

Anno X / n. 1 Gennaio-Aprile 1998

# **ECONOMIA, SOCIETA' E ISTITUZIONI**

**QUADRIMESTRALE DELLA LUISS**

Diretta da: Giovanni Palmerio e Carlo Scognamiglio

**COMUNICAZIONE INTERATTIVA  
"PUBLIC CHOICE" E DEMOCRAZIA DIRETTA**

*di Nino Luciani*

**Istituto di Studi Economici**

**Osservatorio e  
Centro di Studi Monetari**

**Centro di  
Economia Sperimentale**



**SOCIETÀ EDITRICE ROMANA s.r.l.**

## **COMUNICAZIONE "INTERATTIVA", PUBLIC CHOICE E DEMOCRAZIA DIRETTA\***

*di Nino Luciani*

**SOMMARIO.** 1.- Introduzione. Distinzione tra scelte costituzionali e scelte correnti, 74 . 2.- Democrazia diretta e comunicazione interattiva, 78. 3.- Verso la democrazia diretta possibile: democrazia rappresentativa con sistema bipartitico ed informazione tribolare, 81. 4.- L'informazione nell'orientamento dell'opinione pubblica: bene strumentale, bene pubblico, bene di merito sociale? Elementi in favore di regole "costituzionali" per la qualità e la quantità, 88. 5.- Come tutelare la qualità dell'informazione per le scelte pubbliche. Manuale di qualità, certificazione di qualità concorrenzialità dell'informazione, informazione istituzionale, 91. 6.- Quanta informazione per le scelte pubbliche: nuove tecnologie, monopolio, concorrenza, "par condicio". a) *Domanda e offerta di informazione.* b) *Forma di mercato del trasporto e della produzione dell'informazione.* Distinzione tra informazione pubblica, privata, dei partiti politici, 100 . - BIBLIOGRAFIA, 111

### ***1.- Introduzione. Distinzione tra scelte costituzionali e scelte correnti\****

Scopo di questo studio è delineare il possibile ruolo della comunicazione interattiva di massa nel processo di avanzamento della democrazia diretta<sup>1</sup>, per giungere, infine, a delineare alcune regole costituzionali<sup>2</sup> dell'informazione, rilevanti per il corretto funzionamento della democrazia stessa.

---

\* Studio, da cui ho estratto la relazione scientifica al Convegno internazionale sul tema "*Constitutional Issues in Modern Democracy*", V Sessione ("Constitutional Rules of Direct Democracy"), organizzato da G.Sobbrio, Università di Messina, 25-27 sett. 1997.

<sup>1</sup> La distinzione tra *democrazia diretta* e *democrazia rappresentativa*, piuttosto comune nella letteratura sui sistemi politici, ha oggi un suo spazio anche nella letteratura economica di public choice. Si veggia, tra i testi più diffusi: Mueller, D.C. [1989], *La teoria delle scelte collettive II*, ed. IDELSON, Napoli, 1997, (Parte I, La democrazia diretta; Parte II, La democrazia rappresentativa). Traduzione e introduzione di Giannone C. all'edizione italiana.

<sup>2</sup> Le regole costituzionali sono qui definite come regole dettate direttamente dai cittadini per l'ordinamento fondamentale della convivenza civile e dell'organizzazione dello Stato e delle Autonomie locali.

Il riferimento ai "cittadini" che prendono iniziative di livello costituzionale è, tuttavia, utopistico. E', invece, realistico ma eccezionale, intendere una élite che, come espressione spontanea dei migliori sentimenti di un popolo, prende iniziative di tal tipo, e ad essa si accoda, poi, il grande pubblico. Stando agli storici, questo è stato probabilmente il caso dei moti che hanno promosso l'unità d'Italia. Ed è, infine, realistico e normale intendere il Parlamento come rappresentanza eletta ed interprete dei cittadini, e che dunque conferiscono un mandato e ne controllano l'esercizio. In questo senso la democrazia diretta viene a configurarsi realisticamente come un potere decisionale esercitato da "pochi" o fors'anche da "uno" per tutti, in base ad una

Il metodo di studio qui seguito è di tipo positivo, ossia non è la ricerca di uno scenario "desiderato" in rapporto all'interesse pubblico, ma dello scenario possibile, come risultato dell'azione delle forze in campo.

Le forze che spingono verso il nuovo scenario sono soprattutto tre:

- il progresso tecnologico nel campo dell'informazione. Esso spinge verso il miglioramento della qualità e verso l'abbondanza dell'informazione, venendo così a togliere degli ostacoli gravi all'applicazione del principio di concorrenzialità nella politica e della libertà di scelta dei cittadini;

- l'offerta, crescente, di informazione da parte dei governi e dei gruppi politici come strumento di cattura del consenso, e che a partire da questo secolo ha assunto dimensioni immense non solo per fini interni dei vari Paesi, ma anche per fini esterni, come l'espansione territoriale ed economica;

- la domanda, anch'essa crescente, di meccanismi costituzionali di controllo diretto della politica, da parte dei vari popoli. Ricordiamo i referendum, l'elezione diretta del capo del governo (Stati, Enti locali), i restringimenti territoriali dei collegi elettorali per il parlamento, le autonomie locali in fermento, le limitazioni al campo di operatività dei sistemi elettorali proporzionali (soglie di sbarramento nei sistemi proporzionali, bipartitismo).

Il collegamento tra aspetti tecnologici, aspetti politici e costituzionali è una chiave fondamentale per spiegare come nasce l'informazione per le scelte pubbliche. Sarebbe forse istintivo ritenere che l'informazione per le scelte pubbliche sia un servizio che viene offerto perchè i cittadini-votanti la domandano in modo originario, anche stimolati dallo sviluppo, nuovo e straordinario, dei mezzi tecnici dell'informazione. Benchè non possa escludersi a priori una genesi di tal tipo, comune ai normali beni economici, invece nel caso dell'informazione i suoi fattori più importanti sono di norma tutt'altra cosa.

*Uno*, di tipo positivo, è l'interesse di parti sociali e politiche in competizione a produrla per convincere i cittadini a scegliere una di esse. In mezzo alla contesa è, poi, naturale che si generi un'informazione professionale libera, fondata sul mercato, col ruolo di mediare tra le parti e illuminarlo su sua richiesta.

Un *secondo* fattore, di tipo deterministico, è un'invenzione tecnologica che, abbattendo il costo medio unitario dell'informazione, oggettivamente accresce per tutti gli uomini la disponibilità informazioni.

Un *terzo* fattore, di tipo costituzionale-normativo, è la reazione della società civile destinataria, che a seconda dello stato di soddisfazione per l'informazione, muove infine a regolarne le modalità, in base al peso attribuitole nell'equilibrio dei poteri forti.

Dalla storia si trae, infatti, che l'informazione abbondante nasce in primo luogo dal progresso tecnologico: l'invenzione della stampa su carta (specialmente con Gutenberg, nel 1400) è stata emblematica, per il ruolo avuto nel travalicare molti ostacoli alle libertà di manifestazione del pensiero. Si trae inoltre, ancora dalla storia, che il progresso tecnologico è una condizione

---

legittimazione dal basso che è, tuttavia, così efficiente da essere capace di revocare il mandato in qualunque momento, in caso di deviazione dal mandato.

"necessaria", ma non sufficiente, per lo sviluppo dell'informazione. Per realizzare la condizione di "sufficienza" occorre che vi siano degli interessi individuali a valersene, e che possono dare risultati più o meno immediati a seconda dell'ambiente costituzionale in cui essi si trovano ad operare.

Gli interessi individuali a cui ci riferiamo sono quelli dei politici, e questo dunque significa che il processo di public choice, come da loro guidato, diviene il filo logico da seguire per capire come l'informazione diviene il mezzo che determina gli equilibri politici. Pertanto l'argomento qui trattato ha la sua più immediata chiave di lettura nella teoria delle scelte pubbliche.

Come noto, nello studio del processo di public choice una diffusa letteratura, ormai, ha spiegato le decisioni pubbliche in termini positivi, partendo dalle motivazioni individuali dei grandi attori della politica, quali: a) da un lato le motivazioni individuali che spingono i politici al governo a valersi di strutture produttive e di mass media per soddisfare bisogni pubblici; b) da altro lato le motivazioni che spingono i cittadini a fissare le modalità costituzionali per la formazione e manifestazione della domanda di beni pubblici e per il suo soddisfacimento, da parte del governo; c) infine, le cause di equilibrio tra domanda e offerta di beni pubblici e la ricerca delle condizioni di equilibrio<sup>3</sup>.

In questo quadro ampio, un rilievo che di frequente si trova nella letteratura<sup>4</sup> è che il decision maker non fa sempre intenzionalmente quello che l'elettore farebbe, e questo non perchè egli si senta "illuminato" e quindi proteso a fare del bene al popolo ignorante, o perchè in occasione della futura scadenza del mandato egli veda un ritorno elettorale che, al momento, passa per una decisione impopolare. No, nulla di tutto questo, ma semplicemente perchè egli si cura di "catturare" dei voti, magari strumentalizzando la funzione pubblica a danno dei restanti cittadini, elettori di candidati concorrenti: e questo perchè il futuro politico è di tipo deterministico e le situazioni favorevoli sono irripetibili, così che è impossibile pianificare l'immobilizzo di energie in vista di un ritorno lontano. Questo, mentre è vero sempre, lo è di più nei regimi politici con governi fondati sulla fiducia corrente del parlamento; lo è meno nei regimi con governi di legislatura. Alla base di questo tipo di indagini sta l'assunto, reso celebre da A. Downs<sup>5</sup>, che i politici massimizzano il numero dei

---

<sup>3</sup> Si veggia, tra i classici odierni: J.M.Buchanan, *L'economia pubblica: domanda e offerta di beni pubblici*, Franco Angeli, Milano 1969; tra le antologie: AA.VV. (a cura di D. da Empoli), *La scuola di public choice*, Fondazione L.Einaudi, Quaderno n. 4, Roma 1979.

<sup>4</sup> Si veggia: R.S.Sobel, "Political Incentives and Legislative Voting", *Economia delle scelte pubbliche*, 2/3, 1992; T.E.Mann, "Is the House of Representatives Unresponsive to Political Change?", AA.VV.(A.J. Reichly Editor), *Elections American Style*, The Brooking Institution, Washington, D.C., 1987, cap. 12; G.Easterbrook - A.R. Hunt, "Is Congress a Mess or a Responsible Institution?", P. Woll (a cura di), *Debating American Government*, Little, Brown and Company, Boston 1986, cap. 9.

<sup>5</sup> A. Downs, *Teoria economica della democrazia*, ed. Il Mulino, Bologna 1988, pp. 42, 63.

voti, sia col buon governo (ciò che procura voti buoni) sia strumentalizzando la funzione pubblica per fini di parte (ciò che procura voti cattivi).

Noi già abbiamo discusso sulla consistenza di tale assunto<sup>6</sup>, dimostrando anzi che i politici non massimizzano neppure i voti buoni, perchè i voti costano economicamente (basti pensare alle spese elettorali), e quindi i voti cercati sono solo "quanto basta" per procurare l'elezione, sempre che il saldo tra benefici e costi sia per loro positivo. E pertanto, per quanto dipende dai politici, il voto non assolve pienamente al ruolo di raccordo tra desideri del maggior numero di cittadini e desideri dei politici.

Il problema è, invece, un altro ed è, affinché l'elezione si fondi sulla prevalenza dei voti buoni, la dialettica tra i gruppi politici, da cui si origina il consenso, deve avvenire nella pubblica piazza, ed il suo presupposto è che il sistema elettorale che determina la rappresentanza politica "obblighi" i politici a venire in piazza, come l'unico modo per ottenere il consenso.

A questo punto, anche l'informazione è importante se, nell'applicazione di tale sistema elettorale, determina le sorti della competizione tra i gruppi politici, per cui essa è prodotta come una loro personale esigenza. Questo sbocco, però, è il contrario di quanto i politici desiderano spontaneamente, e che è di decidere tutto nel chiuso del palazzo. Affinchè questo sbocco avvenga, il prius che determina la scintilla è che i cittadini, come beneficiari e danneggiati della politica, pongano dei paletti costituzionali, idonei a salvaguardare un "processo decisionale unitario<sup>7</sup> e trasparente"<sup>8</sup> della politica, in modo che prevalgano i politici collegati ai voti buoni. Sono le forme di controllo diretto della politica, a cui abbiamo accennato all'inizio.

Esse sono l'oggetto delle regole costituzionali (o "scelte collettive", di natura coercitiva, per stare ad una certa tradizione della scuola italiana), qui definite come regole dettate dai custodi delle tradizioni civili, o direttamente dai cittadini, per l'ordinamento fondamentale della convivenza civile e

---

<sup>6</sup> N. Luciani, *Economia delle scelte pubbliche di beni e servizi*, Franco Angeli, Milano 1992.

<sup>7</sup> *Processo unitario* vuol dire che ad esso devono poter partecipare *tutti* i cittadini, sia quelli che traggono un beneficio dalla politica, sia i paganti: e questa condizione supera il problema, difficile (perchè qualitativo) della distinzione tra voti buoni e voti cattivi. Ad es. una finanza degli enti locali a carico del bilancio centrale non avrebbe il requisito del processo unitario, perchè la popolarità locale, conseguente al governo locale dalla spesa, non sarebbe controbilanciata dall'impopolarità, derivante al governo locale dal prelievo, perchè questo sarebbe un compito del governo centrale.

<sup>8</sup> *Processo trasparente* vuol dire che la legge elettorale prefigura l'elezione come risultato diretto del voto (quindi senza code estenuanti di patteggiamenti, nel chiuso del palazzo, per concordare e rovesciare le maggioranze) e che *tutti* i cittadini devono percepire con esattezza e subito i benefici e i costi della politica e quindi determinare una ricaduta sui politici in termini di consenso o di dissenso. Ad es., il finanziamento della spesa pubblica col debito pubblico non permette ai cittadini di percepirla subito come sacrificio, che quindi rimangono abbagliati dai soli benefici della spesa pubblica, a parte l'euforia che il prestito suscita sui suoi sottoscrittori, e quindi l'informazione deve avvertirli della effettiva consistenza del fenomeno.

dell'organizzazione dello Stato e delle Autonomie Locali, e dunque con carattere coercitivo rispetto alle scelte pubbliche correnti.

Il presupposto implicito è che le prime hanno natura deterministica perchè sono imposte dalla società civile alla micro-politica, come espressione dei propri generali costumi e tradizioni e dunque quale requisito della identità ed esistenza della società civile medesima. Esse sono analoghe alle "leggi" dell'equilibrio economico generale, che sono deterministiche nei confronti degli individui. Le scelte della micro-politica (nelle decisioni correnti tra parlamento e governo nel riparto delle risorse) hanno, invece, natura "neo-contrattuale" (per stare alla impostazione della scuola di public choice) perchè rientrano nelle microdecisioni politiche, così come all'interno del mercato le decisioni individuali sono volontaristiche e dunque contrattuali.

Tra le regole costituzionali, noi qui ci colleghiamo a quella sulla trasparenza degli atti pubblici, per approfondire uno dei suoi strumenti fondamentali, l'informazione, alla luce degli accennati fenomeni nuovi, destinati ad accrescerne il ruolo in modo rivoluzionario ai fini dell'avanzamento della democrazia diretta.

Tra i sistemi politici, quello nel quale la possibilità di controllo dei cittadini sulla politica è massima è la democrazia diretta, con possibilità di informazione illimitata.

Qui di seguito partiremo da questo scenario ideale, ma inesistente, per introdurre a quello realistico, ad esso più vicino e che è la democrazia rappresentativa con due partiti in Parlamento.

## **2.- Democrazia diretta e comunicazione interattiva**

La democrazia diretta è un sistema politico ideale, nel quale i cittadini, in forma di assemblea generale e pienamente liberi di assentire o dissentire, indicano al governo politico la scelta del programma dei bisogni pubblici da soddisfare in un dato arco temporale, secondo regole tra loro stessi prima convenute a livello costituzionale. Le indicazioni dell'assemblea sono il *lato domanda*.

In preparazione di questa indicazione, il "governo politico" ha il compito di proporre all'assemblea dei cittadini un ventaglio di progetti tra cui scegliere, date certe risorse ritenute disponibili. Quelli approvati diverranno il programma che il governo eseguirà. Le proposte del governo politico sono il *lato offerta*.

Si presuppone, per il principio della divisione del lavoro nel rapporto tra domanda e offerta, la separazione personale tra membri dell'assemblea dei cittadini e membri del governo, pur se, inevitabilmente, un membro del governo è anche un cittadino, posizione tuttavia trascurabile nei grandi numeri.

In questo sistema ideale l'informazione è abbondante ed uniformemente distribuita.

Per sua natura il processo di aggregazione della domanda si svolge in una gradualità: compaiono prima le idee isolate delle varie organizzazioni

sociali, e poi via via la classificazione delle adesioni da parte dei differenti partiti politici, secondo idee guida alternative, e infine il voto dei cittadini.

L'informazione ha il compito di aiutare l'aggregazione della domanda e dell'offerta, pubbliche, e infine di collegarle e confrontarle perchè vi sia equilibrio tra loro.

Nel sistema economico generale, l'informazione è condizione fondamentale del buon funzionamento del meccanismo della concorrenza tra le imprese, rispetto alle quali il consumatore possa fare una scelta; e la carenza di informazione è l'ambiente favorevole alla conservazione dei monopoli "non economici". Analogamente l'informazione è elemento fondamentale del buon funzionamento del sistema politico basato sul principio di concorrenza tra i gruppi politici, rispetto ai quali il cittadino possa fare una scelta; e la carenza e disuniformità dell'informazione è l'ambiente favorevole alla conservazione dei privilegi.

Tra le forme di informazione, esiste una graduazione. Quella più graduata è l'informazione in modo di "comunicazione interattiva".

La *comunicazione interattiva* è qui definita un mezzo di trasporto, a doppio senso di andamento, su cui viaggiano in tempo reale la domanda e l'offerta di informazione.

Il telefono è oggi il più comune mezzo di comunicazione interattiva, in quanto trasporta messaggi audio in andata e ritorno tra due utenti. Per questi limiti, trattasi di comunicazione interattiva "parziale".

La comunicazione interattiva "totale" è quella che realizza l'ubiquità virtuale di una persona in audio, video e parola con altre persone, mediante il trasporto di informazioni in audio-video, a doppio senso, tra due o più utenti nel rispettivo ambiente<sup>9</sup>. La comunicazione stessa è di massa se è accessibile al grande pubblico, grazie ai pregi della semplicità, immediatezza, capillarità, prezzo relativamente bassissimo. Oggi la comunicazione interattiva di massa, che si annuncia, ha tali requisiti.

Allo stato attuale essa non esiste ancora nel senso pieno. Ci sono, invece, delle forme sperimentali molto promettenti. Tra esse, una tra le più diffuse, è "Internet"<sup>10</sup>, la "rete di reti" costituita da ponti radio via satellite e terrestri per la trasmissione inter e intracontinentale, e localmente da collegamenti via cavo (quelli stessi del telefono) per l'instradamento iniziale e terminale "da" e "per" computer di utenti interattivi.

La comunicazione interattiva per il grande pubblico ci sarà per TV. Secondo gli esperti del settore, essa è ottenuta dall'abbinamento TV+computer (grazie al collegamento dell'antenna TV con un computer), e più ancora se il

---

<sup>9</sup> Si veggia: R.Barberio - C.Macchitella, *L'Europa delle televisioni*, ed. Il Mulino, Bologna 1992, cap. X.

<sup>10</sup> Come è noto, Internet parte dalla constatazione ed accettazione della diversità delle reti locali, per poi procedere alla traduzione dei loro molteplici linguaggi in "un" segnale idoneo a farli viaggiare sull'"inter-rete", finchè sarà ricollocata sulla rete locale, terminale, col linguaggio proprio di quest'ultima.

segnale audio-video perviene al TV via cavo in fibra ottica (telefono), anzichè via antenna<sup>11</sup>.

Oggi, la comunicazione di massa più comune e più diffusa è la televisione. Essa è, però, una comunicazione a senso unico di andamento. Essa ha il grosso limite di non permettere all'utente terminale di chiedere spiegazioni e verifiche sul significato dei messaggi, come pure di chiederlo nei tempi e modi desiderati. Con la televisione interattiva tale deficienza viene tolta: nel senso che la manipolazione di pochi tasti permetterà all'utente, nella propria casa, un collegamento immediato per una conoscenza universale, in audio-video.

Nel campo delle scelte pubbliche la multicomunicazione a senso unico permette già oggi un controllo dei cittadini sulla politica, e tuttavia solo per quanto il cittadino può apprendere "passivamente" dalla dialettica tra i gruppi politici. Con la comunicazione interattiva, invece, il cittadino può entrare in campo pilotando attivamente le informazioni esistenti, e dunque con un grosso balzo in avanti nel controllo della politica<sup>12</sup>.

Nel campo delle opzioni per le informazioni, quella per le scelte pubbliche è ovviamente solo una parte. Benchè nella letteratura oggi non disponiamo ancora di una delimitazione di campo relativo, possiamo ragionevolmente prefigurare che essa riguardi la conoscenza personale dei politici, i problemi di interesse pubblico, le leggi e i regolamenti, i servizi della pubblica amministrazione, gli ambienti nei quali avvengono le grandi scelte pubbliche, le principali ideologie politiche, la storia dei partiti, e così di seguito.

---

<sup>11</sup> Si veggia: Mattei, M.G. (a cura di) [1993], *Televisione e interattività. Teorie, Tecniche, Tecnologie della comunicazione*, Atti del Convegno di Mediatech - Forum di IBTS, Milano 14-15 ott.1993, Edizioni Il Portolano, Milano.

<sup>12</sup> Nel primo caso, lo schema teorico prevede che esista un insieme di n argomenti (data base), per n praticamente molto grande, tra cui l'utente può scegliere. Nel secondo caso, in cui il segnale audio-video perviene al TV via cavo, anzichè via antenna, l'utente può immettere domande di sua propria invenzione, rispetto a quelle dello schema di base, beneficiando dei vantaggi del telefono.

In alcuni Paesi le forme più semplici di avvio dell'interattività sono state, fin qui, il *teletext* e il *videotex*, entrambi nati in Inghilterra negli anni '70. Il teletext consiste nell'utilizzare delle righe del video, per mettervi un testo sviluppato in vari argomenti, tra cui l'utente può scegliere stando a casa. In Italia più di recente è venuto il *Televideo*, con gli stessi criteri.

Il videotex collega televisore e telefono, per cui esso è effettivamente interattivo. In Italia questo sistema (denominato videotel) non ha avuto molta diffusione. In Francia esso (denominato minitel) ha avuto, invece, una diffusione di massa, grazie al fatto che il governo ha distribuito il terminale gratuitamente agli utenti che ne facessero richiesta.

Negli Stati Uniti sono in corso esperimenti finalizzati a soluzioni decisamente rivoluzionarie di questa problematica, sinteticamente classificata come "video on demand", a pagamento individuale. L'utente dispone di un terminale domestico per l'intrattenimento, l'informazione, la transazione e la comunicazione personale con possibilità di parlare e vedere una controparte non per tutto lo scibile e tuttavia per un numero di opzioni significativo e differenziato, con canali tematici o polivalenti.



In Italia, ultimamente sono apparse nuove riviste specializzate<sup>13</sup>, rivolte al grande pubblico, sui modi in cui le nuove tecniche dell'informazione possono raccordare i cittadini con la pubblica amministrazione o, più genericamente, con le manifestazioni pubbliche.

### **3.- Verso la democrazia diretta possibile: democrazia rappresentativa con sistema bipartitico ed informazione tripolare**

La democrazia diretta ha grandi difficoltà di funzionamento<sup>14</sup>, salvo forse per le piccole comunità, per la difficoltà propria del funzionamento di assemblee molto numerose e frequenti, e per difetto di informazione. Per questo il sistema reale è a democrazia rappresentativa, ossia un sistema in cui l'assemblea generale dei cittadini delega e paga un'assemblea ristretta (parlamento, consiglio comunale), che quindi la sostituirà nelle scelte pubbliche, di solito, per un tempo limitato, trascorso il quale ci sarà un nuovo mandato, e così via.

Anche nel sistema a democrazia rappresentativa, l'applicazione del principio della divisione del lavoro richiede la separazione personale tra membri del parlamento e membri del governo, in quanto il Parlamento esprime ancora il "lato domanda" (sia pur per delega), distintamente dal lato offerta<sup>15</sup> che invece rimane nel governo. Pertanto anche il meccanismo elettorale del Parlamento dev'essere separato dal quello del governo.

L'alternativa tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa è economicamente un problema di costi, a parità di decisioni. Le difficoltà tecniche insite nel funzionamento corrente di un'assemblea universale, proprio di una democrazia diretta, sono forse superabili presto grazie allo sviluppo dell'elettronica, almeno per molte scelte di indirizzo<sup>16</sup>. Invece, sono insormontabili le difficoltà di carattere economico. Valgano alcuni elementi

---

<sup>13</sup> Si veggia: *Comunicazione pubblica*, Mensile dell'Associazione Italiana della Comunicazione pubblica e Istituzionale, via Nizza 63, Roma.

<sup>14</sup> Per una riflessione sul sistema democratico e sul suo funzionamento, si veggia, tra la vasta letteratura: R.A.Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, N.H. and London, 1989. Per una fonte sullo stesso tema, ma specificamente riferito ai caratteri umani e istituzionali della società americana, si veggia: AA.VV. (*Edited by S.V.Monsma - J.R.V. Der Slik*), *American Politics* (Research and Readings), Holt, Rinehart and Winston, Inc., N.Y. 1970. Si veggia, inoltre: Mueller, D.C. (1989), *La teoria delle scelte collettive II*, ed. IDELSON, Napoli, 1997, Parte III.

<sup>15</sup> La separazione personale evita che il governo voti se stesso circa i progetti presentati al parlamento ed evita che il parlamento strumentalizzi il governo per il voto di scambio.

<sup>16</sup> Si veggia, tra gli studi che hanno affrontato il problema sotto il profilo metodologico: Cranor, L.F. [1995], "Can Declared Strategy Voting be An Effective Instrument for Group Decision-Making ?", February 8; Cranor, L.F. [1995], "Towards an Information-Neutral Voting Scheme That Does Not Leave Too Much To Chance", June 5, Department of Computer Science, Washington University of St. Louis.

orientativi: a) il costo del tempo per decisioni collettive (convocazione, informazione, discussione, contrattazione, votazione, ecc.) è maggiore di quello per il pagamento di collegi ristretti (parlamento, consiglio comunale), specificamente delegati per le decisioni; b) solo pochi problemi hanno un interesse reale per tutti i cittadini e nella stessa misura, per cui può convenire doppiamente lasciare ad "altri", con interessi differenziati e conflittuali, la decisione; c) i problemi generali richiedono conoscenze tecniche, che pochi cittadini hanno, per cui ancora può convenire che il collegio ristretto, a cui delegare la decisione, sia composto da coloro che hanno tali conoscenze.

Anche le decisioni mediante rappresentanza hanno un costo, che in casi limite può anche essere catastrofico: basti pensare ad una guerra perduta. Più genericamente, a seconda del grado di imperfezione dei sistemi politici, è possibile che le decisioni dei rappresentanti siano lontane da quelle che i cittadini avrebbero preso direttamente, e questo spreca risorse. Inoltre, è un costo anche il pagare dei rappresentanti per l'esercizio delle funzioni delegate.

Una volta che sia fatta la scelta del modo (diretto o per rappresentanza) più conveniente di prendere la decisione, viene il problema dell'alternativa tra pubblico e privato, nell'impiego delle risorse, e questo vale a determinare infine l'ampiezza delle decisioni pubbliche effettive, da prendere.

A seconda del tipo di democrazia cambia anche il ruolo dell'informazione: mentre in democrazia diretta, esso è di collegare i cittadini tra loro dentro partiti omogenei dal lato dei programmi, e poi i partiti col governo, in democrazia rappresentativa esso diviene di collegare cittadini e parlamento, parlamento e governo, e inoltre, nei regimi in cui il governo è eletto direttamente dal popolo, cittadini e governo, ma (per quest'ultimo caso) in modo molto più occasionale e remoto che nel regime a democrazia diretta.

Già abbiamo osservato che l'ambiente più favorevole all'informazione è quello nel quale è più vivace la competizione tra i gruppi politici.

Dimostriamo qui di seguito che, tra le forme di democrazia, la "democrazia rappresentativa proporzionale" è il caso polare, più lontano da quello di democrazia diretta; e che invece la democrazia rappresentativa bipartitica è la più vicina alla democrazia diretta. Ciò non discende dalle apparenti definizioni, ma dai loro meccanismi di funzionamento<sup>17</sup>. All'interno dei casi polari esiste, poi, tutta una serie di possibilità, in cui l'assemblea generale può avocare a sé poco o tanto, più spesso solo l'indirizzo politico generale, meno spesso anche la Costituzione politica dello Stato e l'elezione del capo del governo. Qui non ci occuperemo dei casi intermedi.

---

<sup>17</sup> Sul fronte della rappresentanza multipartitica con sistema elettorale proporzionale, non è difficile a chiunque constatare che l'appartenenza di un candidato ad un partito è non infrequentemente un problema di strategia per farsi eleggere, rispetto all'esigenza di classificarsi per ideologia o programma. Quale eccezione, che conferma la regola, non è nemmeno difficile individuare i più accaniti conservatori dentro i cosiddetti partiti progressisti della sinistra. Pur con queste evidenti contraddizioni, il meccanismo di funzionamento di un sistema multipartitico è impacciato nell'eliminarle correntemente, e il motivo viene qui di seguito spiegato prendendo a base il sistema bipartitico.

Secondo quanto già indicato in premessa, spieghiamo perchè nell'arco delle possibilità, la democrazia rappresentativa bipartitica<sup>18</sup> è quella in cui il principio di concorrenza nella scelta della rappresentanza ha le maggiori possibilità di applicazione, ed è la più vicina alla democrazia diretta.

La premessa è che il buon funzionamento del sistema politico si fonda sul principio economico di sostituibilità dei politici (parlamento, governo), in caso di scostamento dall'efficienza; e che il principio stesso ha le maggiori possibilità di applicazione stabile se si applica il principio di concorrenza anche nella politica.

Il primato del principio di sostituibilità si spiega facilmente confrontandolo con le possibilità di applicazione del principio di eleggibilità degli uomini migliori. Va premesso che: a) l'assemblea elettorale universale è, di norma, un giudice eterogeneo e incompetente di politica (pur nella varietà delle posizioni individuali), anche perchè è oggettivamente difficile sapere cos'è l'interesse generale; b) per la gran parte dei cittadini il voto riflette poco più del loro stato di soddisfazione personale, per cui il cosiddetto interesse generale diviene un insieme di stati individuali; c) l'elettore ha, di solito, una conoscenza molto sommaria dei candidati e dei loro programmi, o forse nessuna; d) i candidati si offrono in base ad una "presunzione" individuale di competenza nella politica, ma che possono non avere, o addirittura si offrono solo in base ad obiettivi personali, sia pur sottaciuti; ecc. .

Da questa premessa si trae che viene eletto un parlamento che, grosso modo, è uno specchio della società civile, con tutti i suoi vizi e virtù, e le sue convinzioni prevalenti<sup>19</sup>. Quello che resta, pertanto, su cui puntare per un buon funzionamento del sistema politico è fare in modo che, chiunque venga eletto, dia il meglio di se stesso nell'applicazione del programma approvato dagli elettori, e questo è il compito del principio di sostituibilità, dati alcuni requisiti culturali e morali per il diritto all'elettorato passivo<sup>20</sup>.

Spieghiamo ora perchè la sostituibilità nella politica ha una effettiva possibilità di applicazione "solo" nel sistema bipartitico<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Si veggia: V.O.Key, JR., "The Two Party Pattern", AA.VV. (*Edited by S.V.Monsma - J.R.V. Der Slik*), *American Politics* (Research and Readings), Holt, Rinehart and Winston, Inc., N.Y. 1970, cap. 9.

<sup>19</sup> Si veggia: S.Hess, "Why Great Man Are Not Chosen President: Lord Bryce Revisited", AA.VV.(A.J. Reichly *Editor*), *Elections American Style*, The Brooking Institution, Washington, D.C., 1987, cap. 4.

<sup>20</sup> In Italia, per essere consiglieri comunali, la legge richiede non aver riportato condanne penali e il saper leggere e scrivere.

<sup>21</sup> Il buon funzionamento del sistema politico viene prima delle buone regole, sia pur costituzionali, nel senso che queste sono più di solito il prodotto dell'uno, e non il contrario. Del resto è facilmente constatabile che, in assenza di quella condizione, anche le Costituzioni sono disattese. Analogamente vi sono costituzioni "non scritte" che sono applicate più di quelle "scritte". E' anche vero che il sottrarsi a regole costituzionali è più difficile che sottrarsi, modificandole, a regole ordinarie. Per questo il codificare a livello costituzionale la struttura del sistema politico può essere, per i cittadini, un

La ragione di fondo è che solo in questo sistema vige un effettivo principio di concorrenzialità nella politica<sup>22</sup>. Circa i motivi, valgono gli analoghi aspetti comparati tra monopolio e concorrenza, nel mercato, già delineati dagli economisti ( a cui rinviamo, pertanto), pur se non può escludersi la casualità che un dittatore illuminato possa far di meglio. Del resto anche il monopolio naturale, tecnologicamente ben sorretto, può far meglio della concorrenza, per il consumatore (Schumpeter).

Nel sistema proporzionale con molti partiti non esiste vera concorrenza perchè nessun partito, singolarmente, può sostituire l'altro nel dare all'elettore quello che gli chiede: il motivo è che nessun partito ha una probabilità significativa di divenire "maggioranza", come risultato diretto del voto.

In base all'esperienza italiana di questo dopoguerra, se i partiti rappresentati in parlamento sono tanti (questo è di solito il frutto del sistema proporzionale, in società molto composite), la coalizione è una necessità perchè nasca una maggioranza, e quindi essa potrà avere un indirizzo politico vicino o lontano da quello dell'elettore: dipende dal tipo di coalizione alla cui formazione il rispettivo partitino concorrerà. Se, poi, l'elettore fosse scontento, avrà bassissime probabilità, alla prima scadenza elettorale, di modificare l'indirizzo politico votando un nuovo partitino più affidabile, perchè un altro partitino ancora potrebbe occupare il posto del primo, confermando il grosso

---

mezzo efficace per controllare, in seguito, la politica e quindi salvaguardare il buon funzionamento del sistema politico.

La fissazione delle regole a livello costituzionale, mentre è dunque un corretto criterio per mandare insieme interessi individuali e interesse pubblico, è qualcosa che esiste se è effettivamente voluto dai cittadini, costituiti in collettivo politico, definito come un insieme di volontà congiunte e unidirezionali, capaci di imporsi a tutte le altre, secondo le regole del gioco (guerra dichiarata, accordo democratico, ecc.).

La costituzione di un collettivo, come sopra delineato, è sempre un processo lento e difficile. Essa postula degli "obiettivi" ed un "primo motore", ossia un individuo che prenda l'iniziativa e via via altri che lo seguano, e che si ferma solo quando è raggiunto il risultato desiderato. Essa postula, inoltre, una motivazione, costituita dal saldo positivo tra benefici e costi "per il primo motore", ossia fondata sulla "internalizzazione" (rispetto ad esso) di tutti gli effetti della sua azione, secondo il noto schema di Coase.

Storicamente questo genere di processo può durare un millennio o un giorno: dipende dal grado di consenso collettivo rispetto all'obiettivo e dal grado di macchinosità del meccanismo di raccolta del consenso.

Non è, ovviamente, compito di questo scritto studiare come si realizzano i vari scenari. Il richiamo al ventaglio delle possibilità ci serve solo per introdurre ai criteri fondamentali per un buon funzionamento del sistema politico e per spiegare perchè "uno" di essi, che più sopra abbiamo chiamato la "democrazia diretta possibile" sia la più capace di una applicazione stabile dei criteri stessi.

<sup>22</sup> Cfr. su questo controverso argomento: Breton, A. - Galeotti, G. "Is Proportional Representation the Best Electoral Rule?", *Public Finance*, 1985, 40 (I), pp.1-16.

della vecchia coalizione. Il risultato è che in tale sistema gli spostamenti degli elettori isolati si neutralizzano.

Tutto ciò si rivela di ampiezza anche maggiore considerando che in questo sistema sono rilevanti i vuoti di potere collegati coi tempi di formazione della coalizione e quelli determinati dal potere di veto dei "piccoli partiti di maggioranza" sulle decisioni del parlamento. Infatti, per le decisioni più importanti, di solito vige per la coalizione il principio della pariteticità dei gruppi componenti, per cui occorre l'unanimità. Segue che correntemente la maggior parte del potere decisionale, in termini di potere di veto, sta presso le singole "minoranze" della coalizione, mentre solo alla lunga il "logrolling"<sup>23</sup> permette alla coalizione di produrre decisioni in positivo<sup>24</sup>.

In un sistema in cui gran parte della dialettica politica avviene dentro il palazzo, anche l'informazione per le scelte pubbliche rimane dentro il palazzo, mentre all'esterno essa ha un ruolo descrittivo residuale.

La tesi si conferma notando che, dovendo in futuro coalizzarsi per fare "maggioranza", durante la campagna elettorale i partiti dovranno comportarsi come degli oligopolisti con interdipendenza riconosciuta: ossia contrastarsi ma all'interno di regole, che lasciano sempre aperta la possibilità di contatti, salvo in casi estremi in cui qualcuno si senta sicuro di poter staccare tutti gli altri (ad es., in seguito all'appropriazione di una nuova tecnologia per la comunicazione di massa).

Invece, nel sistema bipartitico la dipendenza dei partiti dagli elettori ha una effettiva consistenza, sia pur generica. A dimostrazione può essere utile ricordare quanto avviene nel mercato di concorrenza. Qui il consumatore può scegliere effettivamente tra più offerenti alternativi, perchè tutti hanno uguali possibilità di vendergli lo stesso tipo di merce. Analogamente, nel sistema bipartitico, i due concorrenti hanno un'alta affidabilità di soddisfare le attese dei rispettivi elettori. O, per meglio dire, anche nel sistema bipartitico, entrambi i partiti non possono offrire la merce richiesta, perchè solo uno vince le elezioni, e tuttavia la probabilità di ottenerla da entrambi è la maggiore, tra tutti i sistemi alternativi: ossia 0,5. Inoltre, anche chi perde "conterà" molto, perchè il sistema genera una minoranza forte. Infatti non solo, probabilisticamente, essa avrà una relativa alta consistenza numerica, ma sarà anche è il punto su cui si concentreranno le attese di tutti gli scontenti<sup>25</sup>. Questo alza la "valenza" politica del parametro che misura la probabilità di scelta da parte del votante.

---

<sup>23</sup> Termine con cui si indica il patteggiamento e lo scambio di voti tra i gruppi di un corpo votante per far "maggioranza" nelle varie decisioni. Ad es., per i problemi di rispettivo interesse, nessun gruppo ha la sufficienza dei voti, e tuttavia essa è raggiunta perchè dei gruppi non interessati aggiungono i propri voti a quello gruppo interessato. Questo ricambierà il favore per i problemi di interesse degli altri gruppi.

<sup>24</sup> Anche dentro i gruppi esistono questi stessi problemi, ma non con effetti devastanti, perchè la regola di decisione a maggioranza vincola i dissenzienti interni ad essere consenzienti all'esterno, adeguandosi alla maggioranza.

<sup>25</sup> Un correttivo, applicato in Italia per i Comuni con più di 15.000 abitanti, per realizzare una maggioranza anche in un sistema proporzionale, è che la coalizione di

In queste condizioni, in cui la dialettica tra le parti è forte, anche l'informazione è forte perchè essa è il mezzo che amplifica gli elementi su cui si fonda la dialettica<sup>26</sup>. A sua volta il cittadino, sballottato tra i gruppi, sente la necessità di salvaguardare una sua autonomia di giudizio e, per orientarsi, cerca informazione "neutrale". In questo quadro, tende a formarsi un'informazione tripolare: una del polo di segno (+), una del polo di segno (-), una del polo neutrale.

Spieghiamo, infine, perchè la democrazia bipartitica è la più vicina alla democrazia diretta<sup>27</sup>.

La premessa è che la formazione di una volontà politica si fonda, prima, sulla possibilità di collegamento dei cittadini su proposte comuni. Ed è vincente la proposta che raggiunge il quorum per la decisione.

Potendo i cittadini collocarsi solo rispetto a due possibilità, il processo di aggregazione è enormemente incanalato, rispetto al caso in cui vi siano molte possibilità. Inoltre, sempre in tale ipotesi, e posto che intorno al centro si collochi la quasi totalità dell'elettorato, è grande la probabilità che la distanza tra il numero dei consensi di maggioranza e quello di minoranza sia piccola. Ad es. il partito vincente avrà poco più della maggioranza dei voti; ed il partito perdente avrà poco meno della maggioranza dei voti. In queste condizioni uno spostamento, anche piccolo, dell'elettorato dalla maggioranza alla minoranza, alla prima scadenza elettorale, ha alte probabilità di rovesciare la "maggioranza". Questo fa sì che il partito di governo debba tenere molto in conto gli umori del "piccolo elettore"<sup>28</sup>, proprio per la sua capacità di creare

---

maggioranza relativa collegata col candidato sindaco vincente, grazie ad un premio consegua da sola il 60% dei seggi, salvo che un partito o una coalizione avversa abbia superato il 50%+1 dei voti già al primo turno (dei due turni complessivi). Tuttavia, secondo noi, poichè in questo sistema i seggi di "minoranza" si frazionano tra più minoranze (tra l'altro, anche facilmente catturabili dalla maggioranza), non può formarsi una opposizione politicamente forte e affidabile per l'elettore in cerca di successori, e quindi l'applicabilità del principio di sostituibilità della maggioranza, fondato sul principio di concorrenza, diviene molto debole.

<sup>26</sup> Si veggia: V.Gold - F.Barnes, "The Press and the Media: Liberal, Adversary or Conservative Friend?", P. Woll (a cura di), *Debating American Government*, Little, Brown and Company, Boston 1986, cap. 7; A.Hunt, "The Media and Presidential Campaigns", AA.VV.(A.J. Reichly Editor), *Elections American Style*, The Brooking Institution, Washington, D.C., 1987, cap. 2.

<sup>27</sup> Non può escludersi a priori che un qualche "dittatore" possa applicare il principio di sostituibilità anche meglio del corpo elettorale. Ad es., nella nostra Costituzione il Presidente della Repubblica nomina alcuni senatori; in Inghilterra la Camera dei Lords ha una derivazione monarchica. Tuttavia, difficilmente il "particolare" (ossia un solo cittadino, sia pur salvatore) è dissociabile, prima o poi, da interessi di parte. Dunque, solo il coinvolgimento di "tutti" i cittadini, nel procedere all'elezione dei propri rappresentanti, è la migliore garanzia che le "deviazioni" di alcuni siano controbilanciate da quelle, di segno opposto, di altri.

<sup>28</sup> Benchè il sistema maggioritario a un solo turno generi spesso il bipartitismo, si deve aver presente che tale effetto è proprio solo di date società civili. Un modo che

nuove aggregazioni "forti". Questo ruolo del pendolo al centro è un modo molto concreto di vedere sperimentato il noto teorema dell'elettore mediano.

In circostanze, in cui anche pochi voti determinano delle dominanze politiche alternative, l'informazione acquisisce un ruolo marginale, fondamentale, nel determinare le scelte pubbliche<sup>29</sup>.

La rappresentanza della società civile con due soli partiti è sicuramente la meno rappresentativa delle varie componenti della stessa, soprattutto in società individualiste come quelle europee. Ma se si desidera una democrazia diretta, questa soluzione non è contraddittoria, perchè la democrazia diretta esclude, per definizione, la rappresentanza. Su queste basi la democrazia rappresentativa bipartitica ci appare la più vicina alla democrazia diretta o, per meglio dire, essa è la democrazia diretta "possibile".

Non sfugge, d'altra parte, il limite di scelta consentito da questo meccanismo: esso è che il consenso o il dissenso si esprime rispetto a "due" sole possibilità<sup>30</sup>. Ma esso è il limite relativamente più sotto il controllo dei cittadini. Invece, al crescere del numero dei partiti eleggibili, come nel sistema elettorale proporzionale, la scelta pubblica è la più casuale.

Dagli storici traiamo, poi, che la legge elettorale rispecchia i rapporti di forza tra le classi sociali. Nei paesi industrializzati le fasce di reddito medio-alte e medio basse hanno globalmente il grosso della ricchezza e sono oltre

---

potrebbe produrre sempre il bipartitismo è il seguente: si vota in due turni, per collegi elettorali locali, tanti quanti i seggi del parlamento (diverso dovrebbe essere per il governo, come si motiva alla fine di questa nota). Nel primo turno, in cui si possono presentare liberamente tutti i partiti esistenti, si applica il sistema proporzionale, per collegi locali, al fine di ottenere una graduatoria nazionale dei voti ai partiti, per somma dei risultati locali, e per ottenere una graduatoria nazionale delle preferenze (è ammesso un solo voto di preferenza) ai candidati locali, distintamente per ciascun partito. Nel secondo turno si fa il ballottaggio nazionale tra i primi due partiti. Se il secondo partito si ritira dalla competizione, il ballottaggio non avviene. Una volta stabilito il numero dei seggi da attribuire al partito di maggioranza e a quello di minoranza, i seggi sono distribuiti tra i candidati locali, seguendo la graduatoria nazionale delle preferenze

Per evitare che, poi, il parlamento si inceppi per motivi extra-politici (ad es. per malattia di un certo numero di parlamentari di maggioranza) si potrebbe attribuire un premio di maggioranza, in modo che almeno il 55% dei seggi vada comunque al partito di maggioranza. Tenuto poi conto, (anche perchè tutti i sistemi elettorali sono dei modi molto rudimentali di dar "una sola" voce alla moltitudine e varietà dei cittadini) che per la vivibilità tra i cittadini di diverso orientamento è opportuno che la maggioranza "vinca", ma non "stravinca", è consigliabile che sia garantito alla minoranza almeno il 40% dei seggi. E perchè il quadro complessiva "tenga", è poi opportuno che le votazioni siano riconosciute valide se vi partecipa almeno il 50%+1 degli elettori.

<sup>29</sup> Ciò può avere, ovviamente, delle conseguenze catastrofiche se il "piccolo elettore" non si fa carico sufficiente delle conseguenze dei suoi cambiamenti. Per preservare la società civile da tali possibilità, diviene utile e necessario garantire alla *legislatura una durata minima "vitale"* per l'attuazione dei programmi di sviluppo a medio termine: ad es. 7 anni, dopo di che sarebbe ammissibile il sovvertimento delle cariche in corso.

<sup>30</sup> Si veggia: A. Fortas, "The Right To Dissent and Its Limitations", *American Politics*, cit., cap. 3.

l'80% dell'elettorato, per cui esse riassumono in sè la forza economica e la forza elettorale. Una volta trovatosi unico decisore, il centro apre una dialettica al proprio interno e di conseguenza si bipolarizza. Per questo nei Paesi industrializzati il bipartitismo trova il suo terreno più favorevole e le legge elettorali servono a trasporlo a livello parlamentare.

In queste circostanze le ali estreme sono escluse dal gioco, tutti i politici cercano l'elettorato di centro, i programmi proposti siano in prevalenza "centristi"; e l'ulteriore conseguenza è che le scelte più vive, da parte degli elettori, sono centrate sulle alternative tra gli uomini leader, più che tra i programmi.

Di conseguenza anche l'informazione ha i contenuti funzionali a tali scelte.

#### ***4.- L'informazione nell'orientamento dell'opinione pubblica: bene strumentale, bene pubblico, bene di merito sociale? Elementi in favore di regole "costituzionali" per la qualità e la quantità***

La comunicazione interattiva di massa, per il prevedibile suo ruolo rivoluzionario nello sviluppo dell'informazione, pone problemi vecchi e nuovi, in modo corrispondentemente amplificato.

L'informazione, già per sè, ha un rilievo pubblico per la sua influenza sulla formazione dell'opinione pubblica. Ma, dal momento in cui essa diviene praticamente abbondante, il suo rilievo pubblico aumenta.

Nel pensiero diffuso, i problemi di maggiore rilievo attengono ai modi di determinare la qualità e la quantità dell'informazione.

Nell'economia classica l'informazione è presunta, implicitamente, di prima qualità e senza limiti quantitativi per tutti gli individui, cosicché il decisore è pienamente informato su tutti gli elementi per una decisione efficiente. Quest'ipotesi comprende, pure implicitamente, anche le scelte pubbliche.

Ma in un'analisi di seconda approssimazione, l'ipotesi stessa dev'essere rimossa e sostituita da un'altra: che l'informazione sia un bene scarso e disponibile in modo differenziato per gli individui, perfino tra coloro che sono interessati alla stessa decisione (asimmetria dell'informazione). Pertanto, un'analisi vicina al concreto deve assumere esplicitamente l'ipotesi dell'imperfetta informazione. Questa tematica ha già avuto un suo approfondimento dagli economisti<sup>31</sup>.

Di nuovo, in un'analisi di ulteriore approssimazione, che tenga conto dell'inserimento dell'informazione tra i beni di rilevanza pubblica e del

---

<sup>31</sup> Per una comunicazione recente sugli studi delle scelte individuali in condizioni di ignoranza, data una distribuzione di probabilità di conoscenza iniziale sugli stati del mondo, si veggia: Rampa, G. [1995], "Informazione, ordine individuale, ordine sociale", *Decisioni, informazioni, aspettative: nuovi orientamenti dell'analisi economica*, XXXVI Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti, 20-21 ott. 1995. Si veggia, inoltre, per gli aspetti specifici di economia pubblica: MURARO, G. (a cura di) [1992], *Economia dell'informazione ed economia pubblica*, Ed. Il Mulino, Bologna.



progresso tecnico nel suo trasporto, l'ipotesi dell'imperfetta informazione dev'essere ridiscussa, perchè essa promette (come traguardo finale) una soluzione che riavvicina, questa volta come realistica, all'ipotesi classica dell'informazione praticamente abbondante. Sono gli aspetti di interesse per questo studio.

*Dal punto di vista della qualità*, l'informazione è un servizio con effetti sui giudizi degli individui sull'utilità dei comuni beni economici. Essa, se usata dal consumatore, è normalmente un bene complementare. Se prodotta da un'impresa, essa è normalmente un bene strumentale.

La natura complementare o strumentale dell'informazione, rispetto al consumo o alla produzione di altri beni, vale a conferirle, come carattere rilevante, di influenzare l'uso del prodotto a cui è legata. Per questo nostro studio di public choice, il prodotto di interesse è il voto, e quindi ci interessa l'influenza dell'informazione sul voto, e che investe tutta una tematica piuttosto ampia, quale il costume nelle relazioni sociali.

L'uso congiunto del progresso tecnico nel trasporto dell'informazione e del progresso delle scienze psicologiche, vale già oggi a conferire una grande potenza all'informazione di massa nell'indurre comportamenti di massa "dipendenti"<sup>32</sup>, così da porre il problema del limite della stessa in rapporto alla capacità dell'uomo di salvaguardare, comunque, una sua autonomia di giudizio, fondata sul funzionamento dei comuni sensori che presiedono alle coscienze individuali. Si tratta di qualcosa che va molto al di là dell'atteggiamento cosiddetto "bonus malus" del venditore che esalta la propria merce, ed ammesso dal codice di Giustiniano, per cui l'utente comune è ritenuto naturalmente preavvertito circa la sua effettiva nocività.

Nel campo delle scelte pubbliche l'uso scientifico, sistematico, dell'informazione per fini di orientamento politico è relativamente recente, e precisamente nasce in questo secolo. In questo caso si ha una "propaganda" (ossia, la diffusione interessata di informazioni).

A comprova dell'alta produttività ad essa attribuita dai governi, e perfino maggiore delle rivoluzioni e delle guerre guerreggiate, valga il riferimento alla dovizia di finanziamenti pubblici per la cosiddetta "propaganda", interna ed estera, soprattutto a partire dagli inizi di questo secolo<sup>33</sup>.

Come già accennato, attualmente la gran parte dell'informazione pubblica al cittadino è unilaterale: ossia egli deve subire la valanga delle notizie che i mass media gli fanno piovere addosso. Tra esse egli cercherà, poi, di orientarsi per individuare le notizie che gli servono e infine, se vi riesce, per farsi un qualche giudizio sui politici, e che nelle elezioni politiche gli servirà per decidere se confermare il mandato.

---

<sup>32</sup> Si veggia: J.R.Pierce, *La teoria dell'informazione*, Ed. Mondadori, Milano 1983, Cap. XII.

<sup>33</sup> Si veggia, tra gli studi recenti dell'influenza della propaganda sull'orientamenti del voto: Ursprung, T. [1994], "The use and effect of political propaganda in democracies", in *Public Choice* 78, pp. 259-282.

Invece, le circostanze nelle quali un uomo politico contatta personalmente l'elettore, per informarlo e sentire il suo parere, sono relativamente poche: sono i congressi dei partiti di comune appartenenza, i convegni eventualmente organizzati dall'uomo politico stesso ed aperti al grande pubblico, una lettera che in particolari occasioni egli invia ai suoi presunti elettori. Essendo il politico "un" solo individuo, mentre i suoi rappresentanti sono "tanti", il rapporto diretto simultaneo con tutti loro è molto difficoltoso, per cui tale modo di comunicazione, pur se a doppio senso di marcia, si rivela precario. Pertanto si pone il problema del modo come organizzare la comunicazione in modo sistematico e penetrante.

Con la comunicazione interattiva di massa, il cittadino può invertire il senso di marcia dell'informazione, che l'ha raggiunto, usando gli stessi mezzi di trasporto, e quindi chiedere spiegazioni ed informazioni aggiuntive, specifiche. E ciò, dunque, ci rinvia al tema già introdotto all'inizio di questo studio.

*Dal punto di vista della quantità*, l'informazione è, in parte, un *bene pubblico e un bene privato*, come la Ricerca e Sviluppo. Esso è un bene pubblico perchè ha costo marginale zero o di modesta entità, nel senso che, una volta offerto a qualcuno in una certa misura, altri utenti possono aggiungersi senza che ne derivino costi aggiuntivi, rilevanti<sup>34</sup>. Basti pensare ad un segnale radio diffuso in una certa zona. Esso è un bene privato perchè ammette il principio di esclusione. Basti pensare che un segnale è criptabile, o al comune caso della carta stampata.

---

<sup>34</sup> Ricordiamo i principali caratteri di interesse quantitativo: *a) Appropriabilità dell'informazione*. L'informazione ammette il principio di esclusione, come i beni privati. Ciò è riferibile sia all'oggetto di informazione, sia al trasporto dell'informazione: ad es., la trasmissione televisiva potrebbe essere ricevibile solo mediante decodificatore, a pagamento. In quanto ammetta il principio di esclusione, essa è producibile da imprese private. Vi sono, però, rilevanti esternalità, e questo la distacca dai beni pubblici; *b) Informazione a costo marginale relativamente basso*. Nei casi più semplici di informazione orale, diretta, è di comune constatazione che essa, data anche ad una sola persona disposta a pagarla, non comporti costi aggiuntivi apprezzabili se essa è udita simultaneamente da altre. Invece, nei casi più semplici di informazione via telecomunicazione, l'informazione ha oggi grosso modo un costo marginale costante, ma di livello relativamente basso, connesso col fatto che chi volesse riceverla deve almeno disporre di un piccolo radio-ricevitore. In tutti questi casi, sembrerebbe dover valere per l'informazione la regola dell'economia del benessere per i beni pubblici: essere desiderabile la maggiore estensione possibile dell'utenza, per una data offerta, a meno che essa abbia un costo opportunità per il suo possessore; *c) Esternalità dell'informazione*. Le maggiori esternalità *positive* dell'informazione attengono al suo ruolo di fluidificatore dei componenti dell'intero sistema economico e politico, rendendo possibile un vasto interscambio di intelligenze. Le esternalità negative consistono nell'indurre gli individui a scelte dannose, o nel violare la privacy individuale.

Vi sono, poi, tipicamente le esternalità collegate con la *duplicabilità* dell'informazione, a costo praticamente trascurabile: un caso oggi molto comune è la ripresa di informazione di un organo da parte di un altro e così via; o la duplicazione dei programmi software dei personal computer. Chi paga tali esternalità, se mettono in crisi il prezzo di vendita del produttore originario?

Per i caratteri indicati, l'informazione è tra i beni più soggetti a contraffazione, per cui rimangono aperte questioni di tutela di grande rilievo. In considerazione di ciò, ci appare fondato collocare l'informazione per le scelte pubbliche tra i *beni di merito sociale*: ossia una categoria di beni socialmente protetta dal lato qualitativo e quantitativo, secondo un criterio di interesse generale<sup>35</sup>, e dunque con carattere coercitivo.

Questa collocazione richiede che la disciplina dell'informazione per le scelte pubbliche sia riservata all'ordinamento costituzionale e dunque all'esercizio della democrazia diretta da parte dei cittadini (sul significato qui attribuito a questa espressione, si rinvia al paragrafo 1. In questo studio, già dall'inizio le scelte pubbliche in materia costituzionale sono state nettamente distinte dalle scelte pubbliche correnti (di natura neo-contrattualistica) sulle alternative di impiego delle risorse economico-finanziarie per il soddisfacimento dei bisogni pubblici.

Ma con quale criterio "proteggere" costituzionalmente l'informazione-bene di merito sociale?

#### ***5.- Come tutelare la qualità dell'informazione per le scelte pubbliche. Manuale di qualità, certificazione di qualità, concorrenzialità dell'informazione, informazione istituzionale***

Sotto il profilo della qualità, il mercato è il miglior regolatore dell'informazione per le scelte pubbliche<sup>36</sup>?

Per impostare il problema, richiamiamo alcuni concetti, relativi ai comuni beni economici. Dal punto di vista della *domanda*, in generale il prodotto di prima qualità è preferito a quello di seconda qualità, ed il passaggio della domanda dal prodotto di seconda a quello di prima qualità dipende dal livello del reddito individuale e dall'andamento di tutti i prezzi, e particolarmente (in questo caso) dal prezzo dell'informazione di seconda qualità (per il noto effetto di reddito). Questo assunto si fonda, in parte, sull'ipotesi (accolta dall'economia del benessere) che il consumatore con intelligenza media sia il miglior giudice dei propri bisogni e che il confronto tra i giudizi individuali, promosso dal progresso culturale, affini tale capacità di giudizio.

Dal punto di vista dell'*offerta*, in un mondo industriale a P.I.L. crescente, la qualità diviene il fattore vincente tra i concorrenti. In questo senso, la concorrenza (anche il monopolista teme la concorrenza, pur se potenziale, pur se forte della sua capacità di acquisizione del progresso tecnologico,) è l'ambiente che premia la qualità del prodotto, in quanto la

---

<sup>35</sup> Secondo la definizione di F. Forte: un bene di merito sociale è un bene il cui uso è garantito, grazie all'uso del bilancio pubblico, a tutti i cittadini in una "certa misura" (né più né meno). Ciò ovviamente non comporta rigidamente che esso prodotto dal settore pubblico, ma che questo direttamente o indirettamente raggiunga gli obiettivi.

<sup>36</sup> Tra le iniziative recenti, finalizzate ad una regolamentazione della comunicazione pubblica, si veggano gli atti del *Forum della comunicazione pubblica*, Bologna 8-10 sett. 1994, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

qualità del prodotto sia il risultato della concorrenza tra le imprese , per la conquista del consumatore.

Infine, viene il mercato con l'incontro tra la domanda e l'offerta, così che esso si configura il meccanismo di base per l'accertamento della qualità.

Vale anche per l'informazione la regola che la qualità è il risultato della concorrenza tra imprese per la conquista del mercato e del giudizio comparato dei consumatori?

Secondo un pensiero diffuso, la risposta è ampiamente positiva, pur se non unanime, e ciò risulta anche dagli ordinamenti, fermi nella affermazione di alcuni principi, quali:

- il *pluralismo dell'informazione* (più informatori dello stesso fatto), come presupposto generale di base. All'origine di questo criterio sta l'assunto che non esiste "la" informazione, ma "più" informazioni dello stesso fatto: nel senso che anche le persone dotate del più grande scrupolo e spirito di servizio alla "verità" raccontano "in modo diverso" lo stesso fatto, e pertanto il solo modo metodologicamente corretto di dare l'informazione di quel fatto è "fornire una pluralità" di voci, così che l'"informazione storicamente attendibile" diviene il mix fornito all'utente. In base a questo criterio, in nessun campo dovrebbe essere ammesso il monopolio legale dell'informazione.

- la *molteplicità delle informazioni di diverso tipo*. La politica è complessa, e quindi per una valutazione ponderata dei problemi serve il ventaglio più ampio possibile di informazioni, tra cui il cittadino possa scegliere, perchè le informazioni si aiutano reciprocamente per la ricostruzione di logiche di sintesi.

Vi sono, su altro versante, riserve sulla validità generale di questa tesi, e questo tocca ogni genere di beni, inclusivo dell'informazione.

Secondo le comuni esperienze, la concorrenza non è sempre l'ambiente idoneo a garantire la qualità dell'informazione<sup>37</sup>. Ad es., la diffusione di una calunnia, che danneggia un dato gruppo politico, potrebbe essere neutralizzata dalla smentita del concorrente o della persona colpita, con lo stesso grado di diffusione a distanza di qualche tempo? Oppure la diffusione di una notizia associata ad un'immagine che stimola la fantasia oltre campo, permette al grande pubblico di percepire la notizia asetticamente ? La modernizzazione che produca informazione a riproduzione incontrollata è compatibile con l'equilibrio mentale della società civile? La cattiva notizia, più pagata di quella buona, accresce il benessere collettivo?

Le calunnie non sono mai pienamente neutralizzabili, anche se la possibilità della concorrenza tra le informazioni sullo stesso fatto è un qualche

---

<sup>37</sup> E' noto che nel mercato di concorrenza, la libertà di ingresso di nuove imprese riduce, per le imprese già esistenti, la disponibilità di tempo entro il quale ammortizzare le nuove tecnologie, ed inoltre la numerosità delle imprese ostacola l'acquisizioni di nuovi spazi di mercato, spesso essenziali per consentire il recupero degli immobilizzi implicati dall'acquisizione delle nuove tecnologie. Ma la grande produzione è di solito incompatibile con la prima qualità.

rimedio. Certi istinti, insiti nell'uomo in modo strumentale rispetto a dati fini, non sempre rimangono in ombra rispetto al fine primario. La grande quantità di informazione non sempre va d'accordo con la prima qualità. Il filosofo Pascale raccomandava agli educatori di preferire teste ben fatte, piuttosto che teste ben riempite. Le cattive notizie sono di gran lunga più numerose di quelle buone, e ciò intristisce la società civile.

Dopo aver ciò ricordato, ci sembrerebbe dunque fondato assumere che la "prima qualità" dell'informazione non sia sempre un risultato automatico del mercato, come guidato dal sistema dei prezzi, e quindi si pongano dei problemi di "guida dell'informazione", da inventare secondo un qualche criterio di pianificazione, da associare al mercato.

All'estremo fondo di questa osservazione c'è il dubbio, di una certa letteratura, sulla capacità dell'utente finale di apprezzare l'informazione e che mette in moto tutta una serie di energie finalizzate ad "ammaestrarlo". Nel campo delle scelte pubbliche ciò è piuttosto comune. Nel campo più vicino, quello religioso, basta ricordare i numerosi martiri di religione, la cui unica colpa era di andare contro corrente.

D'altra parte non va sopravvalutata la capacità di questa guida che, per quanto potente e sapiente, non potrà mai essere onnipotente e onnisciente, e sicuramente mai potente e sapiente quanto un mercato di concorrenza per il gran numero di giudizi individuali che essa contiene, o quanto la dialettica tra interessi di gruppi numerosi e contrapposti. Per questo parrebbe fondato dedurre che la "guida" va pensata come integrativa e correttiva del mercato e della dialettica tra i gruppi antagonisti, per i casi di deviazione dall'efficienza.

Secondo noi, per i rilevanti effetti della grande informazione sulle decisioni individuali e collettive, i criteri per la tutela della qualità dell'informazione vanno anzitutto attinti tra quelli che regolano i comuni beni, e le regole derivanti vanno collocate sullo stesso piano di quelle della Costituzione politica dello Stato.

Consideriamo due criteri da cui dedurre le regole: il *primo* è delimitare un campo dentro il quale i produttori possono operare, e valevole ad escludere in pratica le maggiori deviazioni dalla soluzione "teorica"; il *secondo* è garantire un rapporto bilanciato tra utente e produttore.

a) *Come delimitare il campo operativo.* La veridicità oggettiva dell'informazione dovrebbe essere il criterio guida, per un produttore. Tuttavia i modi di attuarla risentono inevitabilmente della soggettività dell'informatore e dei suoi interessi

E' allora fondamentale l'indicazione dei modi essenziali del processo di informazione, valevoli a collocarla all'interno di un campo che in qualche modo la preservi da difetti gravi. Tra essi un primo modo, è richiedere che vi siano *regole* che definiscono l'informazione di qualità ed un secondo è che

siano istituiti organismi di verifica della qualità<sup>38</sup>; un terzo è salvaguardare la concorrenza tra i produttori (la concorrenzialità può incontrare ostacoli).

Riguardo al *primo* modo, alla stessa stregua che in un mercato efficiente degli altri prodotti, per l'informazione dovrebbe vigere il *manuale di qualità* dell'informazione.

Sotto il profilo tecnico-ingegneristico, *la qualità di un prodotto* si definisce per rapporto ai contenuti del prodotto ed ai modi del processo produttivo. Un prodotto si definisce di qualità per il grado di corrispondenza dei suoi contenuti alla definizione di essa, da parte dei progettisti. Un processo produttivo si definisce di qualità se è realizzato con gli operatori e le macchine che hanno i requisiti tecnici indicati dai progettisti e che attuano i comportamenti previsti dai medesimi. Il *manuale di qualità* indica i requisiti requisiti "caratterizzanti" (e quindi obbligatori) di un prodotto e del relativo processo produttivo per aver titolo al riconoscimento di qualità, distintamente da tutti gli altri, residualmente da ritenere "non caratterizzanti" (e quindi facoltativi).

Questa stessa procedura dovrebbe valere per l'informazione. Senza poter approfondire, qui, il modo, ma anche senza lasciare totalmente nell'indeterminatezza il problema, accenniamo a criteri di base, da cui ricavare i requisiti tecnici, che incontrano un ampio consenso. Secondo il Pontificio Consiglio delle Comunicazioni Sociali, l'informazione deve ispirarsi ai criteri di "veridicità, dignità umana, responsabilità sociale". Sono, poi, frequenti le proposte di giornalisti, in favore di un codice deontologico, autoregolamentato.

Consideriamo, poi, due casi piuttosto comuni in cui la ricerca dell'audience è in conflitto coi criteri di veridicità o di rispetto della dignità umana.

*Caso a):* informazione su fatti pubblici. Molto normalmente essi sono complessi. Ad es., in una manifestazione pubblica intervengono molti oratori e non c'è tempo di puntare i riflettori su tutti. Il giornalista, che deve fare una scelta, dà notizia di quello che fa più audience. Secondo noi, questo è inammissibile perchè in questo modo il pubblico non presente apprende un significato della manifestazione totalmente distorto. Invece, il criterio corretto è che la notizia sia costituita dalla sintesi, in cui compare il tema generale ed ogni oratore ha il suo spicchio, nei limiti del tempo disponibile.

*Caso b):* informazione su fatti privati. Molto normalmente i fatti privati di uomini politici fanno notizia per il grande pubblico. Ad es. un giornalista, in cerca di notizie invade la privacy individuale, nonostante la resistenza dell'interessato. Secondo noi, anche questo è inammissibile perchè, se è vero che ogni individuo è il solo proprietario della propria vita, c'è una violazione del diritto di proprietà delle notizie personali. Invece il criterio corretto è che la notizia di carattere individuale possa essere data solo col consenso della persona toccata, e quando ragioni di pubblica utilità richiedano

---

<sup>38</sup> Si veggia: Seccani, C. [1990] *Qualità e certificazione*, McGraw-Hill Libri Italia srl, Milano, Capp. V-VIII; Mattana, G. [1986] *Qualità, affidabilità, certificazione*, Franco Angeli, Milano, Parte II e Parte IV.

delle eccezioni, queste dovrebbero esserci solo con l'autorizzazione di un magistrato abilitato (qui di seguito si introdurrà il concetto di certificazione di qualità).

Riguardo al *secondo modo*, il meccanismo di verifica della qualità, per i comuni beni è oggi la certificazione di qualità. Lo stesso dovrebbe essere per l'informazione.

La *certificazione di qualità* è la verifica, da parte di un'organismo professionalmente riconosciuto, della conformità dei caratteri dell'informazione e del processo che l'ha prodotta, ai requisiti come configurati nel manuale di qualità<sup>39</sup>. La verifica di conformità al manuale esclude che questo possa identificarsi in una ideologia, esogenamente determinata, ed a garanzia di ciò diviene essenziale che la richiesta di certificazione sia volontaria.

Chi dovrebbe certificare la qualità dell'informazione, ad uso del cittadino-utente? Ad es., potrebbe farlo il governo politico?

Per molto tempo si è ritenuto che l'informazione di qualità fosse un'esigenza più forte per i pubblici poteri che per i privati imprenditori. Basti pensare ai movimenti di pensiero in favore della scuola pubblica e anche al fatto che la grande comunicazione (postale, radio-televisiva, ecc.) è nata pubblica, in molti Paesi.

La contrapposizione tra pubblico e privato tiene anche conto di una certa ideologia secondo cui i privati sarebbero mossi solo dal tornaconto e quindi qualunque spazzatura può andar bene per il mercato, purchè renda profitti. Invece i politici sarebbero mossi dall'interesse pubblico, e quindi non hanno motivo di propinare al pubblico cose non fatte bene.

Un tempo questi ragionamenti trovavano un qualche credito, ma ora non più nella stessa misura, dopo i numerosi fallimenti dello Stato in molti campi e che hanno evidenziato non esserci alcuna differenza tra politici e privati imprenditori, dal lato della motivazione individuale (Scuola di public choice).

---

<sup>39</sup> In generale, oggi in Italia la certificazione di qualità dei prodotti è volontaria; mentre è obbligatoria ex-lege solo per casi specifici (ad es. per i medicinali, per gli impianti elettrici di fabbricati nuovi). Invece l'obbligatorietà va allargandosi indirettamente: ad es., per gli appalti di opere pubbliche, la legge italiana richiede che l'appaltatore abbia, nelle proprie forniture, prodotti con certificazione di qualità. L'Unione Europea ha già emanato varie direttive in merito, per prodotti e processi produttivi. Inoltre, ai fini dell'ammissione in importazione, vi sono Stati esteri che accettano solo prodotti esteri con certificazione di qualità.

I tempi per l'ottenimento della certificazione possono, di norma, essere incompatibili con la possibilità che l'informazione pervenga con prontezza e comunque in tempo utile. Potrebbe, forse, supplire all'osservanza stretta del manuale di qualità un criterio generale di salvaguardia, di ultima istanza, secondo cui l'informatore assume tutto il rischio dell'informazione? Poichè maggiore è la libertà di decisione, maggiore dev'essere la pena in caso di errato uso della libertà, ciò dovrebbe comportare che l'informatore accetti, senza appello, la possibilità di vedersi subito censurato pubblicamente, ex-post, ed esposto alla radiazione dall'album dei professionisti dell'informazione, in seguito ad un reclamo fondato del proprietario dell'informazione o di chiunque altro.

Vale anche a questo riguardo quanto osservato per questioni analoghe. Il governo è espressione di una delle parti sociali, quella che vince le elezioni: dunque non è nelle condizioni ideali (per il cittadino) per farlo per tutti. Secondo noi questo ruolo dovrebbe essere svolto da un terzo, come figura professionale scelta dal parlamento.

La via della certificazione di qualità è oggi considerata piuttosto normale dal settore privato, produttore dei comuni beni. La ragione è che, in un mondo industriale ricco, la qualità diviene il fattore vincente nella concorrenza, per cui oggi non solo è pratica, sempre più diffusa, di fare prodotti di qualità ma anche di farne constare pubblicamente nel corpo del prodotto.

In modo analogo anche il buongoverno sarà esso stesso a chiedere ad un *terzo*, abilitato con criteri tecnici, la certificazione di qualità della sua informazione, se pensa di ottenere consenso per la via corretta che è, appunto, il buon governo e non la cattura del consenso con l'uso strumentale dei mass media pubblici.

Questo pone il problema della migliore costituzione del *terzo*, e ancora esso potrebbe essere un'authority dell'informazione, legata al parlamento.

Consideriamo al *terzo* modo, relativo alla salvaguardia delle condizioni di concorrenza.

Già abbiamo accennato che, in tale ambito, l'informazione pubblica ha svolto, in origine, il ruolo di pioniere, in società restie a dar vita ad un mercato, capace di sostenere finanziariamente l'informazione, e che, sempre in origine, l'informazione pubblica è stata "governativa".

Ma dovrebbe continuare ad esserlo, dopo le esperienze emerse? Già abbiamo ricordato che il governo è "una parte", tra le parti sociali, ossia soddisfa prioritariamente gli interessi della "maggioranza" che lo sostiene ed esso (come già osservato) è naturalmente tentato ad usare l'informazione pubblica per sostenere se stesso. Ci sembra, pertanto, evidente che, se ad occupare uno dei due campi informativi (nel sistema bipartitico), vi è l'informazione del governo e che per sua natura cambia indirizzo a seconda del polo che vince le elezioni, viene ciclicamente a scompensarsi la bilancia dell'informazione, e probabilmente con non pochi problemi per la stabilità dello spazio di mercato.

Pertanto ci sembra di qualche rilievo che l'informazione pubblica, se esiste, vada a collocarsi nello spazio intermedio, accanto alla televisione libera, col ruolo di informazione istituzionale, neutrale, e l'informazione del governo vada collocata tra l'informazione dei partiti.

Una questione collegata, vecchia e nuova e piuttosto complicata, è la compatibilità dell'informazione come "bene di merito sociale" col pluralismo dell'informazione. Vi sono, qui, un aspetto quantitativo (che viene discusso nel successivo par. 6) ed uno qualitativo, che toccano sia l'informazione e la formazione di base (scuola pubblica dell'obbligo) sia l'informazione corrente.

L'aspetto qualitativo, più controverso, verte sul fatto che, se è vero che la qualità è un problema di definizione rispetto ad un certo progetto, allora anche l'informazione-bene di merito sociale può essere definita in un particolare modo, ed anche gli strumenti di supporto devono possono essere



configurati in modo pertinente, e quindi poter disporre di una protezione pubblica, con mezzi amministrativi e finanziari (soprattutto la gratuità). A favore di questa tesi viene, anzi, addotto che, in assenza di protezione finanziaria, la ricerca dell'audience diviene una necessità di bilancio, e questo farebbe produrre informazione di bassa qualità<sup>40</sup> o, per meglio dire, se interpretiamo bene tale pensiero, produzione radio-televisiva da intrattenimento e spettacolo, piuttosto che culturale e formativa.

Ci sembra, tuttavia, anche evidente che un protezione siffatta sia in contrasto col principio del pluralismo informativo, venendosi ad attuare una sorta di concorrenza sleale con l'analoga informazione privata.

Ma vediamo più a fondo. Sul piano della definizione, i legislatori giustificano di solito giustifica l'informazione pubblica, e la scuola pubblica "monopolistica" come la sua espressione più razionale, è di fornire a tutti i cittadini (a prescindere dalla loro capacità di spesa) un progetto unitario di elementi culturali e di valori di base, essenziali non solo per i loro piccoli e grandi problemi quotidiani, ma anche quali presupposti per la pace sociale, come bene in sè, sia per l'unità nazionale nel confronto col mondo esterno.

Nelle evidenze storiche, tuttavia, sono anche prevalse ideologie politiche che sostenevano la relatività storica delle tradizioni culturali e religiose, ritenute fonti di babele delle lingue o anche strumenti di tutela di antichi privilegi, più che di unità della nazione e di pacifica convivenza, per cui la scuola pubblica si è trovati affidati, di fatto, anche compiti rieducativi intorno a dati valori, caldeggiati dalle ideologie stesse.

Dopo i molti crimini di massa, soprattutto di questo secolo e con nessun risultato in termini di unità nazionale, pochi oggi sostengono ancora in modo assiomatico siffatta riserva di compiti alla scuola pubblica. Lo stesso è dopo la constatazione che il processo produttivo scolastico, pubblico, è risultato spesso qualitativamente pessimo, come fatto strutturale, fino a indurre il cittadino a pagare due volte la scuola: una prima volta, sotto forma di imposte al governo e una seconda sotto forma di tasse ad una scuola privata.

Più in generale, posto che un canone obbligatorio per l'informazione pubblica apra a possibilità di qualità migliore di quella unicamente tesa all'audience, non si può sfuggire alla conseguenza, secondo cui il pagamento del canone giustifica una valutazione critica dell'utente circa la qualità dell'informazione. Quid, se questi non è soddisfatto ? Varrà a correggere il tiro il suo voto contrario ai partiti che sostengono il governo ? O, per tener conto anche di questo elemento, si dovrebbe trasformare il canone da obbligatorio (per chiunque posseda un apparecchio radio-TV) in tassa volontaria, inferiore al costo ?

Su altro versante storico, e sempre sul piano della definizione, è stato constatato che l'unità intorno ad un progetto culturale e formativo di valori può essere anche il frutto del confronto diretto tra i diversi progetti delle componenti umane di un Paese, e che volendo convivere si federano su comuni

---

<sup>40</sup> Si veggia: Jacobelli, J. [1997], "La RAI deve vivere di canone", in *Il Sole-24 ORE*, 22.VIII.1997, p. 7.

valori e interessi, tollerandosi invece reciprocamente per le diversità di culture e valori specifici. Non solo, ma è anche risultato che queste amalgame, formatesi per volontarie convinzioni secolari ed esperienze quotidiane, originano unità nazionali storicamente le più durature. In questo senso il pluralismo viene a configurarsi come una *strategia alternativa* per la diffusione e creazione di comuni culture e valori, rispetto a quella del dirigismo che nasce unitario come definizione (e perfino suffragato da nobili teoremi, come quello della "impossibilità" di dar luogo a decisioni razionali, unitarie, mediante l'aggregazione di preferenze individuali), ma che può risultare fallimentare in pratica, perchè viziato geneticamente dalla soggettività del policy maker, esposto al rischio di inaccettazione da parte delle società civili, a cui era stato diretto.

Da queste esperienze comparate, via via acquisite storicamente, prendono consenso crescente nel mondo, ed oggi anche in Italia, le proposte in favore della concorrenzialità tra informazione pubblica e privata, a vantaggio della buona qualità del processo produttivo di entrambe, e tuttavia non da assumere come un valore assiomatico, così che rimanga la possibilità di valutare da caso a caso l'opportunità di un parziale sostegno dell'informazione istituzionale col bilancio pubblico. Questo dovrebbe valere con particolare riferimento al caso in cui il mercato sia finanziariamente mancante, anche se esso (come già indicato fin dall'inizio) sempre meno rilevante in futuro grazie alle nuove tecnologie dell'informazione.

b) *Come bilanciare l'utente col produttore dell'informazione.* Il cittadino sa come domandare informazione e sa quali sono le informazioni rilevanti per le scelte pubbliche?

Oggi, e sempre più nel futuro, l'accesso all'informazione passa per l'informatica. Ma il computer non è organizzativamente onnipotente nel collegare l'utente col produttore di informazioni, per cui l'utente dovrà porre la sua domanda seguendo alcune regole standard, fondate sull'ipotesi che il computer sia ignorante e semplice. Ciò pone, come pre-condizione, un problema di conoscenza dell'informatica<sup>41</sup>.

Questo problema è un vero e proprio problema di alfabetizzazione che, per il ruolo cruciale dell'informatica ormai in tutti i rapporti sociali, si pone come un diritto costituzionalmente garantito, all'interno della scuola dell'obbligo.

Riguardo al secondo interrogativo, poichè il rapporto tra l'utente e il produttore di informazioni potrebbe rimanere in un *campo indefinito*, relativamente alla tipologia delle informazioni, può essere utile fare qualche luce. Ad es., nel campo della domanda di medicinali, si dà generalmente per ammesso che occorra l'intermediazione di un medico. Deve valere lo stesso

---

<sup>41</sup> Si veggia, come schema introduttivo per un pubblico con preparazione economico-finanziaria: B.d'Italia, *La tecnologia dell'informazione e la Banca d'Italia*, Roma, nov. 1996.

critério per l'informazione? In molti enti pubblici è piuttosto comune trovare un ufficio informazioni.

A volte l'individuo sa esattamente cosa vuole, altre volte lo sa meno. Ad es., il bisogno di informazione sul modo di generare un buongoverno è un bisogno generico. Lo stesso è di un individuo che sente un dolore e vuole trovare il modo di uscirne. Storicamente sono sempre esistiti maghi e fattucchieri, ma anche persone illuminate, per aiutare l'uomo in cerca di verità. Socrate affidava ai filosofi l'arte della maieutica.

Altro esempio: il bisogno di informazioni sugli accadimenti del giorno è un bisogno generico, di cui un informatore spregiudicato può approfittare per inserire, nel mucchio delle notizie, una particolare notizia con lo scopo mirato di indurre l'opinione pubblica a dati comportamenti pro o contro il governo. Questo è particolarmente il caso dell'informazione gratuita.

E' utile e necessario subordinare la domanda d'informazione al filtro di un terzo?

Non abbiamo una risposta scientifica in questo campo. Storicamente è stata conosciuta la censura, come protezione dell'utente. Per le scelte pubbliche vi sono studiosi che ritengono necessario e possibile filtrare esogeneamente le valutazioni dei bisogni individuali. Nelle democrazie liberali si rifiuta l'idea della censura, preferendo che ogni individuo assuma totalmente la responsabilità delle proprie valutazioni. Ci sembra, però, indubitabile che possa essere utile una protezione sociale dal pericolo che il cittadino possa perdersi nel mare dell'informazione, in cui viene a trovarsi suo malgrado.

Come realizzarla? Potrebbe valere l'istituzione di un tecnico dell'informazione, con limiti di intervento? Pur se può essere difficile indicare il limite di intervento del tecnico, oltre il quale l'utente perderebbe la sua autonomia di giudizio, ci sembra in ogni caso percorribile una strada: ed è di affidargli il *compito di assistere l'utente*, su sua domanda individuale.

E' opportuno che il ruolo di tecnico dell'informazione si cumuli nella stessa persona che produce informazione? Non è infrequente che taluni medici e avvocati indichino le soluzioni più idonee a tener legata la clientela, mantenendola in continuo stato di bisogno, piuttosto che a liberarla da esso definitivamente.

Nel campo delle scelte pubbliche, già abbiamo osservato che è molto comune che l'informazione fornita sia spesso più idonea a soddisfare le esigenze di cattura del consenso, da parte dell'informatore (politici, gruppi economici, ecc.) che quelle del cittadino-votante.

Se è vero che la furberia viene naturalmente da chi trae un beneficio dalla mala informazione, allora la soluzione che più garantisce il rispetto della verità sta nella *separazione personale* tra il tecnico dell'informazione e il produttore dell'informazione.

Chi dovrebbe regolamentare queste istituzioni? Trattandosi di un compito di assistenza dell'utenza, allora il tecnico dovrebbe provenire dall'utenza. Ad es., essere regolamentato dal parlamento, ed esserne incaricate persone di alto profilo intellettuale e morale, col ruolo di *terzo*.

## **6. Quanta informazione per le scelte pubbliche: nuove tecnologie, monopolio, concorrenza, par condicio**

Sotto il profilo della quantità, il mercato è il miglior regolatore dell'informazione per le scelte pubbliche?

Questo problema ha una doppia valenza: la *prima* è che, se l'esclusione dipende dal prezzo, un criterio di utilità pubblica, oppure un criterio di utilità dell'utenza "non finale"<sup>42</sup>, potrebbero richiedere di eliminare il prezzo, per estendere l'informazione ad un vasto pubblico; la *seconda* è che, se la domanda dipende dal pagamento di un prezzo, si rende possibile in ogni caso, al cittadino, di escludersi dall'informazione, se egli non la desidera. Da altro lato ancora, un criterio di massima estensione dell'informazione, che non rispettasse il diritto del cittadino di rifiutare l'informazione dannosa, sarebbe in contraddizione con se stesso. Infatti, molti psicologici hanno già prospettato i pericoli, per la salute mentale degli individui di un'informazione di massa troppo martellante e aggressiva.

Rispetto alle questioni poste, l'informazione abbondante, ma anche rispettosa della volontà dell'utente, dovrebbe essere accompagnata dall'obbligatorietà, per legge, di prezzi anche se bassi, o di meccanismi equivalenti atti a consentire l'esclusione. Tra questi, uno potrebbe essere l'obbligo, al professionista dell'informazione di preannunciare il campo e l'ora delle informazioni, in modo che all'utente, che poi vi accede, non accada di trovarsi esposto, a tradimento, ad informazioni di altro campo.

Ma chi dovrebbe fissare l'esatto confine tra utilità pubblica e utilità dell'utente finale? Dell'utilità pubblica è giudice il parlamento, mentre dell'utilità dell'utente è giudice lui stesso, ovvero il mercato.

Discutiamo gli elementi di questa problematica, distinguendo la legge di domanda, dalla struttura dei costi di produzione e dal tipo di mercato dell'informazione, ed anticipando subito che non potremo darvi una soluzione precisa.

### *a) Domanda e offerta di informazione*

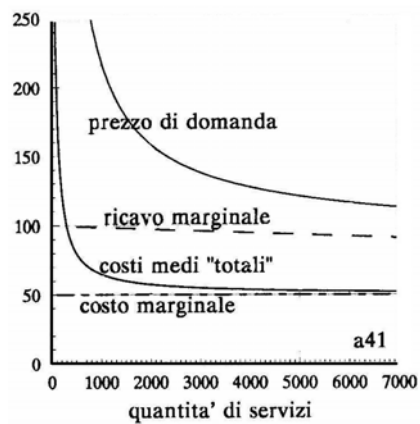
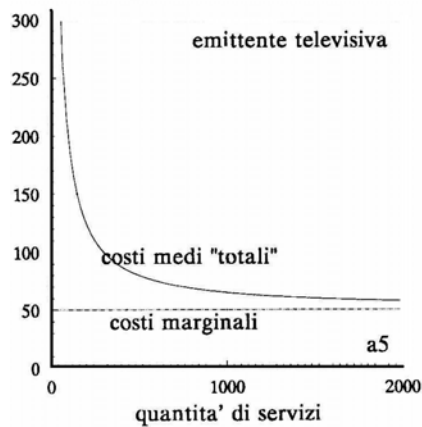
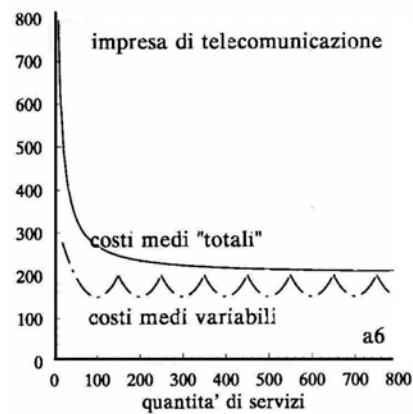
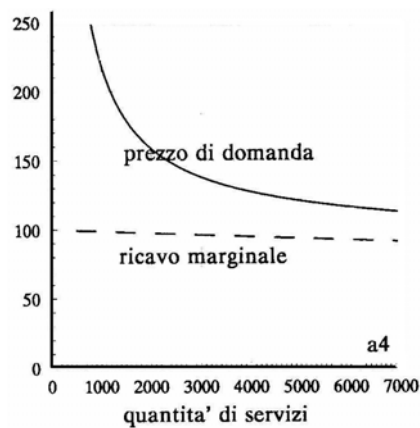
Domanda. Per legge di domanda di informazione, intendiamo la quantità di informazione, funzione del prezzo, che il consumatore richiede nell'intorno del suo luogo di vita, così che il prezzo sia remunerativo sia del costo di produzione che di quello di trasporto dell'informazione.

Pur se disponiamo solo di elementi riferibili alle esperienze personali più comuni, ci sembra verosimile assumere che una "prima" parte (nel grafico cartesiano, I quadrante) della domanda aggregata di informazione per le scelte pubbliche apprezzi il bisogno di informazione, grosso modo, come i beni di

---

<sup>42</sup> Un utente "non finale" è un finanziatore del disavanzo di bilancio per un'informazione finalizzata a creare, per il finanziatore, un vantaggio, che ovviamente è diverso dal ricavo monetario per l'offerta di informazione. Esso sarà in seguito indicato anche come finanziatore "a latere".

consumo di primaria importanza, e quindi sia decrescente con elasticità minore di uno; e che, invece, una "seconda" parte della domanda apprezzi l'informazione come un bisogno residuale, ossia un bisogno che un individuo comune soddisfa se avanza qualche spicciolo, grosso modo come l'obolo per la pubblica beneficenza, di livello relativamente basso e con un tasso di decrescenza vicino ad una costante, e quindi con elasticità quasi infinita (grafico a4). La domanda di giornali potrebbe essere preso a riferimento.



Il fondamento di questa ipotesi è che il costo che un utente deve affrontare per l'informazione, utile e necessaria per le scelte pubbliche, è per sua natura maggiore che per le scelte individuali. Il motivo è che, in prima approssimazione, per le scelte individuali si prendono, di solito, le informazioni strettamente necessarie ai bisogni individuali, e ciò sulla base di un confronto tra benefici e costi dell'informazione, che porta ad escludere le informazioni supplementari, il cui costo superi il vantaggio. Invece, per le scelte pubbliche ognuno è coinvolto anche per i bisogni altrui, perchè l'informazione serve anche per votare contro date scelte, per sottrarsi fiscalmente al finanziamento delle relative spese pubbliche.

Inoltre, l'utilità marginale dell'informazione a fini pubblici è, verosimilmente, di livello relativamente più basso che quella a fini privati perchè, dopo aver perso tempo e danaro per documentarsi o per interpellare un esperto, poi, dopo aver fatto tutto questo, il singolo cittadino avrà bassissime probabilità di veder prevalere la propria scelta in sede di voto collettivo. A comprova v'è la quotidiana constatazione che il grande pubblico si considera distante dalla politica.

Offerta. Data una siffatta legge di domanda, la realizzabilità di informazione per un vasto pubblico presuppone che la struttura dei costi medi sia particolarmente bassa, e ciò investe aspetti tecnici ed economici.

Già all'inizio abbiamo ricordato che tecnicamente l'invenzione della stampa su carta, di Gutenberg, è stato il primo evento storicamente rilevante per il trasporto dell'informazione di massa. In questo secolo, poi, grazie all'invenzione della radio e della televisione, con antenne su terra e su satelliti, la comunicazione ha assunto estensione planetaria di estrema efficienza e in tempo reale. D'altra parte, mentre si prospetta imminente la comunicazione interattiva di massa, considerata in questo studio, risulta che parte dei mass media ha, ancora oggi, deficit di bilancio coperti da finanziatori "non utenti finali", privati e pubblici. In questo quadro diviene di cruciale interesse tener conto della moderna tecnologia, nell'abbattere ulteriormente il costo medio dell'informazione.

La *produzione di informazione*, secondo gli esperti del settore, ha in generale una struttura dei costi caratterizzata da spese generali e fisse nettamente predominanti, e da costi variabili mediamente costanti (carta, inchiostro, toner, ...), relativamente meno rilevanti. Questo vale soprattutto per l'informazione per le scelte pubbliche in quanto, essendo di tipo globale, richiede un vasto immobilizzo di risorse. Basti riflettere che gli argomenti a cui è chiamato un parlamentare riguardano potenzialmente ogni genere di problemi, locali e internazionali, sia pur con differenziazioni per il lungo, medio, breve termine (rispettivamente, notizie da conservare per molti anni, per pochi mesi, per pochi giorni).

Il *trasporto delle informazioni* (telecomunicazioni), secondo gli esperti del settore, è ancor più caratterizzato da prevalenti costi fissi e spese generali, mentre i costi marginali sono grosso modo costanti e di livello relativamente basso, e con differenze tra le telecomunicazioni nel complesso (grafico a6) e la televisione (grafico a5). In questa situazione, le possibilità di realizzare un mercato di concorrenza dell'informazione, quale condizione rilevante per il pluralismo dell'informazione, sono messe a dura prova. Dal punto di vista dell'utilità pubblica e delle scelte pubbliche, la possibilità di realizzare il pluralismo dell'informazione diviene una questione di individuazione del grado minimo di concorrenza da salvaguardare, al di sotto del quale il pluralismo dell'informazione correrebbe grave rischio. Inquadro il problema in questi termini, la salvaguardia delle condizioni minime di concorrenza diviene: a) un problema di vincoli costituzionali e amministrativi, pubblici, alle modalità di attività privata e pubblica di informazione; b) un

problema di controllo pubblico dei canali privati di finanziamento, diversi dall'utenza finale, e che può teoricamente estendersi fino al finanziamento pubblico dell'attività privata di informazione, o all'attività diretta pubblica nella produzione e trasporto di informazione.

Sono i classici modi di programmazione pubblica dell'economia che, da un lato, sono impari a controllare un progresso tecnico impetuoso come quello attuale e, da altro lato, (dopo i numerosi fallimenti del settore pubblico, accumulati nell'ultimo cinquantennio) non vanno mai considerati, a priori, come il toccasana di tutti i mali del settore privato e nemmeno come il male minore in ogni caso, ma solo dei possibili vincoli, la cui efficacia comparata va valutata criticamente caso per caso.

Per applicare il criterio, di salvaguardare con mano pubblica almeno un grado minimo di concorrenza, diviene frattanto utile considerare verso quali forme di mercato il settore dell'informazione vada naturalmente, data la struttura della domanda e dei costi sopra ricordata, cominciando dal trasporto, perchè il più impegnativo per gli di investimenti fissi.

b) Forma di mercato del trasporto e della produzione dell'informazione<sup>43</sup>.

b1) *Trasporto dell'informazione.* Gli esperti del settore sono divisi sulla circostanza se la telecomunicazione sia, relativamente alla capienza del mercato di singoli Paesi, un monopolio naturale<sup>44</sup>. Essi sono, invece, unanimi che possa non esserlo la telecomunicazione in fase terminale, locale (cosa che, ad es., è oggi per gli apparecchi telefonici).

Dal punto di vista tecnico-economico, i costi fissi dipendono dalla potenza di trasporto (definita come capacità di irradiazione dei segnali), e

---

<sup>43</sup> E', forse, il caso di richiamare l'attenzione sul fatto che, mentre ai fini della produzione, ogni informazione è qualitativamente una produzione diversa dall'altra, ai fini della telecomunicazione tutte le informazioni sono qualitativamente omogenee, nel senso che esse vengono trasformate in segnali bit, e quindi ogni informazione è diversa dall'altra solo per il numero di bit che contiene, rispetto ad un'altra. Pertanto, ai fini della distribuzione spaziale, si ha un monoprodotto.

<sup>44</sup> Cfr: Curien, N. - Gensollen, M. [1995], *Telecomunicazioni: Monopolio e concorrenza*, cit., capp. I, III. Riguardo alla *telecomunicazione*, gli argomenti economici in favore o contro la tesi del "monopolio naturale", secondo gli esperti del settore, sono che è una questione di fasi di sviluppo economico, e questo in base all'evidenza empirica. Secondo questa, in una prima fase, in cui la domanda è relativamente bassa, il monopolio naturale locale è nella natura delle cose. Invece, in una seconda fase in cui la domanda si sviluppa, possono sopravvenire condizioni favorevoli a nuovi ingressi. Sotto quest'aspetto si trovano caratteri simili a quelle della televisione.

La *TV+antenna* non è oggi un monopolio naturale planetario per due motivi, nè lo sarà la *TV+antenna+computer*: il primo è che un'emittente TV, ancorchè satellitare, ha un numero massimo di canali, che tecnicamente non è superabile; il secondo è che la domanda nazionale o planetaria supera oggi abbondantemente la capacità complessiva di un'emittente per cui, per soddisfarla, occorrono più emittenti (ovviamente da diverse angolazioni, per le emittenti con gli stessi canali). Essa, come già abbiamo indicato, è criptabile e quindi il prodotto è vendibile a domanda individuale.

invece poco dalla distanza. Inoltre, per essere di buona qualità, la potenza stessa non può stare al di sotto di una soglia minima. In base a questi elementi, è piuttosto normale che, se v'è un eccesso di concorrenza tra le reti locali, l'informazione disponibile non finisca tutta sull'utenza locale, e quindi una parte di essa vada dispersa.

In ragione di queste caratteristiche, già oggi si nota una tendenza dei maggiori operatori del settore ad inglobare quelli minori. La sfruttabilità della capacità inutilizzata si evidenzia ulteriormente in rapporto alla possibilità di compensare, in base ai fusi orari, gli eccessi di capacità nelle ore della domanda di stanca in un Paese con le carenze di capacità nelle ore di domanda di punta in altri Paesi.

I vantaggi economici di queste concentrazioni sono di aumentare l'offerta globale senza apprezzabili costi aggiuntivi e di permettere agli operatori di lucrare parte della disponibilità di spesa che gli utenti si trovano in tasca, grazie ai risparmi di costi per la ricerca delle informazioni centralizzate.

Pur acquisito che la telecomunicazione non sia un monopolio naturale iniziale (vedi nota 40), vi sono dunque forti interessi verso concentrazioni capitalistiche finalizzate all'utilizzo delle sinergie, e che quindi tendono al monopolio naturale, come risultato finale<sup>45</sup>.

Se il trasporto dell'informazione diviene un monopolio naturale, come conseguenza dell'abbattimento dei costi, esso diviene una via per ripartire i costi fissi del trasporto uniformemente tra tutti i produttori di informazione ed al minor costo medio per unità di informazione. In tal caso, il pareggiamento dei costi unicamente attraverso il mercato sarebbe da considerare una condizione comunque più favorevole alla libertà di informazione, che un sistema pluralistico di trasportatori con disavanzi di bilancio, coperti da "mani occulte" o dal bilancio pubblico ?

Il monopolista lascia insoddisfatta la domanda compresa tra la posizione di ottimo di monopolio e la posizione corrispondente all'eguagliamento tra costo marginale e prezzo. Sarebbe consigliabile il vincolo pubblico ad un monopolista privato di soddisfacimento di tutta la domanda, fino a quest'ultimo eguagliamento? E, in tal caso, si è sicuri di non compromettere l'indipendenza economica del trasportatore? Chi, poi, sarebbe pienamente affidabile, ai fini della correttezza del calcolo? I burocrati non sono risultati sempre dei tecnici validi in questo campo, nè i dati forniti dalle aziende sotto vincolo sono stati sempre affidabili.

Converrebbe un monopolio pubblico del trasporto ai fini dell'eguagliamento suddetto? Ma i monopoli pubblici si rivelano, in pratica, dei carrozzoni impacciati, e guai se avessero una dimensione planetaria!

Converrebbe, allora, separare il sistema delle grandi autostrade di telecomunicazione dal sottosistema delle diramazioni locali, e affidare il primo

---

<sup>45</sup> Cfr.: D'Orazio, A. - Zanfei, A. [1994], *L'industria europea delle telecomunicazioni. Relazioni cooperative e strategie competitive delle grandi imprese manifatturiere*, ed. Franco Angeli, Milano, capp. II,III.



ad un monopolio pubblico, "neutrale" verso qualunque utente? E converrebbe, invece, lasciare il secondo a oligopolisti, privati, senza riserve territoriali esclusive, per quanto dipende dai pubblici poteri? Sono questioni a cui non è possibile una soluzione univoca.

Nella casistica oggi prevalente, il produttore di informazione è anche il suo trasportatore, ossia egli ha la proprietà dell'unica azienda, composta da tecnici che raccolgono ed elaborano le informazioni, e da tecnici e strumentazioni di comunicazione (stampa su carta o su foglio elettronico) delle informazioni al pubblico.

Con l'ampliamento planetario dell'informazione, il trasporto dell'informazione sarà sempre meno una dislocazione fisica del materiale stampato (come per la carta stampata), e sempre più una circolazione di segnali elettronici su reti e interreti, nella direzione richiesta dagli impulsi. In questo senso il trasporto richiederà immobilizzi sempre maggiori e la tecnologia più avanzata, ma soggetta a rapida obsolescenza.

In queste condizioni nessun organo di informazione, che voglia raggiungere professionalmente un vasto pubblico, potrebbe caricare su di sé sia gli immobilizzi per la produzione di informazione sia quelli per la sua distribuzione e quindi i due compiti (dell'informazione e del trasporto) dovranno essere sempre più separati ed affidati a differenti organizzazioni produttive.

Questo significa che il trasporto della comunicazione sarà sempre più una "intermediazione" della comunicazione depositata in un grande bacino, molto simile al ruolo svolto dalle grandi banche. Pertanto il compito del distributore sarà ricevere il deposito delle informazioni in una data rete e girarle a chi le richiederà sulla rete medesima; e i rapporti tra l'immittente e il ricevente finale non saranno regolati direttamente tra loro, ma dall'intermediario della rete con due separati rapporti.

Questo sbocco sarà un pericolo per la libertà di informazione, il giorno in cui l'intermediario si comportasse prevalentemente secondo criteri politici, religiosi od altro, anziché unicamente in base ad un criterio economico? E' innegabile che questa possibilità è reale. Per questo, si tratti di uno o più intermediari, c'è un problema di regole costituzionali a livello planetario, a garanzia che la discrezionalità dell'intermediario sia rigorosamente circoscritta a criteri economici. Si avrebbe una problematica simile a quella, nota, di un sistema monetario internazionale, con regole internazionali per gli standard, con uguali garanzie per tutti gli informatori, con compiti di vigilanza per la loro osservanza, che dovrebbero essere attribuiti ad una un'authority costituzionale internazionale, indipendente dai governi locali e per ciò stesso partecipata da tutti loro, come sistema di garanzia della neutralità ideologica dell'authority.

b2) Produzione dell'informazione. L'informazione per le scelte pubbliche è un monopolio naturale?

Il problema va visto in relazione all'importanza dell'unificazione, a livello planetario, dell'organizzazione del linguaggio e dei modi di

comunicazione dell'informazione (codici di accesso, ecc.) ed in relazione alle economie di scala della produzione di informazione.

Il primo aspetto si fonda sul *principio della classificazione universale delle informazioni*. La sua applicazione dà almeno due grandi vantaggi.

Il *primo* è che permette a qualunque produttore di informazioni, debitamente codificate, di raggiungere potenzialmente un grande pubblico, previo pagamento del prezzo di accesso, e che è a sua volta accessibile da qualunque utente, col codice stesso. Un sistema di classificazione universale è, poi, tanto più efficace se è appoggiato su un *sistema di allacciamento universale di tutte le reti di trasporto delle informazioni*.

Il *secondo* vantaggio è che, per l'utente ricercatore, si realizzano le condizioni per la riduzione dei costi dell'informazione: nel senso che una cosa è, in termini di spostamento fisico e di tempo, cercare informazioni presso vari sistemi informativi con rispettiva classificazione e linguaggio, una cosa è farlo all'interno di un quadro informativo unitario e coerente.

Questo scenario appare di giorno in giorno in progressiva accelerazione, e questo è già stato evidenziato dalla moderna economia dell'informazione: vale dire, grazie al sistema dei collegamenti mondiali delle reti di informazione locali, è già possibile dare e ricevere informazione, in tempo reale ed a costi decisamente abbattuti rispetto a solo qualche tempo fa, a chi disponga di mezzi tecnici di ricezione adeguati e delle necessarie conoscenze. Già abbiamo ricordato Internet, come il maggior sistema di rete di reti, attualmente disponibile, a pagamento, pur se ancora per qualche tempo esso è un sistema probabilmente destinato ad essere riservato ad una élite, a causa della difficoltà tecniche di accedervi.

Trattandosi unicamente di una unificazione dei linguaggi delle informazioni e di allacciamento delle reti di trasporto, ci sembra evidente che non ne derivi univocamente la necessità del monopolio naturale dell'informazione. Infatti la classificazione unica è compatibile con la possibilità che presso ogni produttore rimanga il rispettivo patrimonio di informazioni, ed inoltre il sistema può essere imposto ad ogni produttore con una qualsiasi normativa pubblica, sulla base di accordi internazionali, negli stessi termini che si pongono tradizionalmente relativamente all'alternativa tra protezionismo e libero scambio

Diverso è il problema della produzione di informazione per le scelte pubbliche. Ipotizzando un'informazione di tipo globale, la necessità del monopolio naturale, già in origine, sembrerebbe affacciarsi per il riparto dei costi fissi tra un ampio pubblico, e ciò è suggerito dalla difficile sopravvivenza delle grandi enciclopedie universali.

Questa impostazione, che può avere un suo fondamento relativamente a piccoli paesi linguisticamente delimitati, è invece probabilmente da escludere in una prospettiva di globalizzazione mondiale dei mercati dell'informazione perchè il campo è relativamente molto ampio. C'è, poi, l'opportunità di evitare impostazioni monolitiche del sapere.

Più in generale, l'ampliamento planetario dell'informazione rafforza le basi per il proseguimento dell'integrazione delle varie dotazioni dei patrimoni

informativi nazionali. Si può infatti, verosimilmente, presumere che inizialmente ogni Paese sia interessato prima di tutto alle cose di casa propria, e poi via via quelle di casa altrui, e quindi un certo argomento sia sviluppato molto nel Paese che più è interessato ad esso, e meno quello riguardante altro Paese. Ma in un secondo tempo, in cui la visione si allarga e gli interessi entrano in contatto, cresce il bisogno di informazioni di fuori casa. Ne deriva che l'utente "particolare" del Paese, dove l'argomento è poco trattato, potrà apprendere nel proprio la prima iniezione ad esso, e proseguire l'approfondimento nell'altro.

In questo modo la *summa dei data base* dei vari Paesi, grazie ad un sistema universale di classificazione delle informazioni, viene a configurarsi come un mezzo di collegamento delle diverse culture nazionali, i cui elementi convergono a formare un insieme informativo planetario, con rispettive finestre, e dunque realizza *realizza il principio dell'enciclopedia universale, come un fatto vivente che si crea giorno per giorno con l'apporto di chiunque.*

Rimangono, infine, da considerare gli elementi per contrastare il monopolio della produzione di informazione, che tenda a formarsi come risultato finale della concorrenza delle imprese, a partire dall'accennata struttura dei costi del settore

In questa direzione, la *separazione* del trasporto dalla produzione di informazione, più sopra ventilata, può facilitare il compito dei pubblici poteri di difendere le condizioni di concorrenzialità nella produzione di informazione. Ciò, ovviamente, non significa che quest'ultima non avrà costi di trasporto, ma che questi gravino sulle singole produzioni solo proporzionalmente ad esse e al loro variare. Quali allora i possibili ulteriori compiti dell'intervento pubblico, a difesa delle condizioni di concorrenzialità, non in contrasto col progresso tecnologico, ma col limite che devono essere in ogni caso rispettate le volontà individuali di rifiutare l'informazione?

I casi estremi di questo passaggio si hanno quando si ha quando vi sono produttori di informazioni che vogliono distribuirle a prezzo zero, e tra essi il più critico è quello in cui tra essi c'è l'informazione pubblica istituzionale.

*b1. 1) Distinzione tra informazione pubblica, privata, dei partiti politici.*

*Informazione pubblica istituzionale.* Essa ha avuto in Italia i suoi pilastri nella radio, nella TV e nella carta stampata. Essa ha avuto, soprattutto in questo dopoguerra, un ruolo pionieristico nel portare la formazione di base e l'informazione generalista in tutto il Paese. Questo è potuto accadere grazie al carattere prevalentemente gratuito dell'informazione pubblica, all'uso del regime della concessione pubblica dell'informazione, in esclusiva ad aziende pubbliche di informazione, al finanziamento di alcuni grandi organi della carta stampata a carico di aziende pubbliche non di informazione.

Nel campo dell'informazione, secondo vari osservatori, da parte dei *mass media pubblici* vi sarebbe stato in vari paesi un ruolo di sostegno delle maggioranze politiche al governo nazionale. In particolare sarebbe

storicamente anche acquisito che, in Italia, l'abuso di questo ruolo è stata una delle cause rilevanti del prolungamento, oltre i limiti fisiologici, delle degenerazioni tipiche del lungo potere dei governi nazionali nella strumentalizzazione del bilancio pubblico e degli strumenti amministrativi per la cattura del consenso.

Risulta anche che la carta stampata ha potuto avere in qualche modo, in Italia, una sua "autonomia" grazie alla possibilità di contare su una domanda a pagamento e su entrate pubblicitarie, e tuttavia il suo ruolo è stato debole, in complesso, nell'evidenziare l'altra faccia della medaglia della politica, e di ciò erano prova le crisi finanziarie di non poche testate, in corrispondenza all'inizio della corsa dell'informazione elettronica, fondata sulle nuove tecnologie.

Dalla constatazione di questa debolezza della carta stampata, congiuntamente alla constatazione della preponderanza della TV pubblica nel sorreggere un potere pubblico divenuto corrotto, è maturato via via all'interno degli stessi partiti politici la necessità di strategie fortemente innovative, basate sul criterio della separazione dell'informazione libera dall'informazione strumentale alla politica.

Questo criterio ha trovato graduale attuazione in due successivi passaggi. Col *primo* è stata sottratta al governo la nomina dell'alta dirigenza della radio-TV pubblica, invece poi affidata al parlamento. Col *secondo* è stato aperto uno spazio consistente alla TV privata con lo scopo specifico di preparare l'opinione pubblica a schierarsi in favore dell'alternanza tra i grandi partiti, al governo. Di ciò doveva essere strumento una legge elettorale, favorevole al sistema bipartitico, da cui abbiamo preso le mosse all'inizio di questo studio.

*Informazione privata.* In questo nuovo corso la Tv privata ha potuto trovare, più che i giornali e anzi in concorrenza con essi, forme rilevanti di finanziamento a latere, soprattutto di fonte pubblicitaria, per il ripiano dei bilanci, e quindi porsi finanziariamente sulla pari posizione di partenza, rispetto alla TV pubblica. Nei momenti di maggior aggressività la TV privata giungeva a determinare una concorrenza così forte da oscurare parte dell'audience della TV pubblica, e finanche raggiungere forme di dominanza sull'intero mercato dell'informazione. In questo nuovo scenario maturava rapidamente l'idea di un nuovo rimescolamento delle carte.

Dal punto di vista teorico, in questo scenario la difesa delle condizioni di concorrenza diviene (in attesa degli sviluppi della materia in campo planetario) un problema di diverso riparto dello spazio pubblicitario tra TV privata e TV pubblica, e anche tra le TV private, oltre che di modifica del regime delle concessione dei punti di collocazione delle antenne terrestri. Vengono, inoltre, a trovare rivalutazione le idee in favore dell'incremento del canone pubblico radio-TV, per il sostegno della qualità dell'informazione pubblica<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Nello scorso settembre 1997, la RAI italiana ha annunciato l'inizio dell'andata in onda di tre canali tematici televisivi, via satellite, con sistema digitale.

Mentre, a tutela delle condizioni di concorrenza, questo è il percorso avviato ultimamente in Italia, ci sembra tuttavia evidente l'estrema mobilità di questa problematica, in relazione al fatto che la comunicazione TV è sempre più un'attività planetaria su satelliti, da ogni parte del mondo, cosicchè esso dovrà, prima o poi, essere riaffrontato in ambito internazionale.

In questa problematica del confronto tra TV privata e TV pubblica, rimane aperta una grande questione: quella di verificare se il finanziatore di pubblicità, che consente infine alla TV privata di fornire informazione gratuita, si regoli con lo stesso criterio di un ipotetico utente finale, che pagasse individualmente l'informazione. La considerazione di questa questione è dello stesso tipo di quella fatta nel par. 5 nei confronti del governo rispetto alla TV pubblica. In quella sede abbiamo rilevato che il governo esprime "una" delle parti sociali, e quindi non dovrebbe controllare la TV pubblica istituzionale.

Una soluzione analoga ci sembra andrebbe cercata nei confronti del finanziatore "a latere" dei mass media privati: ossia una regola costituzionale dovrebbe indicare la forma in cui può avvenire il finanziamento dell'informazione, e che dovrebbe permettere di verificare se il finanziatore intenda solo commissionare della pubblicità od anche qualcos'altro, ad es. un partito politico. In questo secondo caso, sicuramente la TV privata dovrebbe essere assoggetta alle regole dell'informazione di partito.

*Informazione dei partiti*<sup>47</sup>. Una volta che i partiti, e quindi anche il governo, fossero scaricati dalla TV pubblica, essi si troverebbero a dovere finanziare con mezzi propri l'informazione.

La raccolta di fondi per l'informazione non è un problema facile per un partito, perchè essa non è supportata da attività economiche nè dal bilancio pubblico, ma da una ristretta nomenclatura di appassionati.

Su altro versante i partiti sono verosimilmente necessitati, più degli altri produttori di informazione, ad offrire informazione gratuita, perchè la loro informazione ha, in parte, natura di bene pubblico, e quindi c'è carenza di domanda disposta a pagare un prezzo. Il motivo principale è che questa informazione è offerta dai politici per fini elettorali, quindi strumentale. Lo stesso è di molti umanitari che offrono informazione per "fare del bene" al prossimo, a modo loro.

Esistono delle ragioni valide, per il bilancio pubblico, per sostenerli ?

Nel corso di questa esposizione abbiamo assunto, implicitamente, che i partiti si comportano come associazioni che, di norma, hanno come fine primario il lucro, in moneta o in natura. Il fine personale dell'informazione dovrebbe escludere, di conseguenza, che questa possa essere finanziata dal bilancio pubblico.

---

<sup>47</sup> Cfr.: Viñuela, E.G. - Vega, P.V. [1996], The financing of Political Parties: a Public Choice approach, in "Economia delle Scelte Pubbliche", 1, pp-41-56; Baba, S. [1995], "Democracies, Inefficiency an Campaigns Contributions", in Economia delle scelte pubbliche, 1, pp.19-34.

Abbiamo anche ricordato che essi non massimizzano i voti, perchè essi costano (anche per l'informazione), ma cercano il numero i voti necessari per l'elezione, sempre che i benefici superino i costi.

Dal punto di vista dell'utilità pubblica le cose sono diverse. Ricordando quanto già illustrato, ossia che l'informazione di partito ha, in parte, natura di bene pubblico, vengono a mancare le condizioni per coinvolgere, nelle elezioni politiche, un vasto pubblico.

In conclusione l'informazione dei partiti partecipa dei caratteri dell'informazione privata e dei caratteri dell'informazione pubblica. Di conseguenza anche i canali di finanziamento dovrebbero partecipare dei corrispondenti due modi.

Un sistema bipartitico va considerato la via più favorevole ai partiti, per risolvere il problema dell'informazione con proprie strutture. Nessun sistema politico è, però, mai pensato scleroticamente, ma sempre lascia aperte le vie del rimescolamento degli accessi alla vita pubblica. Considerato che il problema dell'accesso alla produzione di informazione è, invece, comparativamente ben più difficile per i piccoli partiti, che aspirino al ruolo di grande partito ed ai candidati singoli, dovrebbe esservi la protezione finanziaria pubblica. Essa dovrebbe consistere nel garantire la tutela della *par condicio* nell'accesso alla produzione di informazione, per tutti i cittadini desiderosi di dare informazioni, in modo che nessun utente si trovi sbilanciato nelle opzioni.

In questo caso, la tutela delle condizioni di concorrenzialità diviene ancora un compito pubblico: quello di consentire agli svantaggiati e a chiunque (compresi i grandi partiti privi di strutture proprie) l'accesso all'informazione pubblica istituzionale a prezzo di costo.

Sembrerebbe ripresentarsi il problema dello sbilanciamento tra pubblico e privato, per mano pubblica. In realtà, qui è una questione di ribilanciamento tra i produttori privati, in caso di inefficienza della concorrenza tra loro. La contraddizione sarebbe, invece, reale se la protezione del produttore sfavorito consistesse nel togliere spazio, per mano pubblica, al privato più favorito dal progresso tecnologico ed economico.

Non può escludersi, naturalmente, che l'informazione dei partiti trovi finanziatori privati "interessati", soprattutto in prossimità alle elezioni politiche, cosicchè essa si valga della TV privata.

Ragioni di utilità pubblica dovrebbero richiedere che tale tipo di finanziamento possa avvenire solo in forma pubblica, per permettere a chiunque di verificare il rischio di fini illeciti dell'operazione come quello, di questo caso specifico, che "qualcuno" (e magari uno Stato estero) compri la sovranità dello Stato.

Un criterio sicuramente accettabile ci sembra, in quest'ambito, che l'informazione dei partiti possa essere finanziata in forma anonima dal grande pubblico, sotto forma di opzione volontaria in favore della destinazione di una data percentuale di una data imposta tale o tal'altro partito.

*ABSTRACT*

*The purpose of this study is to specify the possible role of interactive mass communication in the advancing process of direct democracy.*

*The method of study followed is a positive type, i.e. the research of the scenary that could develop as a result of the acting forces, rather than the research of a desired scenary in relation to the public interest. The forces here considered to cause the new scenary are mostly three:*

- the technological progress of information;*
- increasing information offered by Governments or political groups, particularly abundant in this last century, to gather consent for both internal purposes and territorial and economical expansion of the various countries;*
- the increasing request, in various countries, of institutional mechanisms of direct political control. Among them are referendums, direct elections of the Prime Minister, President, Governors and Heads of local authorities.*

*The thesis here supported is that the action of these forces find in the electoral bipartitic system the most favourable conditions for a strong role of the interactive communication, to achieve political control. This happens because in this system, more than in others, politicians favour its development to capture consent in a frame of tough competition, and not because the people through it became aware of using such communication, as a self exigency of "look and guide" politics directly: the majority of consent, in fact, must exist from the beginning, to succeed in appointing the Government.*

*As a consequence of this political push, a dialectic process on political and cultural topics is developped within the main social forces. Finally the top of which gives rises to consitutional rules warranting the dialectic process itself, which utilizes the infomation media. In this sense the bipartitic system results, within the practically possible democratic systems, the closest to direct democracy.*

#### **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

AA.VV. (AARON, H.J. - MANN, T.E. - TAYLOR, T. Editors) [1994], *Values and Public Policy*, The Brooking Institution, Washington, D.C. . Saggi di: D.Yankelovich, "How Changes in the Economy Are Reshaping American Values"; J.Q.Wilson, "Culture, Incentives, and the Underclass"; D.Popenoe, "The Family Condition of America: Cultural Change and Public Policy"; N.Glazer, "Multiculturalism and Public Policy"; J.Mansbridge, "Public Spirit in Political Systems"; G.Akerlof and J.L.Yellen, "Gang Behavior, Law Enforcement, and Community Values".

AA.VV.(JAMES REICHLY, A. Editor) [1987], *Elections American Style*, The Brooking Institution, Washington, D.C. . Saggi di: A.J.Reichly, "The Electoral System"; J.W.Ceaser, "Improving the Nominating Process"; A.R.Hunt, "The Media and Presidential Campaigns"; S.Hess, "Why Great Mans Are Not Chosen Presidents: Lord Bryce Revisited"; W.D.Burnham, "The

Turnout Problem"; E.N.Williams and M.D.Morris, "Is the Electoral Process Stacked against Minorities?"; L.Sabato, "Real and Imagined Corruption in Campaign Financing"; R.Goldberg, "Election Fraud: An American Vice"; J.L.Sundquist, "Strengthening the National Parties"; E.C.Ladd, "Party Reform and the Public Interest"; K.Lawson, "How State Laws Undermine Parties"; T.E.Mann, "Is the House of Representatives Unresponsive to Political Change?".

AA.VV.,[1970] (Edited by MONSMA, S.V. - DER SLIK, J.R.V.), *American Politics* (Research and Readings), Holt, Rinehart and Winston, Inc., N.Y. Argomenti: "The Political System", "The political Culture", "The Constitution", "The Presidential Subsystem", "The Congressional Subsystem", "The Bureaucratic Subsystems", "The Judicial Subsystem", "Public Opinions and Voting Behavior", "Political Parties", "Interest Groups".

BABA, S. [1995], "Democracies, Inefficiency and Campaigns Contributions", in *Economia delle scelte pubbliche*, 1, Napoli.

BANCA D'ITALIA [1996], *La tecnologia dell'informazione e la Banca d'Italia*, Roma, nov. .

BARBERIO, R. - MACCHITELLA, C. [ 1992], *L'Europa delle televisioni*, ed. Il Mulino/Contemporanea 29, Bologna.

BONE, R.C. [1977], *American Government*, Barnes & Noble Books, N.Y. .

BRACE, P. - HINCKLEY, B. [1980], *Follow the Leader*, BasicBooks - Harper Collins Pub., N.Y. 1992.

BRENNAN, G. and BUCHANAN, J.M. *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.

BRETON, A. [1974]*The Economic Theory of Representative Government*, Chicago: Aldine.

BRETON, A. and GALEOTTI, G. [1985], "Is Proportional Representation the Best Electoral Rule?", *Public Finance*, 40 (I), London, pp.1-16.

BRETON, A. and SCOTT, A. [1978], *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto: University of Toronto Press.

BUCHANAN, J.M. and TOLLISON, R.D. [1972], eds. *Theory of Public Choice*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

CAVALLI, L. [ 1987], *Il Presidente americano: ruolo e selezione del leader nell'era degli imperi mondiali*, ed. Il Mulino/Contemporanea 22, Bologna.

COLEMANN, J.S. [1966a], "Foundation for a Theory of Collective Decisions", *American Journal of Sociology*, May , 71, Chicago, pp. 615-27.

COMUNICAZIONE PUBBLICA, Mensile dell'Associazione Italiana della Comunicazione pubblica e Istituzionale, via Nizza 63, Roma.

CONGLETON, R.D. [1986], "Rent-seeking aspects of political platforms", in *Public Choice* 29, Boston, pp. 249-263.

CRANOR, L.F. [1995], "Can Declared Strategy Voting be An Effective Instrument for Group Decision-Making ?", February 8. Department of Computer Science, Washington University of St. Louis.



- CRANOR, L.F. [1995], "Towards an Information-Neutral Voting Scheme That Does Not Leave Too Much To Chance", June 5, Department of Computer Science, Washington University of St. Louis.
- CURIEN, N. - GENSOLLEN, M. [1995], *Telecomunicazioni: Monopolio e concorrenza*, ed. Il Mulino, Bologna .
- DAHL, R.A. [1989], *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, N.H. and London.
- D'ORAZIO, A. - ZANFEI, A. [1994], *L'industria europea delle telecomunicazioni*, Franco Angeli, Milano .
- DOWNS, A. [1988], *Teoria economica della democrazia*, ed. Il Mulino, Bologna (prima ed. 1957).
- LUCIANI, N. [1992], *Economia delle scelte pubbliche di beni e servizi*, Franco Angeli, Milano .
- MALINVAUD, E. [1970-71], "Procedures pour la Determination d'un Programme Consommation Collective", *European Economic Review*, Winter , 2, pp. 187-217.
- MATTEI, M.G. (a cura di) [1993], *Televisione e interattività. Teorie, Tecniche, Tecnologie della comunicazione*, Atti del Convegno di Mediatech - Forum di IBTS, Milano 14-15 ott.1993, Edizioni Il Portolano, Milano.
- MILL, J.S. [1861, *Considerations on Representative Government*, New York: Bobbs-Merrill, 1958 (first publication, ).
- MUELLER, D.C. (1989), *La teoria delle scelte collettive II*, ed. IDELSON, Napoli, 1997, con traduzione e introduzione all'edizione italiana di Giannone C. .
- MUELLER, D.C. [1984], "Voting by Veto and Majority Rule", in Horst Hanusch, ed., *Public Finance and the Quest for Efficiency*, Detroit, Mich.: Wayne State University Press, pp.69-86.
- MURARO, G. (a cura di) [1992], *Economia dell'informazione ed economia pubblica*, Ed. Il Mulino, Bologna.
- NETTER, J.M. [1983], "Political competition and advertising as a barrier to entry", in *Southern Economic Journal* 50, Chapel Hill, pp. 510-520.
- NISKANEN, W.A. [1979], "Economic and Fiscal Effects on the Popular Vote for the President", in Douglas W. Rae and Thomas I. Eismeir, eds., *Public Policy and Public Choice*, London: Sage, pp. 93-120.
- O'NEILL, T.P. - HYMEL, G.G. [1993], *All Politics Is Local*, Random House Inc., N.Y. .
- PIER, W.J. - VERNON, R.B. - WICKS, J.H. [ 1974], "An Empirical Comparison of Government and Private Production Efficiency", *National Tax Journal*, December, 27, Chicago, pp. 653-6.
- PIERCE, J.R. [1983], *La teoria dell'informazione*, Biblioteca EST ed. Mondadori, Milano.
- PITKIN, H.F. [1967], *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- POSNER, R.A. [ 1975], "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy*, August, 88, Chicago, pp. 807-27.

RAMPA, G. [1995], "Informazione, ordine individuale, ordine sociale", *Decisioni, informazioni, aspettative: nuovi orientamenti dell'analisi economica*, XXXVI Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti, Firenze, 20-21 ott. 1995.

RIKER, W.H. - ORDESHOOK, P.C. [ 1968], "A Theory of Calculus of Voting", *American Political Science Review*, March, 62, pp. 25-42.

SNEYDER, J.M. [1989], "Election goals and the allocation of campaign resources", in *Econometrica* 57/3, Chicago, pp. 637-660.

SUGDEN, R. [, 1981], *The Political Economy of Public Choice*, New York: Halsted Press.

TULLOCK, G. [1980], "Efficient rent-seeking", in Buchanan, J.-Tollison, R.- Tullock, G. (Eds), *Towards a theory of the rent-seeking*, pp. 269-282, College Station: Texas A&M Press.

URSPRUNG, T. [1994], "The use and effect of political propaganda in democracies", in *Public Choice* 78, Boston, pp. 259-282.

VIÑUELA, E.G. - VEGA, P.V. [1996], *The financing of Political Parties: a Public Choice approach*, in "Economia delle Scelte Pubbliche", 1, Napoli, pp-41-56.

WOLL, P. (a cura di) [ 1986], *Debating American Government*, Little, Brown and Company, Boston.