

VII

LA QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA: PRESUPPOSTI E PROBLEMI TEORICI

LEONARDO MORLINO *

Che cos'era la *Repubblica* di Platone se non una proposta circa il miglior governo? Che cos'era l'analisi delle costituzioni in Aristotele se non una comparazione in cui la stessa domanda era presente? Diversi anni fa proprio Bobbio (1971) ricordava come una delle principali domande che la filosofia politica si è posta nei secoli sia proprio quella della "ricerca del miglior governo". Riformulo oggi la stessa domanda in termini diversi. È possibile analizzare la qualità dei regimi democratici attuali e come controllare i nessi tra il funzionamento concreto delle democrazie e i valori dichiarati da leaders e cittadini? Oltretutto anche rispetto a qualche decennio fa, oggi questa domanda è tanto più importante in quanto non vi è alternativa alla democrazia e i regimi che si definiscono democratici sono notevolmente aumentati. Se, poi, con Sartori (1957 e 1987) si prende atto che il concetto stesso di democrazia contiene quasi indissolubilmente una connessione tra elementi empirici ed elementi normativi ed è inevitabile riconoscere tale legame, allora questa domanda è tanto più importante in quanto esplicita e compone al tempo stesso i termini di quel nesso sul piano della teoria politica empirica.

Questa domanda comporta il rispondere preliminarmente ad altri due problemi. Uno di metodo e uno di sostanza. Sul metodo non mi soffermo in dettaglio. Tuttavia, sottolineo che in questa sede ci si sta ponendo un quesito di tipo normativo. Si cerca, cioè, di condurre un'analisi empirica di aspetti normativi: quali sono le difformità ovvero le uniformità tra valori democratici dichiarati, sostenuti e realtà effettiva. Rispondere empiricamente a una domanda del genere è possibile? La modalità più ricorrente di studiare temi normativi è presenta-

* Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Firenze.

re esplicitamente una propria concezione, giustificarla in modi diversi, e poi passare all'analisi empirica. Rispetto alla ben nota "libertà dai valori" a cui faceva riferimento Weber, qui la soluzione è dichiarare esplicitamente sin dall'inizio i valori, e poi seguire un percorso di ricerca empirica completamente trasparente nelle procedure usate, giungendo a conclusioni validamente sostenute da dati empirici. Rispetto a questa via classica, propongo un altro percorso: si veda, innanzi tutto, quali sono le concezioni normative esistenti di democrazia e si cerchi di analizzarle empiricamente per vedere che cosa e quanto delle stesse si sia tradotto in realtà.

In effetti, si deve aggiungere che esistono numerose e diverse concezioni normative di democrazia, ma alla fine gli indicatori che si possono rilevare per le difficoltà della rilevazione empirica sono un insieme più ristretto e determinato. Si può ricorrere alla "triangolazione", cioè usare dati qualitativi e quantitativi insieme; ovvero usare più di un indicatore per rilevare un certo fenomeno; o ancora adoperare diversi altri accorgimenti che un ricercatore empirico con esperienza può usare. Il punto di fondo, però, è che, da una parte, si hanno numerose concezioni normative con sfumature diverse, ma dall'altra al momento della rilevazione empirica si deve necessariamente fare riferimento a un numero più limitato di indicatori. Indubbiamente, è un problema perché questo significa impoverimento della ricerca empirica. Significa difficoltà se non impossibilità di cogliere la complessità dell'oggetto di ricerca. Ed è un problema ricorrente della ricerca empirica nelle scienze sociali.

Un altro aspetto metodologicamente rilevante è che questo tipo di studio rappresenta un'analisi d'impatto: si è isolata una causa e si cercano i suoi o il suo effetto. È stata, cioè, rovesciata la modalità di ricerca più comune, più ricorrente, quella in cui si isola un effetto e se ne cercano la o le cause. In breve, dall'effetto si risale alle cause. Questo è il procedimento più ricorrente. Con un'analisi d'impatto, quale quella qui proposta, si parte da una concezione normativa della democrazia (la causa) e si cerca di vedere quanto di questa concezione si è tradotto nella realtà (l'effetto). Possibile, ma più difficile.

Un ultimo punto, che tocco rapidamente: sia se si faccia un'analisi d'impatto, causa alla ricerca di effetti, sia se si segua, ed è possibile farlo in ricerche del genere, una strada più tradizionale, analisi del fenomeno considerato come effetto e risalire alle cause, ci si deve ancora chiedere quali siano le modalità di ricerca più adatte per questo tema? Se ci si trova di fronte a un'analisi quantitativa è abbastanza chiaro: giustificazione teorica, analisi con l'aiuto di tecniche statistiche, risultati. Se è invece possibile solo un'analisi di tipo qualitativo, come cavarsela? È molto più difficile. Ora qui senza affrontare una discussione ampia ed approfondita, che peraltro vi è stata in questi anni tra gli studiosi che si sono dedicati a queste tematiche, la strada più adatta sembra

quella indicata molti anni fa da uno studioso di relazioni internazionali, come Alexander George, che ha proposto il *process tracing* (ora in George e Bennett 2005). Si tratta, in realtà di una strategia di ricerca che propone in maniera più articolata e metodologicamente consapevole il tradizionale metodo storico, cioè la ricostruzione puntuale, precisa, del “processo” di mutamento che ci interessa, con le diverse connessioni, la imputazione di attori e tutto il resto, usando documenti, interviste o altro a sostegno dell’analisi empirica.

Sul piano della sostanza, quali sono i diversi modi in cui la qualità della democrazia è stata studiata in questi anni? Vi è, in primo luogo, un insieme di ricerche che viene chiamato *auditing*. Vi sono, poi, il filone di studi sulla *governance*, quello sulla *performance*, quello del *best institutional design*. Quando si parla di *auditing*, su cui non mi soffermo molto, in realtà si ha il trasferimento nell’analisi politica di quella che viene chiamata, in ambito diverso, la “revisione dei conti”. Ad esempio, alcuni colleghi inglesi, quali David Beetham e altri (2002), hanno svolto un’analisi del funzionamento della democrazia anglosassone appunto in termini di *auditing*, nel senso che il “revisore” conduce un’analisi dettagliata, precisa di alcuni aspetti che si riferiscono al funzionamento concreto delle diverse istituzioni democratiche. Con *governance* e soprattutto con “*good*” *governance* si è in un ambito diverso, tedesco e anche americano all’origine, e l’attenzione è soprattutto sull’efficacia, sulla effettività dei meccanismi di governo, soprattutto in senso procedurale. *Governance* è un termine proposto da uno studioso tedesco di amministrazione pubblica come Renate Mayntz e, più tardi, da colleghi americani di impostazione neo-istituzionalista, come James March e Johan Olsen e diversi altri. Quando invece si parla di *performance* ci si riferisce a concetti che esistevano già nei primi anni Settanta. La traduzione migliore è probabilmente “rendimento”. Il riferimento non è tanto alle procedure, ma piuttosto ai risultati. Anche a questo proposito si stanno trasferendo alle politiche e alle istituzioni nozioni che vengono soprattutto dal mondo industriale e dal management. Il *best institutional design* è un approccio tradizionale e si hanno numerosi costituzionalisti italiani ed europei che l’hanno seguito. È diventato più importante soprattutto dalla fine anni Ottanta in poi quando nei processi di democratizzazione dell’Est europeo si è dovuto affrontare l’elaborazione di carte costituzionali, e dietro questo compito è ricomparso il quesito del “miglior governo”.

Che cosa vi è di diverso nell’approccio della qualità democratica? Rispondo ancora brevemente. Quando parlo di qualità della democrazia propongo un’analisi che mira ad essere neutrale: si considerano diverse concezioni di democrazia che sono assorbite tutte dalle dimensioni che propongo di analizzare. Questa la novità dell’approccio della qualità democratica. Occorre, però, essere molto più precisi circa la nozione di “qualità”. Se si richiamano altre

sfere di conoscenza, quale il *marketing*, la progettazione industriale, la medicina, si vede subito che esistono almeno tre significati di qualità. Tutti e tre rilevanti e importanti per noi. Tutti e tre con conseguenze importanti per la nostra analisi. Una qualità come “procedura” o, meglio, come insieme di procedure. Per esempio, nella produzione di un manufatto, vi è un processo preciso e controllato con tempi e metodi ben definiti che sostanzia la qualità di quel prodotto. Riconducendo l’aspetto procedurale allo studio della democrazia, si ha uno dei filoni principali della teoria democratica, appunto noto come democrazia procedurale con grandi studiosi come Schumpeter o Bobbio. Considerare la qualità come procedura non solo ci aggancia immediatamente a un filone di filosofia politica, ma anche a uno di ricerca empirica sulle procedure proprie delle democrazie reali, quali voto, elezioni, processi decisionali con regole maggioritarie e così via. Secondo significato: qualità come “contenuto”. Un prodotto viene costruito con caratteristiche strutturali precise in termini di materiali e forma, e tutti i diversi dettagli attinenti al suo contenuto. Ancora nella teoria filosofica e nella ricerca empirica sulla democrazia l’analisi dei contenuti di questo tipo di regime è centrale in numerosi autori e ricerche. Esiste poi un terzo significato di qualità come “risultato”. Banalizzando è la *customer satisfaction* a cui fanno riferimento numerose analisi di *marketing*. E anche a questo proposito l’analisi della soddisfazione del cittadini per la democrazia in cui vive e la conseguente legittimazione delle sue istituzioni è un altro tema di cui la ricerca politica si è occupata diffusamente.

Alla fine a questi tre significati corrispondono diverse concezioni di democrazia; diverse sono le analisi in termini normativi di democrazia procedurale; parimenti numerose sono le concezioni che si rifanno ai contenuti in termini di eguaglianza-solidarietà e libertà; ben note sono quelle opzioni che sottolineano i risultati della democrazia. Quindi, si hanno questi tre significati di qualità che trovano immediata corrispondenza con le diverse, principali concezioni normative di democrazia. Sembra restare fuori quel tradizionale filone della teoria normativa che fa riferimento all’autonomia a livello locale. Ma come si vedrà non è così. Questa sarà considerata indirettamente quando si tratteranno le dimensioni attinenti alla qualità come contenuto.

A questo punto si deve compiere un passo ulteriore: fissare una nozione minima di democrazia, a partire dalla quale si possa sviluppare un’analisi che riguardi la qualità di un certo regime democratico che abbia superato quella soglia minima. La mia proposta (Morlino 2003) è che devono considerarsi democratici tutti i regimi nei quali esiste: suffragio universale maschile e femminile; elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette; più di un partito; diverse e alternative fonti di informazioni. Se si hanno questi quattro elementi si è in un regime democratico e per quel regime la soglia minima è stata superata. Se ve

ne sono solo alcuni e non altri, se qualcuno presenta ambiguità si è vicini alla soglia minima, ma si è ancora nell'ambito di quei regimi ibridi, che spesso sono regimi di transizione (Morlino 2007). Si potrebbe proporre a proposito una tipologia molto interessante su regimi etichettabili, ad esempio, come democrazie elettorali, nel senso che ci sono elezioni, però queste non sono corrette, sono parzialmente libere, e non sono in realtà competitive. La Freedom House ha fatto un'analisi in termini di diritti politici e civili che è un modo di applicare empiricamente la definizione minima per tutti i paesi indipendenti del mondo. Vi sono anche altri tentativi che sono andati in questa direzione, da Polity IV all'indice di Beltersman, alle analisi della Banca Mondiale.

L'esistenza di una definizione minima di democrazia, sostanzialmente applicata ai casi concreti da diverse istituzioni internazionali, implica che esista anche una democrazia massima? Sulla base di quanto detto fin qui, la "democrazia massima" sarebbe quella ideale e, dunque, occorre tornare alle concezioni normative di democrazia di cui si faceva prima menzione. Ma la stessa definizione minima deve essere tenuta in conto quando si procede con queste analisi della qualità. Infatti, se vi è la possibilità di votare per tutti gli adulti, se le elezioni sono libere, competitive, ricorrenti, corrette e se effettivamente vi sono diverse e alternative fonti di informazioni, allora vi deve essere necessariamente una qualche *rule of law*. In termini minimi, *rule of law*, ovvero l'esistenza di un qualche primato della legge, significa "solo" che esiste un effettivo monopolio pubblico della capacità coercitiva e della risoluzione pacifica dei conflitti, pubblici e privati, e, di conseguenza, esiste ordine ovvero capacità di mantenimento dell'ordine. Se vi è ordine nel senso appena specificato il passo ulteriore per analizzare la qualità è proporre, come si farà più avanti, una definizione di *rule of law* che vada oltre quel minimo.

Inoltre, sempre partendo dalla definizione minima, il riferimento all'esistenza di più di un partito significa che esiste o sta emergendo una qualche strutturazione del conflitto politico pacifico e si può anche supporre l'esistenza di una certa strutturazione della società civile con élite più o meno organizzate a favore della democrazia. Anche questo è un aspetto di cui si possono vedere gli sviluppi in direzione della qualità e che, come vedremo, investono dimensioni come l'*accountability*, la partecipazione, la competizione.

Non si può, poi, neanche concepire un'analisi in termini di procedere oltre il minimo democratico verso la qualità in assenza di un contesto internazionale favorevole. Tutto il ruolo dell'Unione Europea e dei paesi dell'Unione Europea nei confronti dei paesi dell'Est e poi dopo il 2004 le cosiddette politiche di vicinato sviluppate dall'Unione Europea danno sostanza empirica a questo elemento. Qui è anche utile ricordare che gli stessi Stati Uniti dalla metà degli anni Ottanta circa modificano la loro politica estera dando maggiore attenzione

all'opportunità di sostenere e diffondere le democrazie e, quindi, di essere molto più cauti nell'appoggiare regimi autoritari esistenti.

Questi tre elementi – *rule of law* in termini di ordine, strutturazione della società civile, contesto internazionale favorevole – sono altrettanti punti di partenza che integrano e specificano la definizione minima di democrazia e mostrano la direzione in cui l'analisi della qualità deve inoltrarsi. Si può così giungere a proporre una definizione ideale di democrazia che non trascuri neanche quegli aspetti di qualità procedurale, di contenuti e di risultato per il cittadino, già indicati sopra. Propongo, quindi, la seguente definizione: “il regime che crea le opportunità istituzionali migliori per realizzare libertà e uguaglianza” (Morlino 2003). In questa proposta, vi è la qualità come contenuto rispetto ai due grandi valori della democrazia, libertà/uguaglianza, sempre ricordati e ribaditi dalla maggioranza delle concezioni normative, ovviamente anche in modo disgiunto; vi è la qualità procedurale con il riferimento alle istituzioni, alle regole e al loro funzionamento; e infine vi è attenzione al risultato per il cittadino nelle “opportunità migliori per realizzare...”. Si potrebbe anche accettare un'altra definizione di “buona” democrazia ovvero democrazia di qualità come la seguente: “assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà e uguaglianza dei cittadini” (si veda pure Morlino 2003). Infatti, anche questa definizione direttamente e indirettamente tiene conto delle tre accezioni di qualità già illustrate.

Proprio partendo da queste definizioni ideali e complessive, si può passare ad altre definizioni che mettono a fuoco specificamente i diversi significati di qualità. Così, rispetto al risultato si può sostenere che “una buona democrazia è un sistema legittimato, stabile, in cui i cittadini mantengono un'alta soddisfazione”. Rispetto al contenuto, “una buona democrazia è un assetto in cui i cittadini godono alti livelli di libertà e uguaglianza”. Rispetto alle procedure, “quell'insieme di istituzioni in cui i cittadini controllano e valutano se e come i valori democratici siano realizzati attraverso il pieno rispetto delle norme vigenti”. Vi è qui, evidentemente, una concezione di *rule of law* più “pesante” e contraddistinta da efficiente applicazione delle norme, efficacia nell'assunzione delle decisioni insieme alla responsabilità politica per le scelte fatte dal personale eletto nei confronti della società civile. All'interno della definizione più generale o di quelle specializzate dovremmo potere trovare la maggioranza delle concezioni normative di democrazia che sono scelte dalla maggioranza degli intellettuali o anche dei cittadini. Ad esempio, per qualcuno potrebbe andare bene una definizione che sottolinei solo la libertà o solo l'eguaglianza ovvero libertà e aspetti procedurali insieme.

A questo punto si può fare un passo ulteriore. Se ci si rifà alla definizione generale e a quelle più specifiche, allora si passa dalla qualità della democrazia

“alle” qualità della democrazia. Quali sono queste qualità? Sul piano procedurale, *rule of law*, e le due *accountabilities* (elettorale e interistituzionale). In termini di risultato, *responsiveness* ovvero rispondenza. In termini di contenuto “libertà” e “uguaglianza”, i due grandi valori della democrazia. Quindi, si hanno almeno sei dimensioni. È noto, però, anche che importanti concezioni normative della democrazia sono collegate alla “partecipazione” e alla “competizione”. E queste sono altre due dimensioni importanti. Dunque, le diverse definizioni normative possono essere ricondotte ad otto dimensioni che possono combinarsi variamente, o anche essere considerate da sole. Non metto “partecipazione” e “competizione” sullo stesso piano delle altre dimensioni. Perché? Partecipazione e competizione hanno uno *status* teorico particolare, nel senso che corrispondono a due concezioni normative di democrazia molto note e spesso ribadite nei movimenti degli anni sessanta e dopo, ovvero a livello di quelle élites che vedono nella competizione il nucleo più rilevante della democrazia. La partecipazione e la competizione, però, sono anche condizioni fondamentali per effettive *accountabilities*, per la *rule of law*, e per realizzare “libertà” e “uguaglianza”. Dunque, queste due dimensioni devono essere considerate come prerequisiti rispetto alle altre e, al tempo stesso, in se stesse in quanto riflettono aspetti centrali di diverse concezioni normative.

In ogni caso queste otto dimensioni, compresa la partecipazione e competizione come specificato, se opportunamente definite e rilevate empiricamente, costituiscono le qualità della democrazia. Aggiungo ancora due considerazioni importanti per il nostro tema e con queste chiudo la prima parte, quella più teorica, della mia lezione. Primo, si può notare che ho usato *rule of law* in due significati diversi. Il primo è la *rule of law* come un prerequisito della democrazia minima e si definisce come ordine e risoluzione pacifica dei conflitti. Con un esempio di questi anni, finché in Iraq non avremo questa *rule of law* non avremo neanche le premesse per una qualsiasi democrazia. Il secondo significato è la *rule of law* caratterizzata dal rispetto reale dei diritti fissati da una costituzione, dall’indipendenza del giudiziario, dall’esistenza di una capacità amministrativa e istituzionale, dall’assenza di corruzione, e dal controllo civile di militari e polizia.

Si deve, poi, accettare un’altro elemento che recentemente è stato evidenziato dai processi di democratizzazione, soprattutto, nell’Est Europa, ma era già stata limpidamente fissato da Bobbio, prima, e da Sartori, poi, nel suo *Democrazia e definizioni* (1957). Usando i termini di Sartori si tratta della “relazione procedurale non reversibile tra libertà e uguaglianza”, o meglio tra libertà e uguaglianza-solidarietà. A questo proposito i punti sono due e intrecciati rispetto all’analisi condotta fin qui: gli aspetti procedurali sono molto importanti nelle concezioni normative di democrazia, e l’esistenza di procedure è condizione

sine qua non per l'avanzamento nei contenuti di una democrazia. Tale "relazione" è "non reversibile" in quanto non è empiricamente sostenibile che l'uguaglianza può venire prima della libertà. Nel momento in cui cade il muro di Berlino, quando i regimi post-totalitari dell'Est Europa con le loro promesse di socialismo reale falliscono, contemporaneamente si rivela come sia una grande illusione proprio il considerare che vi possa essere una democrazia nei contenuti, contraddistinta dall'uguaglianza a prescindere dalle procedure democratiche, sostanziate nei diritti e indirettamente indicate nella definizione minima, sopra proposta. È ovviamente importante che Bobbio e Sartori evidenziavano questo punto già alla metà degli anni Cinquanta, dopo la rivoluzione ungherese. Dunque, i diritti civili di libertà vengono prima di quel tanto di eguaglianza è stato realizzato nelle nostre democrazie attraverso i vari istituti di *welfare*, e a cui è stato fatto riferimento spesso come diritti sociali.

Negli ultimi anni è diventato sempre più di moda tra diversi autori richiamare la democrazia deliberativa come una buona democrazia, come una democrazia di qualità. Si tratterebbe di un regime contraddistinto da alta partecipazione e discussione aperta e ricorrente nella quale gli aspetti procedurali sono importanti. Dunque, rispetto all'analisi multidimensionale qui proposta la democrazia deliberativa può essere vista come una buona democrazia in cui soprattutto la partecipazione è rilevante.

Si veda ora come vanno considerate le otto dimensioni della qualità democratica ovvero le otto qualità di una buona democrazia. Ricordo che sono: *rule of law*, *accountability* elettorale, *accountability* interistituzionale, partecipazione, competizione, *responsiveness*, libertà, ed eguaglianza-solidarietà. Analizzare ciascuna di queste dimensioni comporterebbe almeno una trattazione a se stante. In questa sede propongo di analizzare in chiave aperta e problematica due dimensioni solamente, quelle che si riferiscono alle due *accountabilities*, che da diversi autori sono considerate le dimensioni centrali di qualsiasi analisi della qualità democratica.

Si consideri, innanzi tutto, che cos'è l'*accountability*. La mia definizione ha senso soprattutto ai fini della ricerca, però ne potreste vedere anche degli aspetti collaterali. *Accountability* è "la responsabilità dei governanti fatta valere attraverso l'uso di meccanismi di monitoraggio, sanzione e premio da parte di attori istituzionali e non istituzionali che hanno il potere e la volontà di agire per controllare le azioni delle istituzioni di governo nell'esercizio della propria attività". Più semplicemente l'*accountability* è la chiamata a rispondere di una decisione da parte di chi ha il potere di farlo. Che cosa significa questo? Qui ho immediatamente messo l'accento sull'analisi dell'*accountability* nell'ambito di regole, di procedure. Chiarisco meglio. Il *lobbyist* che fa pressione sull'assessore o sul ministro per ottenere una certa decisione, soprattutto se lo fa alla luce del

sole, non fa qualcosa di illegittimo. Però, la sua azione non rientra nell'ambito dell'*accountability*. L'analisi dell'*accountability* va collocata nell'ambito della rappresentanza del cittadino oppure in relazione ai controlli reciproci e non esistenti tra istituzioni diverse. Così messa la mappa concettuale che si apre davanti è questa. Innanzitutto, l'*accountability* ha tre aspetti. Un aspetto che è informazione: per considerare una persona responsabile di qualcosa devo sapere; devo essere informato su che cosa abbia fatto. Secondo aspetto: giustificazione da parte di chi ha compiuto una certa azione; devo sapere perché l'ha fatta, sia sentendone le dichiarazioni che leggendo documenti e altro. Terzo aspetto: possibilità di punizione/ricompensa da parte del cittadino o di un'altra istituzione sull'attore considerato. Quindi, ribadisco i tre elementi: informazione, giustificazione, punizione/ricompensa.

Quando, poi, tratto di questa macro-dimensione, a che tipo di potere faccio riferimento? Vi può essere, con una metafora spaziale, l'*accountability* verticale ovvero "elettorale", dove il problema è il rapporto tra eletto ed elettore. Qui, vi è stata la delegazione, propria del momento rappresentativo e poi la responsabilità per l'azione compiuta in nome e per conto dell'elettore. L'*accountability*, però, si può riferire anche al rapporto tra istituzioni, cioè tra governo e parlamento, tra potere esecutivo e potere giudiziario, ovvero tra governo e Corte Costituzionale, tra governo e Consiglio di Stato o Ragioneria Generale dello Stato. Esistono, cioè, dei processi di responsabilità definibili, ancora ricorrendo a una metafora spaziale, *accountability* orizzontale ovvero interistituzionale in cui alcune istituzioni hanno il potere di controllare, anche con forme diverse di punizione, altre istituzioni. Un'opposizione parlamentare che riesce a svolgere il proprio ruolo compie un'azione di controllo di responsabilità e, dunque, di *accountability* orizzontale.

Accanto a queste due *accountabilities*, ce ne può essere una terza, quella "societaria", che in realtà presuppone l'esistenza di una sfera pubblica effettiva dove i protagonisti sono soprattutto *opinion leaders* attraverso i *media*, a cominciare dalla televisione, in cui aspetti informali dispiegano gli stessi o simili effetti di monitoraggio e chiamata di responsabilità dei governanti costretti a rivedere, adattare, cambiare le proprie decisioni come risultato di quell'azione svolta attraverso i *media*. Da più parti si è messa in dubbio l'esistenza di un'*accountability* societaria che sia effettivamente autonoma rispetto alle altre due *accountabilities*. Cioè un *opinion leader* riesce ad influenzare il governante in quanto influenza o si suppone influenzi l'elettore oppure il giudice della Corte Costituzionale o altra situazione simile. Una qualche autonomia di questa terza forma emerge meglio se dell'*accountability* si evidenzia l'azione di informazione e monitoraggio svolta dai soggetti coinvolti verso il governo centrale o anche locale. Concludendo sul punto, si può configurare un terzo tipo di

accountability in cui il protagonista o i protagonisti siano attori come i *media* – un giornale, un canale televisivo – che svolgono un’azione che in parte si riconduce alle altre due *accountabilities*, in parte può avere un senso autonomo.

L’analisi di queste nozioni è sul piano empirico molto problematica. Uno dei tanti problemi da affrontare riguarda l’aspetto della responsabilità potenziale distinto dalla responsabilità effettiva, cioè ciascuna delle forme di *accountability* può prevedere semplicemente la possibilità di controllo, non la realtà del controllo. Più esplicitamente, quando si sostiene che questa viene fatta valere attraverso l’uso di meccanismi di punizione o ricompensa. Ma questi meccanismi potrebbero anche non avere effetti espliciti. Per esempio, se vi è la possibilità di alternanza al governo, tale alternanza può esserci effettivamente o non esserci. Se non vi è effettivamente, vi è stata una potenzialità di controllo – e forse anche una realtà di controllo – di cui, però, non si vede concretamente l’effetto perché non c’è stata alternanza. In questo senso la potenzialità di controllo ha soprattutto a che fare con il disegno costituzionale, con le regole esistenti e con la prassi nel comportamento degli attori.

Quindi, quando si analizza questo concetto empirico, almeno tre nodi sono importanti: uno che va al cuore del concetto nelle sue componenti, che sono informazione, giustificazione e punizione o compenso; un altro che individua i potenziali possibili tipi di *accountability*; e un terzo che evidenzia come nella responsabilità/*accountability* vi è potenzialità o attualità.

È utile, però, fermarsi sulle componenti del concetto e guardarne tutta la problematicità. Quando si sostiene che uno degli elementi fondamentali è l’informazione, si tocca uno di quegli elementi minimi della democrazia sopra ricordati. Si tocca anche la possibilità che una persona si voglia effettivamente informare. Ovviamente, questo cittadino deve avere la possibilità concreta di farlo. Vi deve, cioè, essere domanda e offerta di informazione. In questo senso, la partecipazione rispetto all’*accountability* diventa un elemento fondamentale: informazione e partecipazione sono assai connesse. Però la stessa informazione, rispetto a problemi che spesso sono oggettivamente complessi, è difficile. Il capire bene i termini del debito pubblico o delle decisioni relative prese non è del tutto banale o accessibile a tutti. Quindi accedere all’informazione significa avere, in concreto, un *background* culturale. Ma questo stato di cose può avere come conseguenza scarsa partecipazione e scarsa informazione. Vi può essere una più o meno accentuata manipolazione dell’informazione. E di tale manipolazione può essere autore un canale comunicativo, come una radio o un giornale, o anche consapevolmente un leader politico nel momento in cui si confronta con l’elettore oppure quando sta al governo. Un recente esempio in cui quella manipolazione si è vista all’opera è dato dalla giustificazione della guerra in Iraq nel 2003, basata sull’esistenza di armi di distruzione di massa, che si sono rivela-

te inesistenti. Nell'insieme l'analisi della giustificazione delle proprie azioni rimane un aspetto molto importante su cui vi è sia manipolazione consapevole che buona fede. Svolgere in termini oggettivi un'analisi empirica della giustificazione ed eventuale relativa manipolazione comporta il tenere presente tanti elementi e sapere rilevare una complessità, il che non sempre è facile fare. Talora vi è semplicemente non comprensione della giustificazione da parte dello stesso ricercatore.

Se si riflette sul terzo elemento, punizione ovvero ricompensa, si deve subito constatare che questo implica un giudizio rispetto a quello che è avvenuto nel passato: si è cercata ed avuta un'informazione su un'azione avvenuta, si è appresa la giustificazione di quell'azione, si è in grado di giudicare e dire a un leader politico con il nostro voto: hai fatto male, vai a casa. È ben noto che questo è uno degli aspetti più importanti e caratterizzanti di una democrazia: mandare un governante a casa. Questo, però, significa che, l'elettore dà un *retrospective vote*. L'elettore conosce il passato, ha sentito le giustificazioni, e giudica le precedenti azioni del leader politico al governo o anche il suo comportamento all'opposizione. Il voto retrospettivo, per esempio, è un meccanismo tipico degli assetti presidenziali, o degli assetti a forte leadership. Quando si ha un contesto, per esempio, di governi di coalizione, oltre che parlamentare, il *retrospective voting* è molto più difficile. Inoltre, è ovvio che il governante nella precedente legislatura farà una campagna elettorale tesa a non confrontarsi sul passato, se qualcosa non è andato bene, e spostare l'attenzione dell'elettore sul futuro, su nuove promesse da realizzare. In realtà, dunque, vi sono almeno due tipi di voto: quello retrospettivo, che è il risultato del giudizio di un cittadino partecipante e consapevole sulle politiche attuate nel passato; e quello prospettivo ovvero il *prospective voting*, che sposta l'attenzione, specie in contesti di scarsa partecipazione e manipolazione dell'informazione, sulle promesse riguardanti il futuro. Il passato non conta. Diverse campagne elettorali nelle democrazie attuali si possono analizzare come strategie di spostamento dal *retrospective* al *prospective voting*.

Tocco l'ultimo punto. Quando si analizzano l'*accountability* o anche le altre dimensioni sopra ricordate, occorre ricordare che, prima di tutto, sono dimensioni a loro volta complesse in cui l'analisi empirica è molto impegnativa e difficile, anche se non impossibile. Poi, occorre focalizzarsi non sulle dimensioni in se stesse, ma su come e in che termini i politici e, nell'insieme, le istituzioni hanno cercato di sovvertire queste dimensioni. Ad esempio, se trattassimo della *rule of law*, avremmo una serie notevole di potenzialità di sovvertire il primato della legge. Getulio Vargas, un governante autoritario brasiliano degli anni trenta del XX secolo, usava ripetere: «per gli amici tutto, per i nemici la legge». Si può, cioè, applicare la legge in modo da sovvertirne gli scopi per usarla contro i

nostri nemici politici o per raggiungere i propri obiettivi e fare i propri interessi anche economici, grazie a buoni avvocati e consulenti. Vi è *rule of law* ovvero primato della legge, ma in realtà la si sovverte.

Come si può manipolare l'*accountability* nelle sue diverse forme? Ad esempio, innanzi tutto, proporre una riforma costituzionale che riduce la possibilità di *accountability* interistituzionale significa indebolirla e dare maggiori possibilità di sovvertirla; partiti con una forte leadership e disciplina interna possono sovvertire l'*accountability* intervenendo sull'informazione e la giustificazione; o ancora la giustificazione può essere sovvertita quando si sposta la responsabilità di decisioni impopolari su altre istituzioni: il cosiddetto *blame shift* è stato usato per anni contro le istituzioni europee che imponevano decisioni che in realtà qualsiasi governante attento avrebbe comunque preso. Dunque, un'analisi empirica delle modalità di sovversione delle *accountabilities*, come delle altre dimensioni possono essere una strada di ricerca molto proficua.

Concludo sottolineando come rispetto alle otto qualità o dimensione della qualità democratica (*rule of law*, *accountability* elettorale ed *accountability* interistituzionale, partecipazione e competizione; e, poi, *responsiveness*, libertà e eguaglianza/solidarietà) si possono compiere diversi percorsi di ricerca, ma almeno due sono i più importanti. Vi è quello diretto: l'*accountability* elettorale o un'altra dimensione si analizza partendo da definizioni accurate, messa a punto di indicatori e magari misure. Oppure quello indiretto: si consideri la sovversione dell'*accountability* o di altra dimensione, e le modalità empiriche ricorrenti da caso a caso nella sovversione. Anche in questo percorso la precisazione degli indicatori utili resta indispensabile.

Ancora un *caveat*: non dimenticare la complessità dell'oggetto di ricerca e i limiti della ricerca empirica nell'affrontare indagini del genere. Ad esempio, per tornare al punto di partenza, occorre avere piena consapevolezza che non vi è una sola definizione di democrazia. Ce ne sono diverse a seconda dell'obiettivo di ricerca: se il nostro problema è l'instaurazione democratica, si può avere una certa definizione, che sottolinea l'importanza dell'accomodamento in ciascun momento del processo di fondazione della democrazia; se il tema è la qualità, allora valgono tutte le altre definizioni sopra ricordare, anche rispetto alle tre nozioni di qualità già suggerite.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE DI RIFERIMENTO

- BEETHAM D., BRACKING S., KEARTON I., WEIR S., *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- BOBBIO N., «Considerazioni sulla filosofia politica», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1 (2), 1971, pp. 367-379.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.
- DAHL R.A., *Poliarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, trad. it. *Poliarchia. Partecipazione e Opposizione*, Milano, Angeli, 1980.
- DAHL R.A., *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, tr. it. *Sulla Democrazia*, Bari, Laterza, 2000.
- DIAMOND L., L. MORLINO, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2005.
- GEORGE A.L., A. BENNETT, *Case Study and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press, 2005.
- MORLINO L., *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MORLINO L., «Regimi di transizione», in *Enciclopedia dei Diritti Umani*, Torino, Utet, 2007.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1957.
- SARTORI G., *Democrazia: cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.