

Ricordo di Anthony Downs (1930-2021)

DANIELA GIANNETTI*

La morte di Anthony Downs – avvenuta a Bethesda, Maryland il 2 ottobre 2021 – ha attirato ben poca attenzione non solo in Italia ma anche a livello internazionale, nonostante Downs possa essere considerato uno dei più grandi *political economists* del Novecento¹. Nato nel 1930, Downs si era laureato in Scienza politica e Relazioni internazionali presso il Carleton College a Northfield, Minnesota, e aveva successivamente conseguito un dottorato in economia alla Stanford University nel 1954. Dopo un breve periodo come ufficiale di Marina, entrò nella società di consulenza del padre, per poi insegnare all'Università di Chicago dal 1959 al 1962. Nel 1963 passò alla RAND Corporation, e nel 1977 alla Brookings Institution, in cui lavorò fino all'età di 82 anni.

La tesi di dottorato è la sua opera più famosa. Si tratta della *Teoria economica della democrazia*, poi divenuta uno dei fondamenti della Public Choice o teoria delle scelte pubbliche e, più in generale, dell'analisi della competizione democratica e del comportamento elettorale in scienza politica. Nella biografia intellettuale di Downs quest'opera assume un po' il ruolo che ha *Quarto potere* nella filmografia di Orson Welles. Con un solo libro pubblicato poco prima di compiere 27 anni, Downs imprime un segno molto più profondo di quello che la maggior parte degli studiosi possa aspirare a lasciare con il lavoro di una vita. Un libro *pathbreaking*, per il quale viene selezionato per il premio Nobel (che non otterrà) e con il quale si guadagna la fama di economista iconoclasta. Cosa c'è di così sovversivo nella *Teoria economica della democrazia*? Fondamentalmente l'idea che il comportamento degli elettori sia interpretabile in base all'idea dell'"ignoranza razionale". Gli elettori non hanno cioè sufficienti incentivi a spendere tempo e risorse per occuparsi in dettaglio delle molteplici questioni politiche che sono tipicamente oggetto di una campagna elettorale, dato che la probabilità che un voto individuale cambi il risultato è infinitesima. Pertanto si affidano a "scorciatoie informative" fornite, ad esempio, dalle etichette partitiche o ideologiche. Sottolineando l'importanza dei costi di informazione, Downs offriva in questo modo una nuova interpretazione dell'ideologia, spogliandola di ogni connotazione ideale o morale. Fu egli stesso ad affermare, a distanza di tempo, che il contributo più importante della *Teoria economica della democrazia* consisteva nell'aver mostrato il ruolo dell'incertezza e dei costi di informazione nel contesto elettorale. Da allora l'ignoranza razionale ha in effetti rappresentato una componente centrale dell'analisi del modo in cui si formano le preferenze politiche. Ma le novità concettuali della *Teoria economica della democrazia* non si limitano a questo. Nel modello di Downs i partiti non cercano di vincere le elezioni per attuare un programma politico ma propongono un programma politico per vincere le elezioni. Il senso di questo rovesciamento di

* Professoressa di Scienza politica, Università di Bologna.

prospettiva sta tutto nel prendere sul serio gli incentivi degli attori politici che – al pari di quelli economici – sono motivati dall’auto-interesse. Combinando l’analisi spaziale della concorrenza (Hotelling, 1929) e il teorema dell’elettore mediano (Black, 1948), Downs ipotizza che per attrarre voti essi tenderanno a convergere verso il “centro” dello spazio politico visto che gli elettori moderati sono di solito in numero maggiore rispetto a quelli estremisti, con l’implicazione che partiti interessati a guadagnare voti si presenteranno agli elettori con programmi politici simili. Come fa la democrazia a funzionare allora? Nonostante la presenza di elettori apatici e indifferenti e di candidati o partiti esclusivamente interessati alla rielezione, la visione di Downs è assai meno cinica di quello che potrebbe sembrare. Gli elettori alla fine vanno a votare perché hanno a cuore la democrazia, anche se il loro voto influisce ben poco sugli esiti di un’elezione, e i loro rappresentanti – proprio perché desiderano essere rieletti – sono vincolati dalle promesse fatte in campagna elettorale. Le elezioni funzionano così come un meccanismo chiave di responsabilizzazione e *accountability*.

È interessante notare che la *Teoria economica della democrazia* fu tradotta in italiano nel 1988 ovvero oltre trent’anni dopo la pubblicazione grazie all’economista torinese Giorgio Brosio. Sono passati altri trent’anni dall’edizione italiana e Downs resta misconosciuto, nel migliore dei casi criticato. È abbastanza paradossale, ad esempio, che in *Maestri della scienza politica* – un testo pensato anche per il pubblico italiano – il compito di disegnarne il ritratto intellettuale fosse affidato a Ian Budge, studioso certamente importante ma interessato soprattutto a mostrare le “sconfitte” del modello sul piano empirico (Campus, Pasquino, 2001). Quello che molti critici sembrano incapaci di cogliere è il fatto che la *Teoria economica della democrazia* non fornisce una teoria sostantiva, ma una logica o un “modo di pensare” la competizione democratica. L’applicazione dei postulati economici all’analisi dell’interazione tra candidati/partiti e tra candidati/partiti ed elettori conduce infatti a interrogarsi sulle condizioni alle quali la realtà che osserviamo si discosta dalle implicazioni del modello. Se la perfetta convergenza al centro non si verifica praticamente mai, diventerà importante considerare – ad esempio – gli effetti di reputazione, la dipendenza dagli attivisti di partito, l’ingresso di potenziali sfidanti nell’arena politica, l’influenza esercitata dall’aspettativa delle coalizioni future. Se la gente va a votare mentre il modello prevede la razionalità dell’astensione, diventerà importante chiedersi come varia la partecipazione politica in funzione dei costi del voto, dei benefici attesi e della percezione che il proprio voto faccia la differenza.

Ma Downs non è soltanto l’autore della *Teoria economica della democrazia*. Al suo attivo ci sono 24 libri – tra i quali *Inside Bureucracy* (1964), *Urban Problems and Prospects* (1970), *Stuck in Traffic* (1992) e *Still Stuck in Traffic* (2003), nessuno dei quali tradotto in italiano – oltre a 500 articoli sulle politiche urbanistiche, le politiche dei trasporti, le politiche regolative. Rara figura di economista non accademico, combinava l’uso della teoria economica con l’analisi delle politiche pubbliche volte alla soluzione di pressanti problemi sociali. Difficile incasellarlo ricorrendo a semplicistiche etichette, in quanto le sue idee attraevano sia i conservatori sia i liberali fautori di un maggiore intervento dello stato nell’economia. Ad esempio, sul problema della congestione del traffico propose il pagamento di un pedaggio più alto nelle ore di

punta – una misura inizialmente guardata con scetticismo ma in seguito adottata dalla città di New York, in Virginia e altrove – sulla base del presupposto che aumentare le corsie autostradali non avrebbe fatto altro che “indurre la domanda” lasciando la situazione inalterata o addirittura peggiorandola.

Ma è sul problema della segregazione razziale che si concentrò gran parte del suo impegno. Come racconta il *Washington Post* (27 ottobre 2021), in quanto membro dello staff della Commissione Kerner – istituita dal presidente Lyndon Johnson per indagare le cause dei disordini negli Stati Uniti nell'estate del 1967 ed elaborare politiche di prevenzione dei conflitti – Downs scrisse diversi capitoli del rapporto finale, attribuendo i disordini alla mancanza di opportunità di lavoro, al fallimento dei servizi sociali, alla brutalità della polizia, al razzismo imperante e ai media dominati dai bianchi. “*La nostra nazione si sta muovendo verso due società – una nera e una bianca – separate e disuguali*”, concludeva il rapporto. “*La società bianca*” continuava “*è profondamente responsabile del ghetto. Le istituzioni bianche lo hanno creato, le istituzioni bianche lo mantengono, e la società bianca lo condona*”. Downs espresse queste idee in un discorso del 1967, che avrebbe in seguito ricordato come uno dei momenti della propria vita di cui andava maggiormente orgoglioso. Rivolgendosi al Commercial Club di Chicago, di cui facevano parte solamente bianchi, fece riferimento al proprio lavoro nella commissione federale: “Ho il privilegio di aver visto la verità sulle relazioni tra bianchi e neri nella nostra società assai più di molti altri. E questa verità è spaventosa. [...] Sono stato costretto a concludere [...] che l'intera struttura della nostra società è fondamentalmente razzista. Ciò significa che è plasmata da un pervasivo pregiudizio razziale che influenza quasi tutti quelli che sono in questa stanza molto più di quanto saremmo disposti ad ammettere”. La settimana successiva, il club votò per la prima volta l'ammissione di membri di colore. Queste esperienze portarono Downs a interessarsi ai problemi della segregazione razziale e della giustizia sociale per tutta la vita.

Con Downs scompare l'ultimo dei grandi scienziati sociali di quella generazione – i cui nomi di spicco sono Arrow, Buchanan, Olson, Riker – che, applicando alla politica gli strumenti del ragionamento economico, ha cambiato per sempre il nostro modo di concepire il funzionamento delle istituzioni democratiche. Come ha dichiarato Tyler Cowen, professore di economia alla George Mason University, “nella *political economy*, che è lo studio di come funziona il governo, [Downs] è stato uno dei quattro o cinque nomi più importanti di tutti i tempi”. [Ri]leggerlo ora, quando la diffusione di false informazioni (cosa ben diversa dall'ignoranza razionale), la polarizzazione e il populismo che caratterizzano la politica contemporanea sembrano sfidare la logica downsiana, è un esercizio indispensabile non solo per comprendere cosa (non) possiamo aspettarci dalla democrazia ma soprattutto cosa possiamo ragionevolmente fare per contrastarne i nemici.

Nota

¹ Ne ha dato notizia l'ADNKronos (5 novembre 2021).

Riferimenti bibliografici

Black, D. (1948), "On the Rationale of Group Decision Making", *Journal of Political Economy*, 56, 1, pp. 23-34.

Campus, D., Pasquino, G. (a cura di) (2001), *Maestri della scienza politica*, Bologna: Il Mulino.

Hotelling, H. (1929), "Stability in Competition", *The Economic Journal*, 39, 153, pp. 41-57.