



Laudatio di Francesco Zucchini, professore di Scienza politica dell'Università degli Studi di Milano

Leggere le Istituzioni politiche come un gioco. Il lascito intellettuale di George Tsebelis

È con immenso piacere e con un filo di apprensione che mi accingo ad illustrare il contributo del prof. Tsebelis alla Scienza Politica, e alle scienze sociali più in generale. Il piacere e l'apprensione non dipendono solo dalla straordinaria statura scientifica dello studioso che oggi l'Università degli Studi di Milano celebra con il conferimento della Laurea Honoris Causa in Economics and Political Science. Il piacere e il filo di apprensione – sarò all'altezza del compito? – dipendono anche dal fatto che George è un mio caro amico.

La straordinaria carriera accademica e scientifica di George Tsebelis, una carriera che si sviluppa dentro la Scienza Politica ma tocca temi dell'Economia e del Diritto Costituzionale, si è sempre alimentata – e continua a farlo – di tre ingredienti fondamentali: un estremo rigore logico e concettuale, la capacità di cogliere i dettagli empirici che davvero contano nella spiegazione dei fenomeni e una grande passione, unita a curiosità inesauribile per la politica. È proprio questa passione che spinge un giovanissimo e brillante ingegnere greco a conseguire a metà degli anni '70 anche una laurea in studi politici a Parigi. Ed è allo stesso tempo, il bisogno di chiarezza, di semplicità e persino di "bellezza" (tipico della matematica) che lo orienta verso studi che allora potevano sembrargli un compromesso accettabile tra la formalizzazione matematica – a cui resterà sempre legato –, lo studio empirico delle scienze sociali e la passione per la politica: un dottorato in statistica matematica incentrato sulla geografia elettorale greca.

Sono gli anni parigini quelli in cui Tsebelis approfondisce la conoscenza dei grandi della politica comparata dell'epoca – Sartori, Duverger, Lijphart – con i quali non smetterà mai di confrontarsi criticamente. Sono anche gli anni trascorsi a sfogliare quotidianamente la stampa europea, in particolare quella italiana, alla ricerca di dinamiche e fenomeni politici complessi. E la politica italiana, allora, non mancava certo di offrirne! Si pensi, per esempio, allo stupore e alla curiosità che poteva suscitare, in un politologo con una solida formazione matematica (o, se si preferisce, in un matematico appassionato di politica), le celebri "convergenze parallele" di Aldo Moro.

L'attenzione di Tsebelis agli accadimenti politici, anche quelli minuti, non è mai stata però fine a se stessa: è sempre stata orientata alla costruzione e alla manutenzione di un edificio teorico solido e duraturo. Non sarà però in Francia che verranno poste le fondamenta di quell'edificio.

Anche i giganti, per diventare tali, devono salire sulle spalle di altri giganti. Tsebelis trova queste spalle – o almeno appigli decisivi – negli Stati Uniti, prima alla Washington University di St. Louis, dove si trasferisce a all'inizio degli anni '80 per conseguire il suo secondo dottorato, questa volta finalmente in Scienza Politica, e poi a Stanford e alla Duke University, e infine alla UCLA, dove insegnerà per 20 anni fino al 2007 e salirà velocemente tutti i gradini della carriera accademica. Negli Stati Uniti si inserisce in un ambiente intellettuale straordinariamente fertile. L'università di primo approdo, Washington University di St. Louis, era divenuta la sede di alcuni dei primi allievi di



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

William Riker, il padre fondatore della scelta razionale in scienza politica. Tsebelis trova così interlocutori che condividono il suo stesso bisogno di chiarezza e rigore, e che cercano di spiegare le decisioni degli attori politici attraverso gli strumenti della teoria dei giochi. Una differenza cruciale li distingue: mentre colleghi come Shepsle e Weingast, tutt'altro che isolati, si applicano allo studio del sistema politico statunitense, Tsebelis è un pioniere quasi solitario nell'applicare l'approccio alla politica comparata, un campo di studi che fino ad allora aveva ignorato quando non osteggiato la teoria della scelta razionale. Gli sforzi di quegli anni confluiranno in alcuni articoli e nella prima importante monografia, *"Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics (1990)."* Prima di illustrarne brevemente i contenuti, vale la pena ricordare due articoli di quel periodo che, pur non confluendo nel volume, ebbero un impatto notevole attirando l'attenzione non solo di politologi ed economisti, ma anche di sociologi, psicologi e biologi. Li cito anche perché furono il primo contributo scientifico di George che mi capitò di leggere: *The Abuse of Probability in Political Analysis: The Robinson Crusoe Fallacy (1989)* e *Penalty Has No Impact on Crime: A Game Theoretic Analysis*. In questi lavori, sfidando la tradizionale analisi economica del crimine, Tsebelis introduce un approccio fondato sulla teoria dei giochi che considera non solo i guadagni dei criminali, ma anche l'interazione fra trasgressori e polizia e i "guadagni" di quest'ultima. Nell'equilibrio di un semplice gioco 2x2, non è l'entità della pena a influenzare la frequenza dei crimini, bensì la probabilità della sua applicazione da parte della polizia. Un'affermazione la cui attualità, nel contesto pan-penalistico italiano, non sfuggirà ai più attenti fra gli uditori qui presenti. È facile intuire la possibilità di estendere queste conclusioni a molti altri ambiti in cui "poliziotto" e "trasgressore" assumono altre identità mantenendo la medesima relazione: dallo studio delle sanzioni internazionali a quello della regolamentazione delle industrie. Non è un caso che fra coloro che reagirono con maggiore vivacità a questa proposta innovativa e provocatoria vi fosse Anatol Rapoport, grande matematico applicato (e non solo), al quale dal 2007 è intitolata la cattedra che Tsebelis ricopre all'Università del Michigan.

Come accennato poco fa, *Nested Games* pone le fondamenta teoriche dei lavori successivi. Nel capitolo introduttivo si trova una delle difese più convincenti, sofisticate ed esaustive mai scritte dell'approccio razionale allo studio della politica (e non solo della politica). Nei capitoli seguenti, Tsebelis definisce con chiarezza il suo oggetto di interesse: le istituzioni politiche, intese come giochi in forma estesa. Le istituzioni politiche, cioè le regole che governano l'interazione fra gli attori politici, sono "giochi" scelti per risolvere problemi di cooperazione e coordinamento; giochi che possono includere, tra le mosse a disposizione degli attori, anche la scelta di cambiare le regole stesse, creando nuove istituzioni, nuovi giochi.

Affinata la sua "cassetta degli attrezzi", Tsebelis affronta nel proseguo del libro alcuni puzzles della politica europea dell'epoca: casi sorprendenti che a prima vista sembrerebbero confutare l'assunto di razionalità degli attori politici. Egli mostra che quegli stessi attori politici non sono incoerenti, facili prede delle emozioni, ma abili "giocatori" coinvolti in più giochi simultanei con strategie diverse. Così, ad esempio, un attore politico può adottare una strategia cooperativa in un gioco legislativo e una strategia intransigente in un gioco elettorale. L'analisi chiarisce a quali condizioni prevale una strategia sull'altra e spiega, tra l'altro, perché alle legislative francesi del 1978 la sinistra perse nonostante la maggioranza al primo turno, perché negli anni '70 gli attivisti del Labour party sostituirono i loro rappresentanti moderati con candidati più radicali, o perché nel consociativismo belga le élite, invece di raggiungere un accordo, provocano talvolta deliberatamente conflitti.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

In questo contributo, l'applicazione creativa della teoria dei giochi alla politica comparata si realizza senza una vera comparazione sistematica fra paesi: i casi nazionali vengono analizzati singolarmente, ricostruendo i giochi in cui gli attori erano inseriti. I modelli proposti possono ispirare l'analisi di altri contesti, ma non mirano ancora a spiegare un fenomeno generale comune a più paesi. Non ancora.

Dal 1992 inizia infatti un lungo percorso di riflessione teorica e ricerca empirica che parte dallo studio dei bicameralismi, attraversa lo studio del processo legislativo europeo e culmina nello studio generale sul cambiamento delle politiche pubbliche nelle democrazie. *Bicameralism* del 1997, scritto con Jeannette Money e che condensa i risultati di alcuni articoli usciti in precedenza, rappresenta un'opera "ponte" e multiforme. L'assetto bicamerale di una cinquantina di paesi, al cui studio il libro è dedicato, si rivela molto variegato. Una varietà che gli autori riportano con ammirevole accuratezza. Dietro un unico termine, bicameralismo, si celano molteplici "giochi". Nessun bicameralismo, osservato da vicino, è identico a un altro. Ciò che accomuna tutti i casi è tuttavia un aspetto fino ad allora trascurato: l'interazione tra le camere è fondamentale per capire che cosa accade all'interno di ciascuna. Per affrontare questa varietà senza rinunciare a un quadro teorico unitario, Tsebelis adotta due mosse in sequenza come parte di una strategia di analisi complessiva. Dapprima, utilizzando la teoria dei giochi cooperativi e la *social choice*, definisce i contorni di uno spazio politico (un *Core*) entro il quale nessuno status quo legislativo potrebbe essere modificato con l'assenso di entrambe le camere, ossia definisce l'insieme di tutti i possibili esiti decisionali in equilibrio. Poi, attraverso la teoria dei giochi non cooperativi, mostra come i dettagli istituzionali – in particolare le varianti della "navetta" o del conference committee e la diversa durata in carica delle due camere – determinino, attraverso una diversa distribuzione del potere di agenda, quale delle due camere prevalga nel processo legislativo. Ossia, in altri termini, dove fra i tanti equilibri possibili è probabile si situi quello più vicino alle politiche preferite da una delle due camere. Le implicazioni dei modelli sono infine provate tramite la statistica e la ricostruzione di vicende esemplari.

L'opera, come detto, è un ponte verso il programma di ricerca più ambizioso e famoso di Tsebelis, quello dei Veto Players. La prima mossa della strategia di analisi adottata in *Bicameralism* è la stessa usata per rispondere alla seguente domanda di ricerca: che cosa rende un sistema politico più o meno propenso al cambiamento legislativo significativo? Questa è la domanda di ricerca sottesa agli articoli di Tsebelis più citati e al suo capolavoro, il libro più famoso "Veto Players. How Political Institutions Work".

Se non si ha la pretesa di conoscere con precisione dove si collocherà in caso di cambiamento il nuovo status quo, è sufficiente anche in questo caso, come nello studio del Bicameralismo, conoscere l'ampiezza dell'area (il *Core*) che racchiude in uno spazio politico multidimensionale gli esiti di policy il cui mutamento è impedito da almeno un attore politico /istituzionale con potere di veto, ovvero da un veto player. Solo che ora ad essere veto players non sono necessariamente (solo) le due Camere. L'idea di fondo, come riconosce lo stesso Tsebelis, non era del tutto nuova. Studiosi statunitensi (Hammond e Miller) avevano provato ad applicarla al sistema politico-costituzionale statunitense. La sfida raccolta da Tsebelis è rafforzare le basi teoriche di questo schema di analisi ed estenderne l'applicazione a tutte le democrazie ricavandone implicazioni che aiutino a descrivere



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

una varietà di aspetti del funzionamento complessivo dei sistemi politici. Una sfida come vedremo vinta e che rivoluziona l'analisi comparata delle istituzioni politiche. Ma procediamo con ordine.

Nel libro "Veto Players" e nel citatissimo e premiato articolo che lo precede, Tsebelis analizza i diversi sistemi politici non sulla base del regime politico (presidenziale o parlamentare), o del sistema partitico (bipartitico o multipartitico), o della forza o coesione interna dei partiti (forti e deboli), o del numero di camere (unicamerale e bicamerale), ma sulla base degli attori il cui accordo è necessario per il cambiamento dello status quo (veto player). Questi attori sono per così dire prodotti dalle Costituzioni e dalla dinamica politica. Nessun progetto di legge negli Stati Uniti, per esempio, può essere approvato senza il consenso di tutte e due le Camere (Veto players Istituzionali); nessun progetto di legge può, per esempio, essere approvato in una democrazia parlamentare senza il consenso di tutti i partiti al governo (Veto player politici).

Le caratteristiche istituzionali e partitiche di ciascun paese sono tradotte negli elementi base della teoria. Partiti, camere, presidenti, elettorato sono tutti attori dei quali si può rappresentare le preferenze in uno spazio politico multidimensionale. Questo spazio è fondato su molteplici (ma non prefissate) dimensioni ideologiche rispetto alle quali una politica è valutata. La prossimità "spaziale" di una politica ad un attore ne rappresenta la desiderabilità per l'attore stesso. Gli attori cercano di soddisfare le proprie preferenze di policy rispettando le regole costituzionali che governano l'interazione fra loro. Queste regole vengono tradotte, sebbene non esplicitamente, in giochi in forma estesa, ovvero in sequenze di mosse a disposizione degli attori. Le mosse a disposizione descrivono l'ampiezza di manovra degli attori. Ogni attore ha un'ampiezza di manovra variabile nelle diverse fasi del processo decisionale. Gli attori cruciali sono quelli che nel corso del processo possono impedire il cambiamento dello status quo, ovvero della politica in atto. Sono per l'appunto veto players.

Ciò che conta è il numero di veto players e la loro distanza ideologica reciproca. Molti veto player con grandi distanze ideologiche tra loro sono associati mediamente ad un elevato livello di stabilità di policy, ovvero scarso mutamento, e nelle democrazie parlamentari ad una elevata instabilità dei governi. La legislazione in queste condizioni introduce mutamenti marginali e incrementali. Poiché è difficile il mutamento legislativo significativo, molti veto players con grandi distanze ideologiche tra loro inducono a un ruolo più pronunciato di burocrati e giudici perché questi ultimi operano senza timore di essere contrastati, per il tramite di nuove leggi, dagli attori legislativi. Molti veto player con grandi distanze ideologiche limitano l'importanza del potere di agenda: riuscire a promuovere e proteggere le proprie proposte o non riuscirci non cambia in questo caso significativamente l'esito del processo decisionale. Là dove il potere di agenda conferito ai governi dalle regole costituzionali è debole, a parziale compensazione diventa conveniente e più probabile per gli stessi governi la collocazione al centro dello spazio politico. Collocazione che però limitando l'alternanza di governo accentua a sua volta la stabilità delle politiche.

L'analisi di Tsebelis corroborata da sofisticati test statistici ci ricorda l'importanza degli assetti istituzionali ma anche delle preferenze politiche. Anche quando gli assetti istituzionali tendono a ridurre il numero di veto players e concentrare il potere di agenda, la divaricazione estrema delle posizioni politiche dei veto players può condurre egualmente allo stallo e all'instabilità dei governi come possiamo constatare, personalmente con un certo sgomento, nel caso recente della Francia. L'importanza di Veto Players travalica inoltre i confini disciplinari, per altro da sempre porosi, fra Scienza Politica ed Economia. Se è la probabilità del policy change che si vuole spiegare, allora pezzi fondamentali della politica economica e forse anche il bilanciamento fra politica fiscale e politica



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

monetaria, possono essere investigati seguendo lo stesso schema di analisi. Struttura del budget e debito pubblico sono almeno in parte funzione delle decisioni prese nel sistema politico. Molti veto player con grandi distanze ideologiche fra loro tendono a perpetuare le decisioni prese in passato, a conservare il livello di indebitamento pregresso e la distribuzione della spesa pubblica fra le voci di bilancio. E d'altra parte molti veto player in disaccordo fra loro possono rendere la politica monetaria delle banche centrali più credibile perché meno a rischio è la loro autonomia.

Come è facile immaginare, uno schema di analisi in grado di generare così tante implicazioni e quindi di ipotesi da testare ha generato negli anni presso la comunità scientifica di scienza politica e political economy un numero considerevole di contributi empirici che qui non abbiamo tempo di ricordare. Questo stesso schema di analisi negli stessi anni in cui veniva elaborato per spiegare il funzionamento dei sistemi politici nazionali veniva inoltre usato dallo stesso Tsebelis in collaborazione con una pluralità di studiosi europei, per spiegare il funzionamento del sistema politico dell'Unione Europea. E non a caso. L'Unione Europea sfida infatti le classiche classificazioni del diritto pubblico comparato e della scienza politica e sembra un candidato naturale per essere analizzata con gli strumenti concettuali della teoria dei veto players.

Se ricordate quanto riferitovi qualche minuto fa, nell'opera (*Nested Games*) in cui Tsebelis definiva l'oggetto delle sue ricerche, le istituzioni politiche erano giochi in cui una delle mosse a disposizione degli attori era la modifica stessa del gioco. In democrazia il gioco delle decisioni legislative comprende fra le mosse possibili quella di modificare secondo le regole del gioco il gioco stesso. In Veto players Tsebelis ha ricostruito per sommi capi il gioco legislativo e risposto alla domanda: a quali condizioni è più o meno probabile che vengano approvate leggi significative, che avvenga un cambiamento importante dello Status quo legislativo? Quelle stesse condizioni non sono una realtà immutabile. Non lo sono certamente le preferenze degli attori politici ed istituzionali, ma non lo sono neppure le regole che presiedono l'interazione fra loro, le regole costituzionali. Anche queste, come le politiche ordinarie, sono scelte. L'analisi comparata dei sistemi politici condotta in Veto Players non spiega che cosa renda mediamente un sistema politico più o meno propenso al cambiamento della costituzione. A rispondere a questa domanda è dedicata l'ultima fatica di Tsebelis, pubblicata pochi mesi fa, che raccoglie e rielabora una parte di suoi articoli degli ultimi 10 anni sul tema: "Changing the Rules. Constitutional Amendments in Democracies".

La domanda di ricerca può sembrare analoga alla precedente. In fondo sembra trattarsi di un passaggio ad un grado più elevato nella gerarchia delle norme, dalle leggi alla Costituzione. Tuttavia, identificare il Core costituzionale, ovvero lo spazio politico entro il quale nessuno status quo costituzionale potrebbe essere modificato con l'assenso di tutti i veto players costituzionali, è più difficile. Le procedure che guidano la revisione costituzionale e che definiscono la rigidità delle costituzioni e la natura dei Veto players costituzionali sono molto diverse da paese a paese, sono spesso intricate e alternative fra loro. Nonostante queste difficoltà, Tsebelis argomenta attraverso un modello formale, e dimostra attraverso l'analisi statistica di 104 democrazie, che una volta separati gli emendamenti costituzionali marginali da quelli davvero rilevanti la rigidità costituzionale, opportunamente definita, è associata (tramite relazioni eteroschedastiche) al numero di emendamenti alla Costituzione approvati nel tempo e all'indipendenza delle Corti Costituzionali. Contrariamente ai risultati di altre recenti ricerche, a elevati livelli di rigidità costituzionale corrisponde un minor numero di emendamenti.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Le istituzioni politiche contano e il loro effetto non viene annullato da presunte variabili culturali. Quando la frequenza degli emendamenti costituzionali è superiore a quella che ci potremmo aspettare in base alla rigidità costituzionale è perché la Costituzione è lunga, si occupa di troppi temi e crea con il passare del tempo una maggiore domanda di mutamento nelle generazioni successive a quella durante la quale la costituzione stessa è stata scritta. Un caso di inconsistenza temporale delle preferenze che, come ci ricordano gli economisti, non porta a nulla di buono.

In questo mio resoconto della legacy intellettuale di George Tsebelis molto è stato omesso, non ultimo lo sterminato elenco di premi e riconoscimenti ottenuti nel corso della sua vita professionale dal nostro “laureando”. Molti contributi scientifici sono stati tralasciati ma basterebbero quelli qui ricordati per definire la sua opera complessiva un classico della Scienza Politica e delle Scienze sociali più in generale.

Un classico, come suggeriva fra le righe Italo Calvino in un memorabile saggio dedicato alla “classicità letteraria”, lo riconosci subito perché esiste da sempre. L’idea che è alla base, per esempio, di Veto players, come riconosce molto lucidamente Tsebelis stesso, esiste da sempre. Ma, sempre seguendo la lezione di Calvino, un classico sebbene sia parte di una genealogia non è mai una semplice ripetizione o solo un approfondimento. Un classico non finisce mai completamente di dire quel che ha da dire e nel leggerlo e rileggerlo mostra di essere nuovo, inaspettato, inedito. Mentre rileggevo pezzi dell’opera di George per preparare questa mia relazione questo era precisamente quanto andavo sperimentando.

Un classico “scientifico”, mi permetto di aggiungere, definisce non solo il territorio di quel che siamo riusciti a comprendere e spiegare, ma anche gli spazi sconfinati di quanto resta ancora da conoscere. Nulla influenza maggiormente l’agenda di ricerca delle nuove generazioni di studiosi che le questioni irrisolte, le aporie lasciate in eredità dai “classici”. L’opera di Tsebelis non sfugge a questa regola, ma siamo anche certi che George ci accompagnerà ancora a lungo con il suo rigore, il suo intuito e la sua passione per cercare di strappare dal buio dell’ignoranza territori inesplorati dell’agire politico e sociale.