato che ciò può contrastare con altri sistemi cognitivi o, più semplicemente, con valori diversi da quelli associati al profitto. Questo pone due

⁴¹ "Concluding from our *evolutionary approach*, an 'operating scheme' for economic policy will include, on the one hand, the 'objective' aspects of *structural change*, and on the other, the 'subjective' aspects of *human action*. Both domains of inquiry will require description as well as explanation. The 'significant variables' constituting the body of such theory are explanatory variables whose theoretical interplay calls for an *understanding* of the economic process analyzed." (Dopfer 1991, p. 69; corsivi nell'originale).

ordini di problemi sui quali occorre continuare la riflessione. Il primo riguarda i soggetti. Se le imprese svolgono un ruolo centrale nella determinazione dei contesti conoscitivi, specie quelli più attinenti alle relazioni economiche, nondimeno altri tipi di agenti possono esercitare un ruolo di grande rilievo: si va dai mezzi di comunicazione di massa al sistema dell'istruzione, dalle organizzazioni religiose ai partiti. È ragionevole ritenere che, in un sistema socio-economico quale il capitalismo, abbiano priorità le relazioni più propriamente economiche e che, in questa prospettiva, le imprese godano di un ruolo preminente rispetto agli altri agenti. Nondimeno, non si può trascurare quanto questi svolgono, sia direttamente – prospettando criteri di interpretazione della realtà – sia indirettamente, interagendo con i contesti cognitivi creati da altri.

Veniamo così al secondo ordine di problemi. L'istituzionalizzazione delle regole – la loro propagazione e persistenza – dipende da processi la cui natura deve essere ancora compresa. Più precisamente, rimane da chiarire se, e in quali circostanze, i conflitti fra contesti cognitivi diversi diano luogo a stalli fra assetti istituzionali contrapposti, al predominio di un assetto su un altro o a innovazioni istituzionali che modifichino il quadro d'insieme. Al riguardo, sono state segnalate le difficoltà che sorgono, alla luce della presente analisi, con i modelli di propagazione delle istituzioni finora proposti. Occorreranno ulteriori indagini per chiarire se si tratta di apportare modifiche a quanto già esiste o sia necessario cercare una spiegazione alternativa.

Per quel che riguarda l'oggetto specifico di questo studio, si è dichiarato sin dall'inizio che ci si sarebbe soffermati sull'intervento pubblico. Si è peraltro menzionato che altri agenti collettivi possono svolgere alcune delle funzioni qui assegnate allo stato. Si consideri come associazioni di difesa dei consumatori possono favorire i processi di apprendimento dei consumatori oppure come i sindacati possono contrastare le asimmetrie conoscitive che sorgono all'interno delle imprese. È pur vero che la specificità dei fini che questi organismi perseguono può generare contesti conoscitivi dai confini alquanto angusti. Anche su questo terreno, quindi, non si può che rilevare l'esistenza di problemi sui quali occorre sviluppare e proseguire l'analisi.

Riferimenti bibliografici

- W.B. Arthur (1988) "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics" in P. Anderson, K.J. Arrow, D. Pines (eds.) *The Economy as an Evolving Complex System*, Redwood, Addison-Wesely
- G. Becattini (1999) "Possibilità e limiti dell'economia di mercato ovvero un'utopia per il mercato: il capitalismo dal volto umano", in *Economia e politica industriale*, n. 101-102
- H. Braverman (1974) *Labor and Monopoly Capital*, New York, Monthly Review Press; trad. italiana: *Lavoro e capitale monopolistico*, Torino, Einaudi, 1978
- D.W. Bromley (1989) *Economic Interests and Institutions. The Conceptual Foundations of Public Policy*, Oxford, Basil Blackwell
- R.H. Coase (1960) "The Problem of Social Cost" in *The Journal of Law and Economics*, 3; trad. italiana: "Il problema del costo sociale" in *id. Impresa, mercato e diritto*, Bologna, il Mulino, 1995
- P.A. David (1985) "Clio and the Economics of QWERTY", in *American Economic Review*, n. 2, pp.332-337
- P.A. David (1997) "Path Dependence and the Quest for Historical Economics: One More Chorus in the Ballad of QWERTY", *Discussion Papers in Economic and Social History*, University of Oxford, 20
- H. Demsetz (1988) "Toward a Theory of Property Rights" in *Ownership, Control and the Theory of the Firm. The Organization of Economic Activity*, vol. 1, Oxford, Basil Blackwell
- A.T. Denzau, D.C. North (1994) "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", in *Kyklos*; trad. it "Modelli mentali condivisi: ideologie e istituzioni", in M. Lombardi (1999)
- K. Dopfer (1991) "The Complexity of Economic Phenomena: Reply to Timbergen and Beyond", *Journal of Economic Issues*, March

- K. Dopfer (1994) "How Economic Institutions Emerge: Institutional Entrepreneurs and Behavioural Seeds" in Y. Shionoya, M. Perlman (a cura di) *Innovation in Technology, Industries, and Institutions. Studies in Schumpeterian Perspectives*, Ann Arbor, The Michigan University Press; trad. it. "Come nascono le istituzioni: agenti istituzionali e germi di comportamento", in E. Benedetti, M. Mistri, S. Solari (a cura di) *Teorie evolutive e trasformazioni economiche*, Padova, CEDAM, 1997.
- K. Dopfer (2000) "Evolutionary Economics: Framework for Analysis", mimeo, 14-6-2000
- R. Dornbusch (1996) "Forward" in P.-R. Agénor, P.J. Montiel *Development Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press
- G. Dosi, M. Egidi (1991) "Substantial and Procedural Uncertainty", in *Journal of Evolutionary Economics*, 1; trad. it. "Incertezza sostanziale e procedurale" in M. Lombardi (1999)
- G. Dosi, L. Marengo (1994) "Some Elements of an Evolutionary Theory of Organizational Competences", in R.W. England (a cura di) *Evolutionary Concepts in Contemporary Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- M. Egidi (1992) "Organizational Learning, Problem Solving and the Division of Labour" in M. Egidi, R. Marris (a cura di) *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, Aldershot, Elgar
- J.K. Galbraith (1968) *Il nuovo stato industriale*, Torino, Einaudi; ed. orig. *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin, 1967
- J. Groenewegen, J. Vromen (1997) "The Theory of the Firm Revisited", in L. Magnusson, J. Ottoson (a cura di) *Path Dependency and Evolution*, Aldershot, Elgar
- F.A. Hayek (1937) "Economics and Knowledge", *Economica*, 33-54 ripub. in *Individualism and Economic Order*, London, Routledge & Kegan (1949)
- F.A. Hayek (1988a) "L'uso della conoscenza nella società" in *Conoscenza, mercato, pianificazione*, Bologna, il Mulino; ed.orig.: "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 1945
- F.A. Hayek (1988b) "Gli errori del costruttivismo", in *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Roma, Armando; ed.orig.: *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London, Routledge & Kegan, 1978
- A.O. Hirschman (1988) "Contro la parsimonia: tre modi facili di complicare alcune categorie del discorso economico", in *Come complicare l'economia*, Bologna, il Mulino; ediz. orig.: "Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse", in *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, 1984
- G.M. Hodgson (1988) *Economics and Institutions. A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Cambridge, Polity; trad. it. *Economia e istituzioni*, Ancona, Otium Edizioni, 1991
- G.M. Hodgson (2000) "What Is the Essence of Institutional Economics?", in *Journal of Economic Issues*, June
- K.W. Kapp (1991a) "Costi e benefici sociali: un contributo all'economia normativa", in id. *Economia e ambiente. Saggi scelti*, Ancona, Otium, 1991; ed. orig. "Social Costs and Social Benefits. A Contribution to Normative Economics" in E.V. Beckerath, H. Giersch (a cura di) *Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Verein für Sozialpolitik*, Dunker & Humblot, Berlin, 1963
- K.W. Kapp (1991b) "L'economia come sistema aperto e le sue implicazioni", in id. *Economia e ambiente. Saggi scelti*, Ancona, Otium, 1991; ed. orig. "The Open-System Character of the Economy and its Implications" in Kurt Dopfer (a cura di) *Economics in the Future: Towards a New Paradigm*, London, Macmillan, 1976
- C. Knudsen, (1993a) "Modelling Rationality, Institutions and Processes in Economic Theory", in U. Mäki, C. Knudsen, B. Gustafsson (a cura di)
- C. Knudsen, (1993b) "Equilibrium, Perfect Rationality and the Problem of Self-Reference in Economics", in U. Mäki, C. Knudsen, B. Gustafsson (a cura di)
- T.S. Kuhn (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press

- S.J. Latsis (1976) "A Research Program in Economics", in *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press 1-41
- B.J. Loasby (1991) *Equilibrium and Evolution. An Exploration of Connecting Principles in Economics*, Manchester, Manchester University Press
- M. Lombardi (1999) (a cura di) *Evoluzione delle conoscenze e decisioni economiche*, Milano, Angeli
- U. Mäki, (1993) "Economics with Institutions: Agenda for Methodological Enquiry", in U. Maki, C. Knudsen, B. Gustafsson (a cura di)
- U. Mäki, C. Knudsen, B. Gustafsson (1993) (a cura di) *Rationality, Institutions and Economic Methodology*, London, Routledge
- J.S. Metcalfe (1998) *Evolutionary Economics and Creative Destruction*, London, Routledge.
- C. Napoleoni (1985) *Discorso sull'economia politica*, Torino, Boringhieri
- R.R. Nelson (1999) "The Coevolution of Technology and Institutions as the Driver of Economic Growth", mimeo
- R.R. Nelson, B.N. Sampat (2001) "Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance" in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 44 31-54
- R.R. Nelson and S.G. Winter (1982) *Towards an Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press.
- D.C. North (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione economica*, Bologna, il Mulino, 1994
- D.C. North (1996) "Epilogue: Economic Performance Through Time", in L.J. Alston, T. Eggertsson, D.C. North (a cura di) *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press
- P. Ramazzotti, M. Rangone (2002) "Firms and Selection: Possible Features of Innovation Processes", in corso di pubblicazione su *R.I.S.E.C. – Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*
- G.B. Richardson (1972) "The Organization of Industry", in *The Economic Journal*, September; ripubblicato in id. *Information and Investment*, Oxford, Clarendon Press, 1990²
- M. Salvati (1999) "La coazione a riproporre microstrutture: perché è così forte in Italia?" , in *Economia e politica industriale*, n. 103
- A. Sen (1976) "Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory", in *Choice, Welfare and Measurement*, (1982) Oxford, Basil Blackwell; trad. it.: *Scelta, benessere, equità*, Bologna, il Mulino, 1987
- H.A. Simon (1976) "From Substantive to Procedural Rationality", in S.J. Latsis (a cura di) *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. "Dalla razionalità sostanziale alla razionalità procedurale" in L. Filippini, A. Salanti (a cura di) *Razionalità, impresa e informazione - Letture di microeconomia*, Torino, Giappichelli, 1993
- H.A. Simon (1997) *An Empirically Based Microeconomics*, Cambridge, Cambridge University Press
- J. Stein (1997) "How Institutions Learn: A Socio-Cognitive Perspective", *Journal of Economic Issues*, 3
- R. Sugden (1989) "Spontaneous Order", *Journal of Economic Perspectives*, 3
- S. Tsuru (1993) *Institutional Economics Revisited*, Cambridge (UK), Cambridge University Press
- V. Vanberg (1993) "Rational Choice, Rule-Following and Institutions: An Evolutionary Perspective", in U. Mäki, C. Knudsen, B. Gustafsson (a cura di)
- R. Varaldo, N. Bellini, A. Bonaccorsi e M. Riccaboni (1998) "Le diversità dell'industria italiana nella nuova integrazione economica internazionale", in *Economia e politica industriale*, n. 100
- O.E. Williamson (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, The Free Press

O.E. Williamson (1993) "Contested Exchange Versus the Governance of Contractual Relations" in *Journal of Economic Perspectives*, 1