



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Politica Comparata

TITOLO: La democrazia nelle Marche: un'analisi empirica

RELATORE

Prof. Morlino Leonardo

CORRELATORE

Prof. La Spina Antonio

CANDIDATO:

Gianfelici Acqua

Filippo Maria Lupo

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

In questo lavoro il mio scopo, ritenuto utile vista la quasi totale mancanza di studi di questo tipo, è stato quello di dare una panoramica completa sullo stato della democrazia nella regione Marche. Per raggiungere questo obiettivo ho dovuto innanzitutto trovare una definizione di democrazia che si confacesse alla ricerca empirica. Essa corrisponde all'individuazione di tre ambiti di organizzazione democratica: la democrazia rappresentativa, la democrazia partecipativa e la democrazia associativa. Questi tre ambiti, interrelandosi tra loro, danno vita al "governo del popolo", come noi lo intendiamo. In seguito sono passato ad analizzare in maniera specifica le dimensioni che qualificano maggiormente la qualità democratica secondo il modello di Morlino, di cui, come ho ampiamente trattato, cinque riguardano principalmente le procedure (le due accountability, la rule of law, la partecipazione e la competizione), due il contenuto, ovvero i valori fondamentali che ogni regime democratico cerca di soddisfare (la libertà e l'uguaglianza), ed una il risultato (responsiveness). Per correttezza e completezza mi sono in seguito soffermato ad analizzare altri modelli di studio delle qualità, intravedendone in alcuni casi i limiti ed in altri i pregi. In particolare, dalla trattazione è emerso che il modello di Merkel e Bochsler presenta non pochi difetti di impostazione concettuale, ed ho fatto presente quali e perché. Al contrario, quello utilizzato dall'IDEA (l'Istituto internazionale per la Democrazia e l'Assistenza Elettorale) è, dal mio punto di vista, un buon strumento di studio delle qualità democratiche. Anche in questo caso, comunque, mi sono impegnato ad evidenziarne i pregi ed alcuni difetti, rispetto al modello da me utilizzato. Questa prima porzione della trattazione ha costituito la parte teorica.

Per la parte empirica, ho dovuto adattare il modello di Morlino alla realtà locale. Di conseguenza, in primis, ho identificato alcune tra le sottodimensioni più rilevanti, in modo da attribuire ad esse l'importanza che rivestono rispetto al tessuto sociale regionale. In seguito sono andato a studiare minuziosamente, utilizzando gli indicatori empirici che mi sembravano più adeguati ed interessanti, le otto dimensioni fondamentali. Non ho trascurato di evidenziare sia le connessioni che intercorrono tra macrodimensioni, sia tra sottodimensioni. Alla fine di ogni paragrafo relativo alle sottodimensioni selezionate ho assegnato un voto finale alla singola questione, il quale rappresenta il giudizio conclusivo emesso alla luce dell'esame effettuato.

Alcuni elementi hanno attratto la mia attenzione più di altri. In questo riassunto sono costretto a riportare solamente i fondamentali. Iniziamo dalla libertà. Valutare la libertà consiste nell'osservare se effettivamente, ed in quale misura, i diritti vengono tutelati. Ne ho scelti tre, reputati basilari: il diritto all'autodeterminazione, il diritto ad un equo accesso alle cariche pubbliche, ed il diritto ad

una vita dignitosa. Sicuramente i dati di particolare rilevanza sono due: uno positivo ed uno negativo. Quello positivo riguarda la presenza femminile nei luoghi di rappresentanza nazionale: la quota di donne marchigiane elette alla camera ed al senato è decisamente più alta che in tutte le altre regioni: il 45% contro una media nazionale del 30%. Quasi un deputato (o senatore) su due espressi dalle Marche è una donna. I dati negativi invece riguardano la povertà ed il tasso di disagio abitativo, indicatori che assumono particolare rilevanza in relazione alla tutela del diritto ad una vita dignitosa. La povertà negli ultimi anni (dal 2008 al 2013) è quasi triplicata (passando da un tasso del 3,7% del 2008 all' 11,3% del 2013), e l'amministrazione locale non riesce ad assicurare condizioni di vita dignitose nelle proprie abitazioni a 15 persone su 100, il che significa che queste persone vivono in situazioni di sovraffollamento, in abitazioni prive di alcuni servizi e con grossi problemi strutturali. Nel 2008, prima della grande crisi economica, il numero di individui era 4,9 su 100.

Per quanto riguarda il diritto all'autodeterminazione, mi sono soffermato a trattare la questione immigrazione. Ciò che è emerso, principalmente, è che la nostra è che la regione Marche attrae un numero abbastanza alto di immigrati soprattutto per via di un buon livello di inserimento sociale, anche se, come evidenzia il sociologo Vittorio Lanutti, permangono alcuni problemi sulle politiche di accoglienza ed integrazione. Il sociologo, tramite un'attenta ricerca, si è rivelato molto utile nell'indicare quali siano questi problemi.

Parlando dell'uguaglianza ho approfondito le seguenti questioni: l'istruzione, la situazione lavoro, la sanità e la disuguaglianza del reddito. Per quanto riguarda l'istruzione è emerso che nella regione vi è un'alta diffusione di cultura di livello "medio" (persone in possesso di un diploma superiore), il livello di cultura più avanzato (persone in possesso di titoli universitari), invece, è più basso della media del nord e del centro Italia. La situazione lavoro appare negativa: l'incidenza di persone poco retribuite è tra le più alte del centro Italia e coloro che posseggono un titolo di studio troppo alto rispetto alle mansioni lavorative effettivamente svolte sono più numerose che in molte altre regioni (l'incidenza media di persone sovraistruite è del 22,1%, nelle Marche è il 24,9%).

Per quanto riguarda la sanità, dimensione fondamentale per l'analisi della realtà locale, la situazione appare sostanzialmente positiva: l'incidenza media di posti letto nei presidi socio-medici e socio-assistenziali è abbastanza alta: 8,1% contro una media nazionale del 6,5%, così come l'indice di attrattività ospedaliera, che è superiore alla maggior parte delle altre regioni. Le disuguaglianze

nel reddito, infine, non sono cospicue: un quinto dei più ricchi guadagna uno stipendio 4,4 volte superiore ad un quinto dei più poveri, su una media nazionale del 6,6.

La dimensione della responsiveness, che è definita come la capacità del sistema di adempiere alle richieste del cittadino, è quella che ha fatto segnare i valori più negativi. Per definirla ho utilizzato indicatori qualitativi che riguardano il grado di fiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni, dei partiti e del sistema giudiziario e del sistema in genere. I valori nelle Marche sono in linea con la media nazionale. Quella che molti chiamano crisi della politica appare evidente in tutta Italia.

La partecipazione è stata analizzata in tutte le sue componenti: politica: elettorale, civico-politica, "sociale" in genere ed associativa (dimensione che abbiamo reputato particolarmente rilevante per la realtà locale). Dai dati è emerso che i marchigiani prediligono la forma di partecipazione politico-civica che privilegia l'uso di strumenti virtuali, come internet. L'affluenza alle urne, l'attività partecipazione sociale in genere, il numero di persone che finanziano associazioni ed il numero di persone che svolge attività di volontariato sono scese notevolmente negli ultimi anni, anche se in tutti questi ambiti i punteggi sono superiori alla media nazionale.

Per quanto riguarda la rule of law mi sono concentrato particolarmente su questi aspetti: la durata ragionevole del processo civile e la corruzione. Ho reputato queste due dimensioni particolarmente rilevanti per l'analisi della realtà locale ed aventi forti ripercussioni di natura socio-economica nel tessuto sociale e ne ho spiegato i motivi. Per quanto riguarda la giacenza media dei procedimenti civili il dato è negativo: nelle Marche un procedimento civile di primo o secondo grado dura 954 giorni, su una media nazionale di 815 giorni. Le differenze territoriali in questo caso sono notevoli: in Piemonte, ad esempio, un processo dura mediamente 473 giorni, la metà che nella nostra regione. Il livello di corruzione, al contrario, è molto basso. I condannati per concussione, istigazione alla corruzione, ed i vari tipi di corruzione (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, in atti giudiziario, per atto d'ufficio e corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) negli anni che vanno dal 2001 al 2012 sono 0,06 ogni 100.000 abitanti, e solo per i reati di concussione.

Parlando dell'accountability elettorale inizialmente ho attribuito particolare attenzione alla nuova legge n. 56 del 7 Aprile 2014 (legge Delrio), analizzandone il funzionamento e cercando di intuirne le conseguenze. In seguito mi sono immerso in un'analisi politica delle elezioni politiche e regionali degli ultimi anni (dal '95 in poi). In questo caso non ho potuto fare a meno di notare come il matrimonio tra la sinistra e i marchigiani, apparentemente indissolubile, sia stato messo in

discussione dal grande successo elettorale del M5S che alle elezioni politiche del 2013 è divenuto primo partito come numero di voti. Il giudizio riguardante l'accountability elettorale è positivo e si esplica maggiormente in: bassi livelli di corruzione, bipolarismo accentuato (e poi sistema a 3 poli) che garantisce alternanza e controllo politico reciproco, trasparenza circa il personale politico-amministrativo e le politiche adottate, sistema elettorale che dal '93 prevede l'elezione diretta dei sindaci, creando un legame diretto di fiducia tra questi ed il cittadino, alto grado di pluralismo politico ed alto grado di competizione.

Alcuni elementi trattati durante l'analisi della accountability elettorale si sono rivelati utili per lo studio dell'accountability inter-istituzionale. In questo caso in primo luogo mi sono soffermato a specificare tutte le azioni intraprese dalla regione Marche volte a favorire la trasparenza, la valutazione del personale e delle politiche adottate, ed il merito. Ho potuto constatare la numerosa presenza di elementi volti a favorire questi valori, tra i quali spiccano, oltre alla pubblicazione online delle informazioni circa la classe politica, le decisioni adottate, gli incarichi concessi a terzi e la gestione economica dei provvedimenti, le valutazioni dell'OIV (Organismo Interno di Valutazione) riguardanti le performance istituzionali e l'erogazione di premialità a vantaggio dei dipendenti più performanti. Infine ho puntualizzato come la legge Delrio possa comportare un serio rischio di deresponsabilizzazione reciproca da parte dei governanti così come, al contrario, possa costituire un'occasione di controllo e responsabilizzazione inter-istituzionale.

Per la competizione, ho deciso di tenere in considerazione, oltre alla legge elettorale, i seguenti elementi: affluenza elettorale, numero di partiti a forte polarizzazione ideologica, rapporti di forza all'interno delle coalizioni principali, ed il numero di candidati che hanno ottenuto più dello 0,5% delle preferenze. Ho fatto presente al lettore come il grado competizione, pur rimanendo alto, sia drasticamente calato, in maniera progressiva, dal 1995 in poi.

Mi sono chiesto, al termine della parte pratica, in che modo le tre tipologie di democrazia individuate e le otto dimensioni qualitative interagiscono tra loro. In questo caso mi sono soffermato a riflettere su quanto sia difficile dare una risposta univoca alla questione, dunque ho preferito lasciare al lettore libertà di interpretazione circa l'argomento.

Personalmente, ero indeciso se dedicare un capitolo finale del lavoro all'individuazione di alcune prospettive e problemi rilevanti sulla governance marchigiana. Ho optato per il no, per il semplice motivo che mi sono impegnato, durante l'esposizione stessa, ad indicare questi elementi. Dunque

ho preferito non appesantire il lavoro ripetendo cose già dette. Al contrario, ho pensato fosse utile dedicare qualche riga ad un tema di forte attualità, che avrà sicuramente alcune implicazioni sulla qualità della democrazia locale e non solo: l'istituzione della nuova Macroregione Adriatico-Ionica. In quest'ultimo caso mi sono soffermato a cercare di intuire quali saranno le dimensioni qualitative maggiormente influenzate dalla creazione di questa nuova organizzazione internazionale. Nelle conclusioni finali, oltre alla trattazione della questione della Macroregione, ho cercato di dare un piccolo contributo individuale allo sviluppo del modello di Morlino. Esso consiste principalmente nell'individuazione di due ulteriori dimensioni qualitative che, dal mio punto di vista, potrebbero rivelarsi utili per svolgere un'indagine empirica accurata.

La prima è la dimensione della cooperazione, la quale dovrebbe essere studiata con particolare attenzione agli strumenti di cooperazione inter-regionale, inter-nazionale, tra entità sovranazionali (come l'Europa) e gli Stati, e tra questi ultimi e le regioni (come nel caso della macroregione). Come più volte detto nel mio lavoro, mi sembra che nel tempo questo valore stia acquisendo sempre più importanza, dunque gli dedicherei una trattazione apposita.

Alla seconda dimensione, invece, io darei il nome di "meritocraticità". Se la responsabilità è definita come la capacità del sistema di adempiere alle richieste del cittadino, la meritocraticità dovrebbe essere definita come la capacità del sistema di riconoscere e coltivare il "merito" del cittadino. La dimensione dovrebbe essere classificata come attenta al risultato, insieme alla responsiveness. Che significa concretamente la parola merito? La traduzione è semplicemente quella che il comune cittadino dà al termine: bravura, eccellenza, capacità, ecc.. Se un ricercatore universitario in medicina scoprisse una nuova metodologia di cura del cancro o di altre malattie dovrebbe essere considerato meritevole, tutto qui. Senza perdere tempo in ulteriori esempi, direi solamente che lo stesso discorso è valido per tutti i campi del sapere umano. È opinione comune che la capacità del sistema di riconoscere e coltivare il merito è fondamentale. I paesi poco meritocratici sono, banalmente, quelli da cui il giovane emigra per cercare una vita migliore all'estero e per inserirsi in una società che riconosca e valorizzi le sue capacità. Oppure sono i paesi in cui il genio in matematica è costretto a svolgere mansioni non consone alle sue capacità. Lascio intendere al lettore quali siano le conseguenze della bassa meritocraticità del sistema, che sono chiaramente gravissime (brain drain, emigrazione, invecchiamento della popolazione, basso livello di imprenditorialità e di attrattività imprenditoriale, mancanza di "progresso" in genere ecc..). Dunque, mi sembra banale affermare che una democrazia di qualità dovrebbe riconoscere e coltivare il merito al meglio. Come

tradurre in maniera empirica questa semplice constatazione? Innanzitutto terrei sicuramente in considerazione indicatori quali l'incidenza dei lavoratori sovraistruiti, le capacità di sbocco delle università, il denaro investito in ricerca, la capacità di attrazione dei migliori "cervelli" stranieri ed altri. Sicuramente anche dati di natura qualitativa potrebbero essere utili alla ricerca, quali la sensazione soggettiva che le proprie capacità e i propri talenti trovino espressione effettiva. Il sistema dovrebbe assicurare e coltivare il merito e di conseguenza anche creare le condizioni affinché il demerito venga ridotto. A questo punto focalizzerei l'attenzione anche sul merito-demerito dell'amministrazione pubblica e dei governanti. Se il merito del cittadino deve essere riconosciuto e prontamente coltivato, il discorso è valido anche per l'amministratore o il governante. Anch'essi sono cittadini. Dunque, terrei in considerazione anche la meritocriticità in relazione al livello amministrativo-politico. In questo caso valutazioni basate su parametri globalmente accettati effettuate da organizzazioni professionali (come la OIV), così come indicatori soggettivi si rivelerebbero sicuramente utili.

La cooperazione, secondo me, dovrebbe essere considerata, al pari della competizione, dimensione propulsiva, vitale. La meritocriticità invece, come detto, è conseguenza, risultato, dei processi democratici. Chiaramente questo aspetto qualitativo, come tutti gli altri, presenta profonde connessioni con le altre dimensioni. Si parla sempre di "rete" delle qualità, non di aspetti distinti.

Ho dedicato, inoltre, la parte finale delle conclusioni ad alcune riflessioni, sperando che queste ultime possano rivelarsi interessanti. Attualmente il dibattito scientifico si concentra particolarmente sul fatto che la democrazia stia attraversando un periodo di profondi mutamenti. Alcuni parlano di semplici mutamenti, altri di crisi vera e propria. La comunità accademica è divisa. Fondamentalmente la domanda a cui si tenta di rispondere è proprio questa: stiamo attraversando un periodo di crisi della democrazia o di semplice metamorfosi? Certi pensatori, come Mastropaolo, Katz e Mair o Crouch propendono per la prima soluzione, altri, come Manin, per la seconda. Nel primo caso si parla di una democrazia ridotta al minimo e non sostanziale, nel secondo di semplice metamorfosi: la democrazia rimane ma assume forme diverse. Quali sono queste forme diverse? Innanzitutto il leader, così come il ruolo dei media, acquisiscono importanza. Il grado di "personalizzazione" della politica si alza, il che significa che il leader non è più solo un politico, ma è considerato (o si considera) l'incarnazione della volontà popolare. Le nuove democrazie sono, inoltre, caratterizzate dall'oscillazione tra l'antipolitica e l'esperienza di nuove forme di democrazia deliberativa e partecipativa (come ad esempio l'adozione di decisioni o di politiche utilizzando

strumenti come internet dove chiunque può partecipare, o l'istituzione di comitati popolari). I populismi aumentano. Pascal Perrineau e Ilvo Diamanti parlano di "democrazia degli interstizi": una democrazia intermedia che si situa tra classica democrazia rappresentativa e la democrazia diretta. La fiducia verso il leader che incarna al momento presente il potere opera in maniera intermittente, inseguendo le mutevoli passioni, stati d'animo ed opinioni dei cittadini. Il fondamento su cui, ad ogni modo, ciascuno degli studiosi elabora il proprio ragionamento è questo: è in atto una profonda frattura tra società e politica, il che genera la famosa anti-politica. I leader populistici sono una reazione alla mala-politica. Ora, il mio punto di vista, di cui ho fatto partecipe il lettore nelle conclusioni, è totalmente diverso. È in atto una profonda frattura tra società e *politico*, il che genera l'*anti-politico*. Ho approfondito la questione innanzitutto assegnando una definizione precisa al termine "politico", estrapolandola da quella che i maggiori Stati occidentali attribuiscono al lobbista: il politico è colui che per i 2/3 della giornata lavorativa svolge attività di influenza e pressione nei confronti dell'elettore al fine di ottenere potere politico. I mezzi tramite i quali questa attività di influenza trovano espressione sono i più svariati: comizi, social network, attività culturali, conferenze ecc.. Ho trovato molto difficile potere affermare che il periodo attuale è un periodo di crisi della politica, visto che la politica (l'arte o la scienza del governo), finché esisteranno formazioni sociali, non potrà mai andare in crisi, potrà solamente cambiare forme. Ho spiegato i motivi di questa asserzione, avvalendomi dell'aiuto del pensiero filosofico (la forma di pensiero più ampia). La banale constatazione a cui sono giunto è che la politica corretta scaturisce dall'uomo corretto, così come una bella poesia nasce dalla penna del giusto poeta, o un bellissimo giardino dalle mani di un bravo giardiniere. Il focus in questo caso cambia: l'attenzione passerebbe dall'"oggetto" al "soggetto", ovvero dalle giuste politiche ai giusti politici.

Da queste osservazioni deriva un'implicazione fondamentale: la selezione della leadership politica dovrebbe seguire alti standard qualitativi. In caso contrario tutto il sistema verrebbe "contaminato" da personalità non adeguate alla guida del paese e, di conseguenza, da politiche non adeguate.

Mi sono soffermato su un elemento di riflessione: sul fatto che il politico è selezionato solamente sulla base dei voti che riceve alle elezioni. Il problema è che ci sono tantissimi metodi per influenzare l'elettore e dare un'immagine di sé che non corrisponde a verità. Molti politici che attualmente ricoprono importanti cariche elettive, attualmente, vendono in larga misura un'immagine, sono, in buona parte, un prodotto di marketing. E le strategie di marketing applicate al mondo della politica sono sempre più utilizzate. Durante la trattazione ho fatto alcuni esempi ed ho spiegato, a grandi

linee, quali sono i risultati che gli strateghi del marketing politico desiderano ottenere: l'incarnazione, da parte del leader, di alcuni archetipi junghiani, come l'eroe o il saggio. Ho concluso che troppa attenzione, secondo me, è posta sulla persuasione e poca sulla selezione. Al contrario, forse per uscire dalla crisi del *politico* potrebbe essere necessario spostare il focus sulla selezione in primis. Ho osservato come tutti gli appartenenti alle forze armate, alla pubblica amministrazione, al settore giudiziario, delle università si trovano a dover subire un processo di selezione molto stringente, mentre nel caso del politico, ovvero colui il cui ruolo ha preminenza assoluta nei confronti degli altri, no. Ho evidenziato il paradosso secondo il quale il "vertice" della scala del potere (il politico che assume ruoli dirigenziali) potrebbe rappresentare a tutti gli effetti, come detto, solamente un prodotto di marketing privo di reale competenza e capacità, mentre "gradini" più bassi di questa scala, pur avendo soddisfatto molti criteri di selezione stringenti, si trovano a dover rispettare le regole fissate da quest'ultimo.

Ho concluso, dunque, che per superare questa crisi, uno degli aspetti fondamentali da tenere in considerazione, secondo me, è quello di introdurre degli elementi di preselezione del politico. Uno dei prerequisiti essenziali, dal mio punto di vista, dovrebbe essere il desiderio sincero, da parte del leader, di servire la comunità in cui vive. Un vero leader politico dovrebbe essere colui che meglio è in grado e che più desidera servire. Chiaramente un conto è desiderio di servizio ed un conto è desiderio di potere, fine a se stesso. Il politico che ha a cuore semplicemente il desiderio di prevaricazione, di potere o di notorietà non potrà che compiere azioni lesive nei confronti dei cittadini. Dei test psicoattitudinali potrebbero essere utili strumenti per determinare il grado effettivo di "aspirazione" al servizio pubblico. Maggiore è l'importanza della carica elettiva, più alti dovrebbero essere gli standard qualitativi da rispettare.

Ho riportato alcune riflessioni, inoltre, sul concetto di crisi della democrazia, aspetto che attrae l'attenzione di molti studiosi. Nel mio lavoro ho fatto presente che mi sembra che il periodo attuale rappresenti più un fase di crisi della democrazia rappresentativa, che di crisi della democrazia partecipativa od associativa. I meccanismi di partecipazione, in gran parte a causa del ruolo delle nuove tecnologie e di internet in particolare, stanno mutando. Come sostengono molti pensatori, la partecipazione sta prendendo nuove forme, alcune delle quali possono essere definite di democrazia diretta. Le associazioni, invece, vista la crisi delle ideologie e quindi dei partiti, rivestono sempre più importanza. Di conseguenza si potrebbe parlare di metamorfosi della democrazia partecipativa, rafforzamento della democrazia associativa e crisi della democrazia rappresentativa.

Gli elettori chiedono un nuovo tipo di politico e le istituzioni, sia locali che nazionali, dal mio punto di vista, dovrebbero andare incontro a questa richiesta introducendo, in primis, alcuni criteri di preselezione di quest'ultimo, criteri che, al contrario che per numerosi altri ambiti, attualmente sono del tutto assenti.

Ho integrato il mio lavoro, infine, con un'appendice statistica ricca di dati che ho reputato utili per lo studio delle qualità democratiche. In questo caso le finalità che mi sono riproposte di raggiungere sono state sostanzialmente due: la prima è quella di integrare lo studio della democrazia nelle Marche con ulteriori informazioni utili, la seconda, che reputo fondamentale, è quella di fornire ai ricercatori del materiale prezioso per l'analisi della situazione relativa anche ad altre regioni. Durante la trattazione mi sono impegnato a specificare i metodi per svolgere un'indagine accurata, i quali mi sono stati trasmessi con solerte impegno, dedizione e puntualità dal professor Morlino, al quale porgo i miei più sentiti ringraziamenti. L'indicazione di questi metodi e il materiale adatto hanno, dunque, lo scopo di offrire un contributo alla diffusione degli studi (che purtroppo nel nostro paese sono molto rari) sullo stato della democrazia locale e non solo. Personalmente, ritengo queste ricerche assumere notevole rilevanza, in quanto tutte le informazioni che abbiamo a disposizione indicano che un buon livello di qualità della democrazia è correlato ad un alto grado di sviluppo umano (tutela effettiva dei diritti, alto grado di istruzione, assenza di diseguaglianze, ricchezza diffusa ecc...). Dunque, più un paese è democratico, maggiore risultano gli indici di sviluppo. La vera democrazia sembra attualmente il regime più evoluto. Da cui discende l'importanza di effettuarne studi empirici circa lo stato qualitativo. Grazie.