

Certezze comprate: come la politica distorce la competenza

L'OPINIONE / Il progresso scientifico nasce dalla competizione; il disaccordo tra e all'interno delle discipline è la vera forza trainante del progresso della conoscenza – La politica ha bisogno di competenza, ma il mercato è tutt'altro che aperto; la competizione è assente



Il lockdown è stato sensato e necessario? Una buona politica richiede competenze ampie e diversificate, come la pandemia di Covid ha dimostrato in modo esemplare.

© KEYSTONE/ANTHONY ANEX

NZZ

Reiner Eichenberger*
David Stadelmann**

Le persone aspirano alla qualità della vita. In questo l'economia di mercato è di grande aiuto. Tuttavia, poiché i mercati non risolvono automaticamente tutti i problemi, è necessario anche lo Stato. Ma neppure lo Stato funziona perfettamente, perché ai decisori politici e amministrativi spesso mancano gli incentivi e le conoscenze adeguate. Per limitare questo «fallimento della politica» servono istituzioni complementari come tribunali, media e scienza.

I tribunali rafforzano l'applicazione del diritto. Tuttavia, possono e devono influenzare solo in misura molto limitata la qualità delle leggi. I media possono informare e così controllare l'operato della politica e dello Stato. Nella pratica, però, il controllo funziona anche al contrario: politica e amministrazione distribuiscono sussidi ai media, informazioni, inserzioni statali e posti sicuri e ben retribuiti negli uffici di comunicazione pubblici, potendo così distorcere l'informazione – un effetto ulteriormente amplificato dall'economia dell'indignazione delle piattaforme social.

Moralizzare e indignarsi

Ciò rende più difficile per i cittadini incidere sulla politica. I loro incentivi a esaminare a fondo le politiche governative e le alternative sono scarsi, poiché ogni singolo individuo ha un peso trascurabile nelle elezioni e nelle votazioni. Di conseguenza, ai cittadini è

spesso più congeniale moralizzare e indignarsi che analizzare razionalmente.

Questo dovrebbe essere il grande momento della scienza: sobria, basata su evidenze, fedele al dubbio. Ma proprio qui inizia una storia di sofferenza. Idealmente, la scienza vive di logica, dati e rigore metodologico. I ricercatori competono per argomenti migliori e prove più solide. Tuttavia, i problemi sociali sono spesso così complessi che non esiste una soluzione chiaramente migliore.

Una buona politica avrebbe quindi bisogno di una competenza diversificata; la pandemia lo ha mostrato in modo esemplare. I suoi effetti negativi non sono stati solo conseguenza del virus, ma anche delle condizioni economiche, sociali e giuridiche – diverse a seconda del luogo e del momento – nonché delle reazioni politiche. La virologia era dunque necessaria, ma tutt'altro che sufficiente. Economia, psicologia, diritto, medicina generale e pedagogia avrebbero dovuto essere coinvolte seriamente fin dall'inizio. Il dissenso tra e all'interno delle discipline dovrebbe essere il motore del progresso della conoscenza. L'appello politico ad «ascoltare la scienza» ignora questa pluralità produttiva: non esiste «la scienza», bensì una competizione di ipotesi, metodi ed evidenze tra e dentro le discipline più diverse.

Quando i governi richiedono competenze scientifiche, nasce un mercato. Tuttavia non completamente aperto né conforme all'ideale della scienza. Non appena gli esperti entrano nello spazio politico, i loro incentivi cambiano. Da una prospettiva politico-economica sono particolarmente rilevanti sei meccanismi:

Selezione delle discipline

Quanto più un problema è complesso, tanto più disci-

pline scientifiche offrono contributi importanti, ma spesso contrastanti. Ciò consente al governo di legittimare misure conformi ai propri interessi selezionando e ponderando determinate discipline nei gruppi di esperti.

Selezione degli esperti

Nei comitati consultivi e nelle commissioni vengono invitati coloro che si allineano all'agenda politica. Voci dissenzienti o spiriti indipendenti sono considerati disturbatori: potrebbero rendere visibili conflitti di obiettivi e imprimere alle discussioni una dinamica temuta dal governo. Nascono così organi formalmente indipendenti, ma politicamente selezionati.

Le raccomandazioni

Dopo i lavori del comitato, il governo sceglie dal catalogo di raccomandazioni quelle che si adattano alla propria linea, richiamandosi alla «scienza». Gli esperti invitati hanno scarsi incentivi a denunciare pubblicamente questo «cherry picking», poiché ciò ridurrebbe il loro prestigio presso i committenti e le probabilità di futuri incarichi.

Paraocchi disciplinari

La specializzazione è indispensabile per la ricerca, ma rischiosa nella consulenza politica. Gli esperti di clima danno priorità al clima, i virologi ai virus, gli economisti agli incentivi. Ciò tende a esagerare i problemi in ciascun ambito e a presentarli come allarmanti. In tempi di crisi questo allarmismo è rafforzato da un'asimmetria reputazionale: chi avverte di danni enormi che poi non si verificano attribuisce la mancata realizzazione alla prevenzione riuscita; chi invece minimizza danni che poi si verificano perde reputazione.

Inflazione degli studi

Le misure politiche sono sempre più presentate come «basate su evidenze», cioè sostenute da studi. Questo ha vantaggi, ma la burocratizzazione premia il formalismo più della sostanza. L'enorme quantità di studi sovraccarica media e opposizione. Inoltre, si sviluppa un'industria degli studi dipendente da incarichi pubblici, che rende più probabili studi favorevoli allo Stato. Per studi critici prima delle decisioni o valutazioni dopo l'attuazione, invece, vi sono pochi incarichi pubblici.

Dipendenze istituzionali

L'indebolimento del finanziamento di base delle cattedre universitarie, la crescente dipendenza da fondi esterni e la logica progettuale delle università orientate alla pratica aumentano la pressione e la disponibilità dei ricercatori ad assecondare le priorità governative. O, detto in modo provocatorio: chi morde la mano che lo nutre?

Ne deriva una certa disponibilità della competenza scientifica verso i finanziatori politici. Non c'è nulla di malvagio, né corruzione attiva. Tutti fanno semplicemente ciò che la loro posizione richiede e che la razionalità individuale suggerisce: i governi si tutelano con studi. Gli studi si basano su molteplici ipotesi e producono lunghi rapporti spesso difficili da leggere, con brevi sintesi facilmente fruibili.

Mentre nei rapporti completi le riserve e le limitazioni sono almeno accennate, le sintesi risultano spesso piattamente allineate al governo. A eventuali critiche si risponde che tutto è discusso nel rapporto. Questo «baluardo» aumenta notevolmente i costi e i rischi per critici e controllori esterni. Le poche voci competenti sono spesso esse stesse coinvolte

nella ricerca su commissione e rimangono prudenti. Non sorprende allora che i committenti pubblici si sentano confermati e considerino le loro conclusioni «senza alternative».

La trasformazione in scienza della politica rende così la scienza paradossalmente più dipendente, non più libera. Eppure nei sistemi complessi esistono quasi sempre alternative – con costi, distribuzioni e orizzonti temporali differenti. La democrazia vive della competizione tra alternative reali, non del monologo di una presunta certezza proclamata dai decisori politici.

Effetto disciplinante

La politica ha bisogno della competenza – ma non di unilateralità. Una via d'uscita consiste nella creazione di contrappesi. Proponiamo quindi l'istituzione di commissioni indipendenti e democraticamente legittimate per controproposte. Esse avrebbero il mandato chiaro di esaminare in modo critico e costruttivo i principali progetti governativi rispetto a definizione del problema, obiettivi, meccanismi d'azione, costi/benefici, effetti distributivi, effetti collaterali e assegnazione degli studi. Il loro compito non sarebbe consigliare il governo, bensì esercitare un contraddittorio costruttivo e informare popolazione e Parlamento in vista di votazioni e decisioni legislative.

Il processo potrebbe essere formalizzato: per i grandi progetti il governo presenta una descrizione dettagliata. La commissione di controprogetto espone le proprie critiche e, ove possibile, presenta un'alternativa coerente, comprensiva di stima degli effetti e dei costi. Governo e commissione pubblicano modelli e analisi di sensibilità. Media e opinione pubbli-

ca dispongono così di una base più solida per il dibattito.

Già la sola possibilità di un controprogetto pubblico esercita un effetto disciplinante sul governo e sui suoi esperti. L'affermazione di «assenza di alternative» diventa più difficile da sostenere. Inoltre, aumentano gli incentivi per gli esperti a fornire analisi robuste invece che allarmistiche, sapendo che i colleghi le esamineranno pubblicamente. A ciò si possono aggiungere ulteriori strumenti procedurali, in particolare vere valutazioni ex post da parte di organi indipendenti e clausole di decadenza per le misure di crisi. In caso di grande incertezza, dovrebbe prevalere la reversibilità semplice delle misure politiche.

Il progresso scientifico nasce dalla competizione, non dal monopolio. La consulenza politica dovrebbe essere organizzata secondo lo stesso principio. La politica ha bisogno della competenza. Ma ancor più ha bisogno della competizione tra competenze. Solo così l'appello alla «scienza» diventa un guadagno di razionalità e non soltanto una nuova etichetta per vecchie pratiche politiche.

* Professore di teoria della politica economica e finanziaria all'Università di Friburgo e direttore scientifico del Crema, Center of Research in Economics, Management and the Arts

** Professore di economia politica all'Università di Bayreuth e membro del Crema

Da «Neue Zürcher Zeitung», tradotto dalla redazione del «Corriere del Ticino» e pubblicato su licenza. L'opinione originale, in tedesco, è disponibile su www.nzz.ch.