

ANTHONY DOWNS, MAESTRO DI MOLTI MODELLI

di Ian Budge

Introduzione

Se venisse chiesto loro di elencare i più importanti testi della disciplina degli ultimi cinquanta anni, molti scienziati politici – probabilmente un gran numero se non la maggioranza – opterebbero per *Una teoria economica della democrazia*. È un fenomeno quasi unico che questo libro sia più citato cinquanta anni dopo che all'epoca della sua pubblicazione, pur avendo attratto l'attenzione anche allora. È stato un testo seminale per lo sviluppo dell'approccio della «scelta razionale», ora egemonico nella disciplina. E il suo influsso si è esteso ben oltre la cerchia di chi fa uso di modelli matematici, sino a informare la prospettiva della gran parte degli scienziati politici del pianeta – non male per una tesi di Ph. D solo un po' rielaborata!

L'interesse del libro sta nelle sue fondamentali semplificazioni di processi democratici cruciali, nella sua accessibilità e leggibilità e in qualche misura nelle sue ambiguità. La chiarezza dell'esposizione e la linearità dell'argomentazione sono a volta ottenute al prezzo di ignorare problemi che hanno sin da allora preoccupato i teorici. Il più famoso di essi è se sia o meno ammissibile, nel modello spaziale bipartitico, che i partiti si «scavalchino» (Downs 1957, trad. it. 158 ss.; Barry 1970, 112-115). Ma c'è ambiguità anche nel titolo. Più che presentarci una teoria economica delle elezioni, Downs ce ne offre molte. Abbiamo modelli spaziali e non spaziali; modelli a due partiti e a più partiti; partiti politicamente flessibili e partiti radicati nell'ideologia.

A volte i partiti sembrano interessati a massimizzare i voti, a volte ad ottenere le cariche. Si tende ad identificare *Una teoria economica* solo con una di queste varianti: il modello spaziale di competizione bipartitica in condizioni di certezza, con partiti

del tutto flessibili che mirano alle cariche e convergono sulle politiche per massimizzare i voti. La popolarità di questo modello si basa in parte sul fatto che sembrava avvicinarsi molto alla politica elettorale americana. Sono stati così soprattutto gli americani a interessarsi a Downs, in particolare nei primi tempi. Dobbiamo tuttavia ricordare che il modello di Downs che si adatta praticamente a tutti i sistemi partitici diversi da quello statunitense è quello multipartitico, che predice la rigidità politica (Downs 1957, trad. it. 170-1) – problema di cui ci occuperemo ancora in seguito.

Le ambiguità nelle argomentazioni e nei modelli di Downs hanno generalmente aumentato, piuttosto che diminuirlo, l'interesse per *Una teoria economica della democrazia*. L'iniziale riduzione dei processi elettorali a partiti ed elettori¹, caratterizzati dalle loro posizioni sulle politiche, è stata estremamente feconda, lasciando spazio per infinite variazioni sul tema degli equilibri politici convergenti o divergenti. Ancora una volta la maggior parte delle analisi si sono concentrate sulle competizioni a due partiti o due candidati, ignorando:

a) che si tratta di un caso raro;

b) che Downs ci offre altri modelli – anche per i casi a due partiti – che producono risultati diversi in modo del tutto economico. L'ampio margine a disposizione per modificare in diversi modi il modello spaziale ne ha fatto un fecondo terreno di caccia per ambiziosi giovani studiosi, e ha prodotto un continuo uso e frequenti citazioni del libro.

Possiamo ritrovare esempi del suo persistente influsso in diversi ambiti. I più importanti sono:

a) *la teoria (matematica) della democrazia*. In *Sociologists Economists and Democracy* di Barry (1970), le argomentazioni di Downs sono estesamente discusse come esempi di scelta razionale. *Positive Political Theory* di Riker e Ordeshook (1973) si occupa di modificare sul piano formale gli assunti del modello spaziale bipartitico, ricostruendone poi le conseguenze. Molti autori si sono occupati in seguito di questo, sia in forma verbale (Aldrich 1983) sia matematica (Calvert 1986; Coughlin 1992; McKelvey e Ordeshook 1985, per menzionarne solo alcuni);

¹ Gli unici due attori nel modello bipartitico, benché anche i governi entrino come attori distinti in quello multipartitico. Anche se Downs menziona, nel capitolo 6, gruppi di interesse ed altri intermediari, non approfondisce molto il loro ruolo.

b) *la competizione tra partiti e il voto*. In *A Theory of Party Competition*, David Robertson (1976) ha proposto un modello downsiano a due partiti modificato, con i partiti alla ricerca di voti e convergenti solo se l'elezione è competitiva. Lo ha sottoposto a verifica con i dati statistici dei documenti programmatici dei partiti britannici, seguito in ciò da Budge e Farlie (1977), Budge (1994), e Adams (2001). Il controllo empirico delle tesi downsiane sulla convergenza è ancora in corso, come si vedrà poi dal presente lavoro, e, ad esempio, da Dalton e Wattenberg (2000);

c) *il continuum sinistra-destra*. La tesi di Downs che la comunicazione tra i *leaders* di partito e gli elettori avvenga essenzialmente in questa dimensione, in un ambiente affamato di informazioni, è stata da allora continuamente discussa, analizzata e criticata dagli analisti a base empirica e dai politici. E sul fatto che tale dimensione sia l'effettivo contesto del confronto elettorale c'è un crescente consenso, come emerge da Miller, Pearce *et al.* (1999), e Budge, Klingemann e colleghi (2001), in base a ricerche comparative e dati testuali.

Potremmo continuare, ma abbiamo detto abbastanza sull'effluvio di Downs sia sulla teoria della scelta razionale sia sulla teoria generale delle democrazie, in cui partiti, elezioni e voto debbono essere centrali. Il successo della mossa iniziale di *Una teoria economica della democrazia*, concentrarsi sui più elementari e fondamentali aspetti del processo elettorale, non potrà mai essere sottostimato. Alla sua apparizione, nel 1957, il libro si aprì la strada nella congerie di dettagliati risultati che cominciavano ad emergere dagli studi elettorali, concentrandosi sugli attori fondamentali e sulle loro motivazioni in ogni tempo e luogo – l'interesse degli elettori di vedere adottate le proprie preferenze come politiche pubbliche, e quello dei partiti di ottenere cariche pubbliche. L'idea di disporre partiti ed elettori sulla dimensione sinistra-destra, così comunemente usata nel dibattito politico concreto, avvicinò immediatamente l'analisi agli interessi strategici dei partiti, eliminando il problema appena scoperto delle preferenze cicliche senza maggioranza stabile (Arrow 1951).

Entrambe le mosse erano state ovviamente anticipate da Hotelling (1929) e Smithies (1941), e sviluppate in parallelo da Black (1958). Il fatto che siano state recepite a partire da *Una teoria economica della democrazia* e ampiamente ignorate in precedenza, nasce in parte dall'avvincente stile assiomatico e quasi

logico del libro. Ma esso ebbe anche la fortuna di apparire esattamente al momento giusto, in cui sembrava soddisfare le aspirazioni ad uno studio autenticamente scientifico della politica, ed un crescente apprezzamento per gli approcci matematici alla politica si stava diffondendo tra gli studiosi. Non che *Una teoria economica della democrazia* fosse matematica – e in questo sta in parte il suo fascino. L'argomentazione è sviluppata in nitida prosa inglese, con diagrammi spaziali di facile lettura, e i non-matematici possono seguire il ragionamento senza difficoltà. E tuttavia è anche chiaro che il libro offre sia una base sia uno stimolo per una maggior matematizzazione. Ecco il motivo del suo fascino tra gli scienziati politici sia fra chi aveva capacità matematiche sia fra chi non ne aveva.

I cruciali effetti del *timing* sono evidenziati dal destino dell'altro libro di Downs, *Inside Bureaucracy*. Applicando alla burocrazia la medesima analisi usata per le elezioni in *Una teoria economica della democrazia* – fino alla formulazione di assiomi che generano ipotesi specifiche (Downs 1967, 262-80), esso non riuscì, semplicemente, ad attrarre molta attenzione. E ciò forse a causa di un'argomentazione più complessa, che non poteva essere rappresentata in forma spaziale – è più difficile, rispetto al caso delle elezioni, ridurre la burocrazia a semplici processi-chiave. Considerando l'«ufficio» o «dipartimento» come elemento base della burocrazia, Downs postula tre «ipotesi fondamentali»:

- a) i burocrati agiscono razionalmente;
- b) sono mossi dall'interesse individuale;
- c) le funzioni sociali dell'ufficio influenzano fortemente la sua struttura interna.

I postulati di scelta razionale e di interesse individuale ci sono familiari dai partiti e dagli elettori di *Una teoria economica della democrazia*. Il terzo è già più complesso (non c'è n'è alcun bisogno per i partiti!). Il ragionamento di fondo impiega concetti già familiari da *Una teoria economica della democrazia*, come la carenza di informazioni e l'ideologia. E tuttavia essi debbono essere collocati entro un'argomentazione più complessa, senza semplici diagrammi di movimenti dinamici che attirino lo sguardo del lettore.

In qualche misura le tesi di Downs si contrappongono alla maggior parte della letteratura della scelta razionale. Ad esempio egli argomenta acutamente che la «coalizione delle minoranze» a sostegno di quegli uffici che le avvantaggino è più for-

te di ogni potenziale maggioranza a favore di una riduzione dell'attività governativa. Fatto dimostrato dal continuo fallimento nel mobilitare una maggioranza del genere. Dunque le attuali dimensioni ed attività delle burocrazie non possono essere considerate eccessive (258). Per i teorici del libero mercato, che usano la teoria della scelta razionale per dimostrare che le burocrazie debbono *sempre* essere eccessive, questa tesi non aveva alcuna attrattiva, e non avevano alcun interesse a proporla a studenti o allievi.

La tesi di Downs che i bilanci si basano di norma sulle spese dell'anno precedente per carenza di informazioni (248-9) anticipa in modo interessante le teorie dell'*incrementalismo*, ma fu messa in ombra dall'effettiva dimostrazione del funzionamento del processo in questione nell'articolo dell'anno precedente di Davies, Dempster e Wildavsky (1966). Questa coincidenza mostra una debolezza del libro, che spiega la sua incapacità di ripetere il successo di *Una teoria economica della democrazia*. Troppo del suo terreno era stato già esplorato da altri (ad esempio Simon *et al.* 1961). Quello che aveva di originale (come il contrapporsi alla teoria dell'eccessivo sviluppo della burocrazia), era anatema per la maggior parte del suo pubblico potenziale. Così non catturò mai, come il suo volume «fratello», l'attenzione generale. La sua mancanza di successo può aver avuto un ruolo nel ritiro di Downs dalla ricerca politica. Ma è stata ampiamente compensata dal durevole successo di *Una teoria economica della democrazia*, sul quale ci concentreremo ora.

Sguardo d'insieme sulla «teoria economica» (o le «teorie»)

Anche per quel che riguarda questo particolare libro, l'attenzione degli studiosi è stata selettiva, e si è concentrata perlopiù sui modelli spaziali del capitolo VIII e sulla discussione dei governi di coalizione del capitolo IX – cinquanta pagine in tutto. L'«astensione razionale» della Parte III ha probabilmente attratto una maggiore attenzione all'inizio che oggi. Tuttavia è necessario farsi un'idea di come si collocano questi punti nodali dell'argomentazione nella problematica generale del libro, per poterli apprezzare pienamente ed evidenziare aspetti trascurati dell'analisi che si sono rivelati di grande importanza ai giorni nostri.

Tra gli scienziati politici c'è stata in genere la tendenza a credere che il titolo, *Una teoria economica della democrazia*, esprimesse un rigoroso tentativo di applicare modelli di ragionamento matematico alla politica. Questo è vero, ma Downs concepì inizialmente il libro come la spiegazione di come un fondamentale attore economico, il governo, avrebbe agito nel contesto della democrazia capitalista. Da cui il suo interesse per il *budgeting* governativo (Downs 1957, trad. it. 103-6, 108-9) e per le conseguenze politiche della competizione tra partiti – che conducono alle «proposizioni» 4, 6 e 7 (334-5) sull'azione per risolvere problemi sociali, la redistribuzione dei redditi dal ricco al povero e il privilegio accordato ai produttori rispetto ai consumatori. L'ultimo capitolo sostantivo, *Un commento sulle teorie economiche del governo*, esorta esplicitamente gli economisti ad applicare gli assiomi dell'interesse individuale tanto ai governi quanto alle aziende e ai consumatori. E tuttavia analizzare attori politici come partiti ed elettori ha l'effetto di spostare l'attenzione dall'economia alla politica, come è forse generalmente vero nello studio dell'«economia politica». Di certo Downs ha fin dall'inizio attratto l'attenzione più degli scienziati politici che degli economisti, anche se attingeva molto dal lavoro di questi ultimi.

Tutto ciò ha aiutato, cosa che non potevano fare gli studi sulle elezioni, a ridurre gli elementi del processo democratico da un lato ad un insieme di meccanismi procedurali per assicurare la correttezza delle elezioni e il loro ruolo determinante nella scelta dei governi (69-70), e dall'altro all'interazione tra partiti ed elettori. Seguendo Schumpeter (1947, trad. it. 257 ss.) Downs definisce la democrazia come lotta competitiva per i voti tra i partiti, che consistono in «squadre» di *leaders* uniti dal desiderio di ottenere le cariche – loro unico interesse. Gli elettori, d'altra parte, guadagnano solo dall'implementazione delle politiche che preferiscono, e voteranno quindi per il partito che offre più possibilità di sostenerle entro un governo. Per massimizzare i voti allo scopo di formare un governo – anche se il loro solo interesse è partecipare ad esso – i partiti debbono quindi preoccuparsi delle politiche.

Dato che il partito (o la coalizione) vincente dovrà realizzare le politiche sostenute dalla maggioranza elettorale, Downs sta in effetti avanzando una teoria democratica del mandato di governo. Le preferenze individuali sono aggregate dai partiti in modo tale che la posizione (o le posizioni) sostenute dalla mag-

TAB. 1. *Ordinamenti di preferenze individuali coerenti che originano maggioranze cicliche ed instabili (%)*

Ordinamenti di preferenze su politiche alternative o candidati A, B e C	Caso estremo	Caso meno estremo
A → B → C	33,3	22,2
A → C → B	0	11,1
B → C → A	33,3	22,2
B → A → C	0	11,1
C → A → B	33,3	22,2
C → B → A	0	11,1
Voti per far prevalere A su B	66,6	56,5
Voti per far prevalere B su C	66,6	56,5
Voti per far prevalere C su A	66,5	56,5

A B e C rappresentano tre alternative politiche o tre candidati. La freccia → rappresenta la preferenza tra alternative. Così A → B → C significa «A è preferito a B e B è preferito a C».

gioranza divengono politica pubblica, come è necessario per un processo decisionale pienamente democratico.

L'attrattiva «tecnica» della democrazia (che nasce anch'essa dall'iniziale dimensione economica della sua analisi), è per Downs quella di evitare confronti interpersonali di utilità tra cittadini, dotandoli di un voto di eguale valore. Di norma ogni voto conta esattamente come gli altri. Il modo in cui i cittadini danno il loro voto è determinato dal loro «differenziale» fra partiti, ovvero dalla differenza in utilità personale che si aspettano dal fatto che un partito sia eletto. Questo calcolo è reso più difficile dalla presenza di più di due partiti in competizione e dall'incertezza.

Quando ci sono solo un governo e un'opposizione, in condizioni di certezza, il partito all'opposizione è avvantaggiato perché può attendere fino a quando quello al governo si impegna, come deve fare, nel prendere pubbliche decisioni. L'opposizione può quindi avvantaggiarsi dei diversi umori tra gli elettori per costruire una «coalizione di minoranze» in cui ognuna è più interessata ai problemi che non condivide con la maggioranza che a questi ultimi. O può attendere sino a quando emerge un ciclo di voto, come illustrato dalla tabella 1.

Dato che ogni alternativa scelta dal governo eletto può sempre essere sconfitta da qualche altra in un'elezione, il partito all'opposizione deve solo attendere fino a quando qualche que-

stione provochi un ciclo del genere, e quindi scegliere l'alternativa che sconfiggerà il governo (Downs 1957, trad. it. 90-1). Tutto ciò anticipa in modo interessante la tesi di Riker (1982; 1993) che l'arte della politica consista nella ricerca di nuove questioni che introducono ciclicità in una situazione in precedenza stabile, minando le coalizioni prima dominanti e creando nuove opportunità per l'astuto imprenditore politico.

Quando gli elettori classificano i problemi nello stesso modo, e non nasce alcun ciclo (spesso evitato dalla presentazione di due sole alternative per ogni problema) «i partiti adottano pressoché sempre le politiche sostenute con forza dalla maggioranza degli elettori (Downs 1957, trad. it. 98)» («con forza» in questo contesto significa semplicemente che preferiscono la posizione della maggioranza, su questa questione, a quella della minoranza su ogni altra in considerazione).

Questa conclusione merita di essere sottolineata, poiché fa scaturire il «famigerato» risultato di convergenza, solitamente associato al modello spaziale di competizione bipartitica (159 e fig. 2) da assunti a rigore non-spaziali. Assunti elencati nella tabella A1 dell'*Appendice*. Questo modello non-spaziale e generale di competizione tra partiti è il primo dei molti diversi modelli presentati in *Una teoria economica della democrazia*. Il modello spaziale bipartitico si basa sui suoi assunti, ma non li implica. In effetti, è il contrario, in quanto il modello spaziale necessita per funzionare di questi assunti, ed anche di quelli aggiuntivi della tabella A3. Come sottolinea Barry (1970, 102), se gli assunti spaziali risultassero infondati, potremmo ritornare al modello generale e ritentare.

Piuttosto che far scaturire direttamente il Modello Spaziale da quello Generale, del quale costituisce uno sviluppo specifico, Downs inserisce tra i due una discussione sull'incertezza e su un modello del tutto diverso (responsabilità e affidabilità dei partiti). Il che ha forse oscurato, per molti lettori, la connessione tra loro.

L'esistenza dell'incertezza sta comunque alla base dello sviluppo del modello spaziale, che si basa sul *continuum* sinistra-destra, suggerendo la ragione per cui gli elettori potrebbero far uso di quest'ampia caratterizzazione ideologica dei partiti. Ciò accade sostanzialmente perché i costi della raccolta e dell'elaborazione di informazioni su particolari politiche eccedono di gran lunga i vantaggi, per gli elettori, e così per calcolare il proprio differenziale tra partiti essi fanno affidamento su diversi

meccanismi economizzanti – consigli da parte di intermediari, la posizione sul *continuum* piuttosto che le specifiche politiche adottate dai partiti, e così via.

Avendo adottato una particolare posizione ideologica come strumento per attrarre votanti, i partiti non possono semplicemente abbandonarla. I partiti debbono essere affidabili, ossia mettere in pratica l'ideologia quando sono in carica, e responsabili, ossia mantenere una coerenza ideologica nel corso del tempo. Entrambe le caratteristiche sono necessarie per mantenere la fiducia degli elettori che i partiti faranno ciò che dicono. Altrimenti non ha senso votare per loro.

È importante notare che Downs sta proponendo, qui, un modello di comportamento bipartitico del tutto distinto da quello a cui viene generalmente associato il suo nome, caratterizzato da una mobilità politica illimitata dei partiti. L'affidabilità e la responsabilità implicano che i partiti conserveranno in gran parte le stesse posizioni nel corso del tempo, minando così completamente convergenze spaziali o non spaziali delle politiche. Riconoscendo questo, Downs suggerisce che laddove la coerenza ideologica e l'adattamento strategico entrano in conflitto, quest'ultimo prevarrà sempre, pur puntualizzando che quest'ipotesi dev'essere empiricamente controllata (Downs 1957, trad. it. 148-9).

Questa opinione apre la strada alla rappresentazione spaziale della competizione bipartitica, basata sui «mercati spaziali» che Hotelling (1929) e di Smithies (1941) applicano alla politica sul *continuum* sinistra-destra. Gli elettori si collocano su diversi punti del *continuum* in base alle loro preferenze politiche generali (che economizzano informazioni). Debbono tutti concordare sulla posizione che ogni partito assume sul *continuum*, e questo reintroduce nell'argomentazione la questione della certezza. La loro preferenza per un partito decresce quanto più esso si colloca, sulla scala, lontano da loro: voteranno quindi sempre per il partito più vicino.

Downs introduce un'innovazione, rispetto ai modelli precedenti, ammettendo distribuzioni variabili lungo il *continuum* per i diversi sistemi di partiti. Dato che le preferenze degli elettori sono determinate indipendentemente dal modello, almeno sul breve termine la loro distribuzione può spiegare sia il numero sia il comportamento strategico dei partiti politici – diversamente dalla classica descrizione del sistema dei partiti di Lipset e Rokkan (1967) in cui i partiti avevano un ruolo determinante

nello sviluppare il proprio seguito e potevano condurre con sé parte degli elettori se cambiavano posizione. Distribuzioni unimodali (fig. 2) e bimodali di votanti generano due partiti: distribuzioni multimodali una pluralità di partiti. Negli ultimi due casi ciò accade perché ogni partito si atterra sulla propria «area» della distribuzione, da cui non ha alcun incentivo per spostarsi². In una situazione unimodale entrambi i partiti possono acquistare voti spostandosi verso la parte più densa della distribuzione – nel caso estremo verso l'elettore «mediano» anche se Downs suggerisce che l'astensione degli elettori a destra e a sinistra di questa posizione, che vedono allontanarsi il proprio partito nelle politiche, potrebbe frenare la convergenza (si veda Aldrich 1983). A rigore, ciò richiederebbe assunti aggiuntivi per il modello (si veda Hinich, Hedyard e Ordeshook 1969).

Una distribuzione unimodale delle politiche, quindi, in una sola mossa spiega perché solo due partiti sono in competizione (tutti gli altri sono marginalizzati dallo spostamento verso il mediano), e introduce una dinamica (convergenza sul mediano) che si differenzia dalla natura statica di altre situazioni. La maggior parte degli scienziati politici statunitensi, fino circa agli anni '80, erano ben disposti ad accettare questa spiegazione teorica della moderazione, del pragmatismo e dei compromessi politici che riscontravano nei partiti americani. Ma via via che Repubblicani e Democratici sono stati percepiti come più ideologici e meno propensi al compromesso, è cresciuta l'insoddisfazione nei confronti dell'«irrealistico» esito di convergenza, e molti tentativi teorici sono stati fatti per modificarlo, cambiando determinati assunti³. Ciò si è dimostrato difficile nei limiti dell'apparato generale degli assunti downsiani – sia non-spaziali sia spaziali (*Appendice A*), in quanto anche le prime producono convergenza nelle politiche.

Downs suggerisce anche che i due partiti, per conquistare più voti, adoperano l'ambiguità sulla loro effettiva posizione nello spazio sinistra-destra come una tattica, a differenza della

² E questo, in base agli assunti specifici del modello, può essere discusso. Solo quando operano anche l'ideologia o l'inerzia, o quando la negoziazione di coalizioni viene direttamente inserita nel modello stesso, con un premio sulla conservazione piuttosto che sull'aumento del consenso, l'immobilità del partito può essere pienamente spiegata. Prenderemo in esame questo problema più avanti.

³ Tra cui studi sull'impegno degli attivisti (Aldrich 1983), sull'incertezza (Calvert 1986; McKelvey e Ordeshook 1985), e sui legami degli elettori ai partiti non legati alle politiche (Adams 2001).

più esatta demarcazione delle posizioni dei diversi partiti nell'ambito di una distribuzione multimodale delle opinioni. L'ambiguità rende più difficile il calcolo del voto, come avviene anche nel caso multipartitico, in cui la natura del governo che emergerà dalle elezioni è oscura. Questa è una tesi che anticipa, e può aver suggerito, i successivi confronti tra queste due «visioni» della democrazia (Powell 2000).

I modelli spaziali sono certamente la parte più nota di *Una teoria economica della democrazia*, e forse l'unica che la maggior parte dei lettori legge. Questo può dipendere dal fatto che sono seguiti da una discussione di ispirazione economica di come ci si può aspettare agisca sul piano economico un governo dominato dalla ricerca dei voti. Certo non mirando ad un *optimum* paretiano, beneficiando alcuni e facendo in modo che nessuno sia nella posizione peggiore! In complesso esso favorirà i poveri, più numerosi, rispetto ai ricchi, ed interverrà di più sul mercato.

Downs ritorna nei successivi tre capitoli su un tema connesso alle elezioni, l'informazione. La tesi fondamentale è che i costi per acquisire informazioni realmente precise sulle politiche sono alti, a confronto dei vantaggi che ci si può aspettare dal votare per un partito. L'elettore razionale, quindi, non si preoccuperà di acquisire in prima persona informazioni precise, ma si affiderà ad una caratterizzazione generale del partito in questione (ad esempio, come abbiamo visto, in base alla posizione sinistra-destra), o al giudizio di intermediari (gruppi di interesse o stampa), che avranno di conseguenza un certo margine di manipolazione per i propri scopi.

La discussione sui costi dell'informazione conduce alla migliore analisi downsiana dopo i modelli spaziali – quella dell'astensione. L'argomentazione segue lo stesso percorso di quella sull'informazione, in quanto i costi dell'andare effettivamente a votare sono alti, comparati al differenziale medio tra partiti – specie quando sono moltiplicati, come realisticamente si dovrebbe, dalla probabilità quasi inesistente che il proprio voto sia cruciale nel determinare l'esito dell'elezione. Su basi rigorosamente razionali e «oggettive» difficilmente qualcuno andrebbe a votare.

Downs, naturalmente, è del tutto consapevole della netta differenza tra questa sua predizione e la realtà di un'affluenza alle urne, nelle elezioni nazionali, che va dal 50% al 90%. Colma il divario con un noto argomento *ad hoc*, sostenendo che i

cittadini hanno un interesse specifico nel rafforzare la democrazia, che supera i costi e li spinge a votare (Downs 1957, trad. it. 298). Non è chiaro perché chi massimizza a breve termine su basi egoistiche dovrebbe assumere questa posizione, e nemmeno sono presi in considerazione i problemi – se ve ne fossero – di *free-riding* (Olson 1965). Siamo ancora una volta sul punto di vederci proposto un modello di comportamento del tutto differente – per niente «economico», basato sul dovere e la motivazione interna (Barry 1970, 13-9).

Downs glissa su questi problemi, per passare a *Un commento sulle teorie economiche del governo* (cap. XV), già citato come una dimostrazione del fatto che *Una teoria economica* si rivolgeva originariamente agli economisti. La tesi è in sostanza che le motivazioni del governo debbono essere poste sullo stesso piano di quelle di altri attori economici orientati all'interesse individuale, e non invocato come un *deus ex machina* che svolge funzioni ottimali di *welfare* sociale. Data l'approfondita analisi, questa tesi è del tutto convincente.

Essa è seguita, nel capitolo XVI, da un audace tentativo di esporre l'intera argomentazione (verbalmente) in forma di teoria assiomatica, in *25 Proposizioni verificabili*, a diversi livelli di generalità ed interesse, derivate, egli sostiene, o dall'«ipotesi della ricerca delle cariche» da parte dei politici, o dall'«ipotesi di razionalità dei cittadini» che votano per i partiti a loro più «vicini», o da una combinazione delle due.

In realtà per giungere alle proposizioni occorrono molti più assunti di questi due, molti dei quali sono descritti in qualche parte del libro. Un tentativo di presentare quelle non-spaziali (che producono quello che abbiamo definito il Modello Generale di Downs), è la tabella A1, con le relative proposizioni in tabella A2. Si è proceduto nello stesso modo per il Modello Spaziale, nelle tabelle A3 ed A4. Prese insieme, le tabelle fungono da analisi proposizionale dell'intera argomentazione downsiana, i cui punti nodali analizziamo ora.

Modelli spaziali della teoria economica

Ci concentriamo sui modelli spaziali del voto e della competizione tra partiti (Downs 1957, trad. it. 149-178). non perché siano gli unici del libro (si vedano il Modello Generale della tabella A1 e l'analisi dell'astensione), ma perché sono al centro

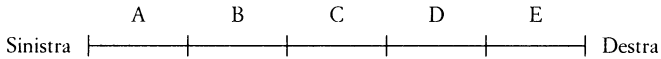


FIG. 1. La posizione dominante dell'attore mediano C in uno spazio politico unidimensionale.

della discussione attuale. Con loro Downs introdusse una prima versione della tesi, oggi così popolare, del potere della posizione «mediana».

Il potere del mediano è illustrato chiaramente nella figura 1.

Su un *continuum* politico unidimensionale che assicura una facile identificazione della posizione mediana, si può constatare che C determina in modo cruciale il tipo di maggioranza che si formerà, come anche le politiche che saranno adottate. Se, diciamo, la maggioranza ABC si rifiuta di collocare la politica concordata molto vicino a C, quest'ultimo può sempre unirsi a D ed E per formare una maggioranza alternativa che lo farà, pur se sul lato destro e non sinistro della scala, e così può sempre mettere A e B contro D ed E per ottenere quel che vuole. Anche una grande coalizione degli altri attori dovrebbe adottare una politica compromissoria, più vicina alla posizione di C (benché non vi sia alcuna giustificazione per una coalizione che scavalchi C, presupponendo una politica unidimensionale).

Downs è stato tra i primi a riconoscere l'importanza della posizione mediana per assicurarsi la maggioranza. In base al suo famoso modello unimodale di competizione bipartitica, mostrato in figura 2, si giunge alla conclusione che il partito che conquista l'elettore mediano avrà la maggioranza elettorale e formerà il governo.

I partiti alla ricerca delle cariche adatteranno quindi le loro politiche per avvicinarsi il più possibile alla posizione politica dell'elettore mediano. Entrambi finiranno quindi, se è consentito scavalcare, per convergere sul mediano. Se non lo è, come Downs sembra sostenere, allora assumeranno la medesima collocazione, a sinistra o destra della posizione mediana⁴.

Ad ogni modo la tendenza alla convergenza sulle politiche, con entrambi i competitori che adottano la medesima posizio-

⁴ Se anche questa minima sovrapposizione è preclusa nel modello, allora il primo partito a collocarsi tra il suo antagonista e la posizione centrale vincerà – un esito non contemplato nella *Teoria economica*.

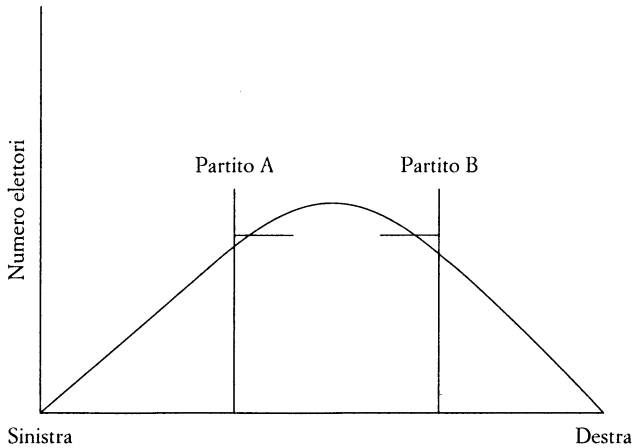


FIG. 2. Il modello di Downs di competizione bipartitica: i partiti alla ricerca di voti convergono sulla posizione mediana in condizioni di certezza sulle posizioni politiche.

ne, è molto forte in questo modello spaziale – nulla di sorprendente, dato che gli assunti alla base del Modello Generale di Downs (tab. A1) conducono indipendentemente alle stesse conclusioni (vedi par. 2). Questo è stato accettato come un esito naturale dagli analisti dei partiti politici americani, in particolare riguardo al Congresso. Anche le analisi generali dei partiti americani sino al 1980 (Apsa 1950; Wright 1971) tendono a sottolinearne il pragmatismo e la mancanza di differenziazione ideologica.

Con l'aumentare delle differenze ideologiche tra Repubblicani e Democratici, e i nuovi dati che mostrano che sono sempre stati ben differenziati in termini di politiche (Budge *et al.* 2001, 25), si è giunti a considerare irrealistico questo risultato di convergenza. Ma esso ha continuato comunque a ripresentarsi sul piano analitico, anche se in base a modifiche delle condizioni downsiane, come l'introduzione dell'elemento dell'incertezza sulla collocazione dei partiti (McKelvey e Ordeshook 1985). Lo stesso Downs suggerisce nel suo modello che gli elettori collocati agli estremi della scala potrebbero sperimentare una diminuzione del loro differenziale tra partiti, se il partito preferito dovesse allontanarsi da loro. Il funzionamento di questo forte assunto aggiuntivo non è tuttavia chiaro, dato che un

partito guadagnerebbe ancora voti dallo spostarsi verso la zona mediana. (Altre complicazioni sono esaminate in Barry 1970, 113, 4). Aldrich (1983) suggerisce che gli attivisti di partito potrebbero fare pressioni sulla *leadership* perché mantenga la sua posizione. Essi esercitano pressioni interne, negando le risorse ed influenzando il processo decisionale.

Questo suggerimento fa a pezzi la concezione dei partiti come soggetti unitari identificati con la «squadra» dei *leaders*, cruciale per l'analisi di Downs. Introdurre un assunto del genere crea un modello elettorale del tutto diverso, ed anche una diversa «Teoria economica della democrazia». Sfortunatamente molti analisti sembrano pensare di poter introdurre modifiche alquanto sostanziali nei modelli di Downs senza generarne altre nelle conclusioni generali. Purtroppo non è così, e semplicemente offusca la chiarezza di pensiero. La tendenza a introdurre o modificare assunti è comunque certamente incoraggiata dallo stesso Downs – come quanto comincia a parlare dell'astensione sulle estreme come freno alla convergenza (Downs 1957, trad. it. 168), senza considerare gli altri aspetti dell'argomentazione.

Nell'ambito del puro modello spaziale c'è comunque già un fattore intrinseco che milita contro l'identità dei partiti sulle politiche – una distribuzione multimodale di preferenze che dà origine, postula Downs, ad un sistema multipartitico in cui si forma un partito ad ogni moda⁵. Ciò è illustrato in figura 3. Non solo questi raggruppamenti di elettori generano generalmente un distinto partito, ma questo resta nella stessa posizione politica.

Perché questo accada, è alquanto oscuro. Downs fa appello a precedenti argomentazioni sull'ideologia, l'affidabilità e la responsabilità (170-1), che appartengono comunque ad un diverso modello di competizione tra partiti (vedi par. 2). Viene proposta anche un'argomentazione strategica secondo la quale gli spostamenti a destra o sinistra nell'ambito di una distribuzione multimodale fanno perdere tanti voti quanti ne fanno guadagnare sul breve periodo (146). In ogni caso, per la partecipazione a governi di coalizione – inevitabile in una situazione multipartitica – è più importante conservare i voti esistenti che gua-

⁵ Non è molto chiaro, dalla discussione di *Una teoria economica*, se ogni moda produca o meno un partito. Ma ci saranno una pluralità di partiti, che si distribuiranno lungo la scala e saranno comunque statici.

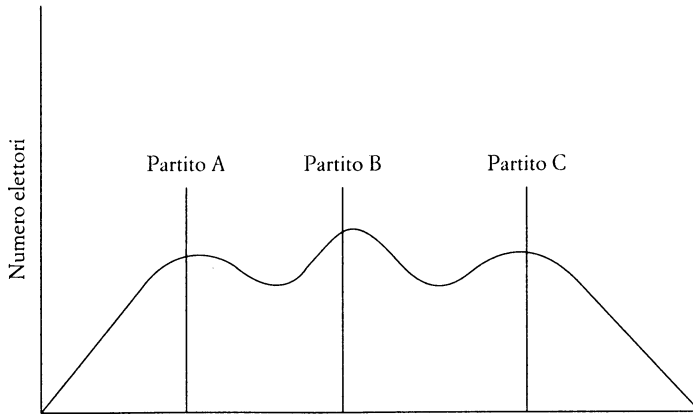


FIG. 3. Il modello di Downs di competizione multipartitica: immobilità dei partiti ad ogni moda della distribuzione delle preferenze, in condizioni di certezza sulle politiche.

dagnarne di nuovi (171). Da ciò segue che i partiti restano più coerenti («responsabili» in termini downsiani) di quanto lo sarebbero in una competizione bipartitica. E tuttavia questo non aiuta la razionalità del votante né la traduzione delle preferenze individuali in politiche pubbliche, dato che gli elettori non sanno quale governo emergerà dal loro voto (*ibidem*).

Le differenze descritte da Downs tra chiarezza della scelta e responsabilità in un sistema maggioritario bipartitico, e il loro offuscamento in un sistema multipartitico, anticipano un vivace dibattito contemporaneo sui relativi meriti dei due sistemi nel promuovere la democrazia (si veda Powell e Whitten 1993). Dovremmo ricordare, comunque, che l'unico caso di competizione bipartitica relativamente rigorosa nei paesi avanzati è rappresentato dagli Stati Uniti. E ciò rende sorprendente, in astratto, che tanta attenzione sia stata dedicata ad esso, a spese del modello che abbraccia il 90% dei casi! La spiegazione è probabilmente duplice: la maggior parte degli analisti spaziali o matematici sono americani o lavorano negli Stati Uniti, e quindi il caso bipartitico è quello che li interessa di più. Ed un modello dinamico è più interessante di uno statico perché consente più sviluppi matematici.

Ciò che è più interessante non è tuttavia necessariamente più vero. Le analisi dei testi di autorevoli documenti politici dei

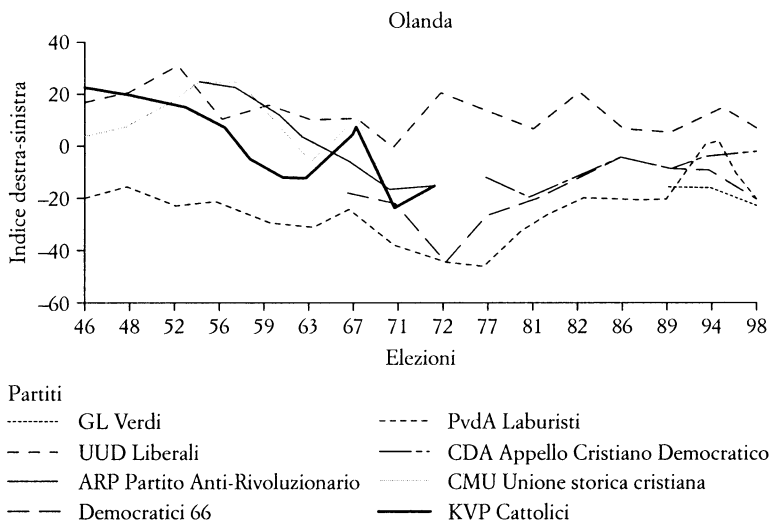


Fig. 4. Spostamenti sinistra-destra dei partiti olandesi 1946-1998.

partiti (piattaforme, manifesti, programmi elettorali di 25 paesi durante gli ultimi cinquanta anni (Budge *et al.* 2001)⁶ ci offrono un'opportunità unica per osservare se in occasione delle elezioni si verifica una convergenza sulle politiche o se i partiti restano su posizioni relativamente prefissate. Se l'argomentazione di Downs è corretta dobbiamo aspettarci quest'ultimo risultato in tutti i casi tranne gli Stati Uniti, prevalentemente bipartitici, in cui i partiti dovrebbero convergere.

Le figure 4, 5 e 6 mostrano gli effettivi spostamenti Sinistra-Diritta nel periodo post-bellico per il sistema olandese, estremamente multipartitico, per quello tedesco, moderatamente multipartitico, e per il caso comparativo di Democratici e Repubblicani negli Stati Uniti.

In tutti questi casi vi sono limitati spostamenti sulle politiche, probabilmente strategici. E tuttavia l'impressione complessiva è che i partiti mantengano le loro posizioni – specie le loro posizioni relative – sul *continuum* sinistra-destra. In particolare, lo «scavalco» di altri partiti è drasticamente limitato (Bu-

⁶ Le frasi di questi documenti sono state ricondotte ad un'ampia gamma di categorie politiche specifiche, combinandone alcune per formare una scala sinistra-destra. Sia i dati che le descrizioni e i testi su cui si basano sono in Budge *et al.* 2001.

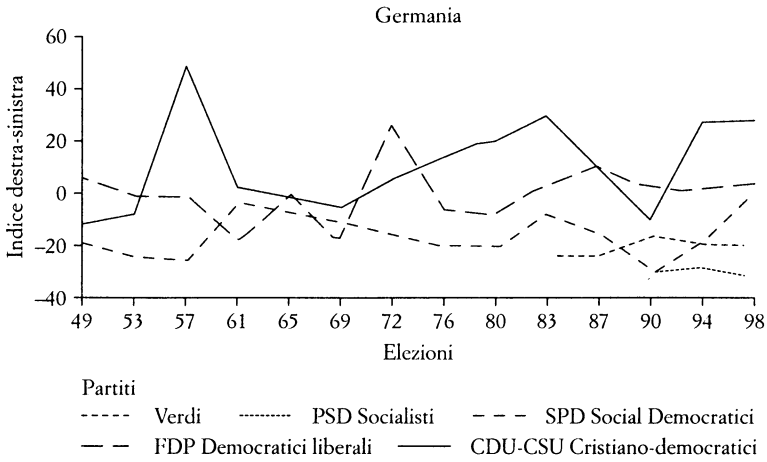


FIG. 5. Spostamenti sinistra-destra dei partiti tedeschi 1949-1998.

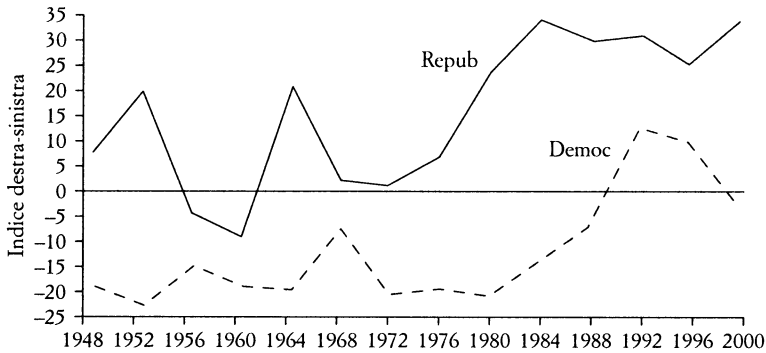


FIG. 6. Spostamenti sinistra-destra dei partiti americani 1948-2000.

dge 1994, 460). Tutto ciò conferma le aspettative teoriche di Downs derivanti dal modello spaziale multipartitico (vedi fig. 3). I partiti, in un sistema multipartitico, sono prevalentemente statici.

Al contrario il modello bipartitico di Downs (vedi fig. 2) che produce convergenza sulle politiche viene empiricamente confutato dalla mappa dei partiti americani della figura 6. I Repubblicani e i Democratici degli Stati Uniti si comportano in

modo molto simile ai Cristiani e ai Socialisti nella Germania multipartitica. Non scavalcano mai⁷, e mostrano solo occasionalmente una tendenza a convergere – bilanciata da una forte divergenza ideologica, come nelle ultime elezioni presidenziali. In base alle figure 4, 5 e 6, in effetti, avremmo ragione di affermare che il trascurato modello multipartitico di Downs della figura 3, e non il più citato modello bipartitico divenuto quasi sinonimo di «Teoria Economica», è quello generalmente valido.

Il trascurato modello statico: responsabilità e affidabilità

Entrambi i modelli spaziali poggiano comunque sull'assunto che le preferenze degli elettori siano esogene, e che la configurazione della loro distribuzione determini il sistema dei partiti. Si tratta di assunti molto forti, e controversi (Lipset e Rokkan 1967; Barry 1970, 122-3). Ma lo stesso Downs ha già introdotto una spiegazione più semplice ed economica del perché i partiti dovrebbero restare grosso modo sulla stessa posizione ideologica, con spostamenti minimi per ragioni strategiche, e certamente non scavalcandosi.

E questa è la necessità per i partiti stessi di essere affidabili e responsabili al fine di conservare la fiducia degli elettori che faranno ciò che affermano qualora eletti (Downs 1957, trad. it. 142-3). L'affidabilità è la misura in cui le promesse di un partito predicono le sue azioni quando sarà in carica. La responsabilità è mantenere la coerenza tra le politiche attuali e le proprie affermazioni ed azioni del passato. Come Downs sottolinea (146): «se un partito innova spesso le proprie politiche, in contrasto con le precedenti, gli elettori saranno indotti a non fidarsi della sua capacità di realizzare politiche a lungo termine».

Se tutti i *leaders* di partito, non importa quanto siano alla ricerca di cariche, condividono questo basilare presupposto, possiamo spiegare in modo del tutto semplice e diretto la rigidità ideologica o la prevalenza della statica sulla dinamica nella competizione tra partiti. Forse è proprio questo il motivo della disattenzione da parte dei cultori dei modelli spaziali, dato che per loro non c'è molto su cui lavorare. E comunque sia, questo

⁷ Downs presuppone che i partiti non si scavalchino mai a causa di limiti ideologici. Ciò è confermato dai nostri dati, ma è in contrasto con altri assunti e previsioni del modello bipartitico.

«modello della coerenza sulle politiche» sembra conciliarsi meglio di ogni altro con i dati effettivi sulle politiche di partito, rovesciando il «semplice punto di vista» di Downs (149) che nella maggior parte dei casi le considerazioni strategiche avrebbero la meglio sulla coerenza. Nella vita reale sembra vero l'opposto.

Benché Downs distingua in modo insolitamente preciso modelli di coerenza e modelli strategici, questo non gli impedisce di continuare a far appello alla coerenza ideologica come limite dello spostamento strategico nei modelli spaziali (156 ss.). In una certa misura si tratta di uno dei casi, ricorrenti nella *Teoria economica*, in cui Downs vuole la botte piena e la moglie ubriaca: introduce *ad hoc* assunti prima rifiutati, quando sono a favore della conclusione che vuol raggiungere. Ma possiamo giungere ad un'interpretazione più generosa: Downs crede che nella competizione tra partiti entrambi i fattori possano essere all'opera, ma non ha nessun modo di quantificarne gli effetti, per combinarli sul piano empirico invece che *ad hoc* all'interno del modello. E se è così, starebbe avvicinandosi molto di più nel suo approccio alla tesi, generalmente condivisa negli studi elettorali, che il voto, e quindi i calcoli dei *leaders*, siano influenzati sia da predisposizioni a lungo termine (ideologia) sia da questioni di breve termine (le politiche) (Budge e Farlie 1977, 120).

È una testimonianza del continuo stimolo fornito dall'analisi «aperta» di Downs, che quarant'anni dopo la pubblicazione di *Una teoria economica della democrazia* Adams (2001) mutui l'idea che la predisposizione ideologica dell'elettore si combini con le attrattive delle politiche correnti producendo il caratteristico *pattern* a zig-zag di (limitati) spostamenti nelle politiche nel corso del tempo, che vediamo nelle figure 4-6 (negli Usa come in quasi tutti gli altri paesi). Gli elettori, in particolare quelli che si collocano più vicini a loro, sostengono i partiti su basi diverse dalle politiche correnti (ma anche in base a loro). Ciò fa nascere la tentazione per gli altri partiti di avvicinarsi ai rivali, ma l'ampiezza dello spostamento è limitata dalla lealtà indipendente dalle politiche del nucleo-base degli elettori del partito minacciato. In ogni caso alle prossime elezioni quest'ultimo si riavvicinerà, nelle politiche, ai suoi elettori marginali e vulnerabili, mentre l'aggressore, a sua volta, dovrà ritirarsi per evitare sfide politiche dai *propri* vicini sull'altro versante. I movimenti a zig-zag calcolati su queste basi con stime empiriche esibiscono

una buona corrispondenza generale con gli spostamenti sinistra-destra rilevati nei partiti britannici nel dopoguerra (Budge *et al.* 2001, 25).

Se uniamo i due modelli downsiani in una forma esplicita, coerente e soprattutto quantificata, possiamo fare grandi passi avanti nella spiegazione del comportamento competitivo dei partiti entro una cornice spaziale generale e in base a una teoria *apriori*. Ciò costituisce un efficace correttivo alla tendenza che molti teorici della scelta razionale hanno ereditato da Downs ad elaborare modelli astratti senza alcun reale tentativo di metterli alla prova, a parte citare esempi altamente selettivi e tendenziosi. Ed è un peccato, visto che ora abbiamo ricche collezioni di dati comparativi, esplicitamente progettate per controllare le proposizioni downsiane (Robertson 1976; Budge, Robertson e Hearl 1987; Budge *et al.* 2001). Accordarsi con i dati non è semplicemente un *optional* per i modelli della scelta razionale, ma la loro ragion d'essere. Altrimenti, come dimostra anche la discussione di Downs, restiamo a nuotare in un mare di possibilità plausibili ma ignote, non chiaramente distinte le une dalle altre.

L'eredità concettuale di Downs: mediani e mandati

Nonostante la perdurante utilità dei modelli specifici come «trampolino» per ulteriori ricerche, il contributo maggiore della *Teoria economica della democrazia* alla scienza politica contemporanea sta forse nei suoi assunti più generali sul mondo politico. E il più generale di tutti è lo stesso «approccio economico»: la costruzione di modelli semplificati di realtà, popolati da individui reali o collettivi, motivati dall'interesse individuale definito in termini più o meno ristretti. Non limitato da considerazioni come la possibilità di trattazione matematica (visto che raramente pone le sue argomentazioni in forma matematica), Downs ha attribuito un ruolo centrale nel suo ragionamento, molto più di tanti suoi successori, a fattori come incertezza ed ideologia. Naturalmente, questo ha prodotto le molte ambiguità prima esposte. La reazione di molti successori, tuttavia, è stata spesso quella di collocare modelli neo-downsiani in un mondo di individui angustamente egoistici ed onniscienti, ai quali difficilmente possiamo riconoscere veridicità.

A parte il modo in cui ne presenta motivazioni ed interazioni, lo stesso concentrarsi del libro sull'elementare confronto tra

partiti ed elettori ha avuto grande influenza, ponendo efficacemente la domanda fondamentale per la democrazia rappresentativa: in che modo le preferenze individuali si aggregano in una politica pubblica?

Nel rispondere a questa domanda, Downs prende le mosse da una posizione standard sul mandato di governo. Il partito che ottiene la maggioranza dei voti in un'elezione competitiva è autorizzato a guidare il prossimo governo. In questo modo si sa che il governo formato è quello desiderato dalla maggioranza – ed è questo che rende il sistema democratico. Per esserne veramente sicuri, tuttavia, è necessario che ci sia più di un partito in competizione, tesi che Downs include specificamente tra le sue condizioni per la democrazia (Downs 1957, trad. it. 55).

Mentre in teoria potremmo scegliere razionalmente i governi su qualsiasi base, in pratica Downs si concentra ben presto sulle politiche come elemento fondamentale nei calcoli degli elettori del differenziale tra partiti (69-70) – e si tratta ovviamente del *solo* elemento nei modelli spaziali. Così il mandato si estende oltre la semplice formazione di un governo, sino a toccare le politiche in base alle quali il partito di maggioranza è stato eletto. Da cui l'importanza dell'affidabilità e della responsabilità (142-3): è essenziale sia che il partito realizzi le politiche in base alle quali è stato eletto, sia che mantenga una certa coerenza su di loro nel corso del tempo, altrimenti gli elettori non sapranno cosa otterranno, se votano per il partito in questione.

Questo sviluppo dell'argomentazione di Downs ci conduce così ad una teoria del mandato di governo pienamente sviluppata, come viene enunciata ad esempio da Aldrich (1995, 10). Secondo tale teoria, i partiti:

- assumono impegni politici con l'elettorato;
- hanno l'intenzione di realizzarli una volta in carica;
- sviluppano alternative di governo quando non sono in carica;
- differiscono abbastanza tra di loro da «fornire all'elettorato una gamma appropriata di scelte tra azioni alternative».

Il problema sta nel fatto che le altre aspettative nate dall'argomentazione non-spaziale di Downs della convergenza su tutte le politiche fortemente preferite dall'elettorato, ed in particolare la convergenza spaziale sul mediano predetta da modello unimodale bipartitico (fig. 2), sovvertono completamente quella scelta elettorale delle politiche così essenziale per la teoria del mandato. Anche l'idea di due partiti che differiscono almeno

per alcuni aspetti è una delle condizioni downsiane per la democrazia in quanto tale (Downs 1957, trad. it. 55). La logica della convergenza mina, in ultima analisi, le sue stesse fondamenta concettuali. Una qualche coscienza di ciò è certamente alla base del tentativo di Downs di adoperare l'astensione degli estremisti per frenare la convergenza.

Naturalmente nella situazione multimodale e multipartitica descritta in figura 3 vi sono delle chiare scelte da fare tra partiti ideologicamente radicati. La dottrina del mandato è ancora minata, tuttavia, perché non è chiaro quale governo di coalizione emergerà dai negoziati post-elettorali tra partiti non-maggioritari. Quindi gli elettori non sanno effettivamente quale politica pubblica otterranno, quando votano per un certo partito. E nemmeno sono in grado di vincolare i partiti alla responsabilità (*accountability*), in quanto il prossimo governo di coalizione sarà sempre costretto ad includere alcuni partiti del precedente.

Vi sono due vie d'uscita da questo dilemma. Downs ne suggerisce una direttamente, e l'altra indirettamente attraverso la sua enfasi sul ruolo determinante del mediano: introducendo nei modelli spaziali la responsabilità del partito, ovvero la coerenza e l'affidabilità nelle politiche – non ambigualmente e *ad hoc* come accade a volta nella *Teoria economica*, ma in modo trasparente. Idealmente ciò implica la costruzione di un modello quantitativo che assegni valori specifici all'ideologia e alla strategia – un po' come fa Adams (2001). La coerenza ideologica impedirebbe quindi in effetti anche a due partiti di spostarsi molto al di là dei normali confini delle loro politiche (si veda fig. 6).

E, tuttavia, tutto ciò lascia ancora intatta la critica downsiana, enormemente influente, dei sistemi multipartitici basati sulla rappresentanza proporzionale (forse i tre quarti delle democrazie!). Come possono le preferenze della maggioranza tradursi in politiche pubbliche quando il governo formatosi dopo un'elezione può avere poco rapporto con i partiti che hanno vinto o perso l'elezione stessa?

Uno dei problemi di *Una teoria economica della democrazia* sta nel fatto che abbandona la discussione a questo punto, lasciando a mezz'aria questa cruciale domanda, invece di passare alla prossima, che potrebbe fornire una risposta. Che è, *come* si formano le coalizioni, e, vi sono elementi nel processo che collegano le preferenze elettorali della maggioranza elettorale alle politiche pubbliche finali?

C'è in effetti un legame. Possiamo basarlo su quella parte dell'analisi downsiana che sottolinea il potere e l'influenza del mediano. L'influenza strategica di questa posizione politica non vale solo per l'elettorato, ma per tutti i gruppi, compresi i partiti coinvolti in negoziati di coalizione. Il partito nella posizione mediana in parlamento è cruciale per ogni maggioranza di governo si formi. Ciò è dimostrato empiricamente dai più importanti risultati scaturiti dalla ricerca comparativa sui governi – più dell'80% delle coalizioni comprendono il partito mediano del legislativo (van Roozendahl 1990; 1992; Laver e Budge 1992, 415-20; Müller e Strøm 2000, 563-69). Quelli che non lo fanno, sono spesso governi di minoranza dipendenti dal sostegno del mediano per la costruzione di una coalizione nel legislativo.

Anche un partito mediano interessato soprattutto alle cariche cercherà di promuovere il suo programma ufficiale per conservare il sostegno degli elettori – ancora una volta, affidabilità e responsabilità. Una tale azione interessata potrebbe svolgere comunque una funzione rappresentativa, *posto* che il sistema elettorale faccia del partito che l'elettore mediano sceglie il partito mediano del legislativo. In questo senso il partito mediano, sia in un sistema maggioritario (fig. 2) sia in un sistema multipartitico (fig. 3) può agire da portatore della volontà della maggioranza (che deve attestarsi, per formare una maggioranza, sulla posizione dell'elettore mediano, o in prossimità di essa).

Quest'argomentazione è sviluppata più pienamente da McDonald, Mendes e Budge (2004), che sottolineano che dipendere da un partito sostenuto dalla maggioranza per tradurre la volontà popolare in politiche pubbliche è inaffidabile, perché in pratica solo circa l'11% di tutti i governi sono formati da un singolo partito con maggioranza elettorale. Sistemi elettorali a collegi uninominali producono spesso una maggioranza legislativa in base ad una maggioranza relativa di voti popolari (Powell 2000). Ma questo indipendentemente dal fatto che la loro posizione sia sostenuta o contrastata da una maggioranza popolare. Sembra quindi che l'idea che la volontà popolare sia trasmessa dal partito che conquista la maggioranza popolare basata sul mediano (fig. 2) abbia applicazioni limitate anche negli Stati Uniti.

Una maggioranza popolare, tuttavia, è solo un caso speciale del mandato «mediano» laddove c'è una maggioranza di partito coesa. Per definizione l'elettore mediano deve essere parte di essa. Ma non vale l'inverso. In altri termini può esserci un me-

diano senza una maggioranza – c'è sempre un mediano anche nel caso della distribuzione multimodale della figura 3. Dato che la preferenza mediana è quella che una maggioranza popolare sosterrrebbe necessariamente se mai emergesse, tutto ciò che è necessario per un'efficace rappresentanza è che il partito mediano nella legislatura eletta sia quello che l'elettore «mediano» sostiene in termini di politiche. I sistemi a rappresentanza proporzionale permettono di solito che questa equivalenza si verifichi. Quelli a collegi uninominali sono meno affidabili sotto questo aspetto.

Per arrivare a questo risultato non è necessario alcun faticoso calcolo da parte degli elettori. Ognuno di essi semplicemente vota per il partito più vicino nello spazio politico, e il partito mediano è identificato a partire dai risultati aggregati (sapendo come i partiti si distribuiscono sul *continuum* politico. La critica di Downs del sistema multipartitico, ovvero che esso sovvertirebbe la razionalità della scelta degli elettori, è irrilevante in questa prospettiva. Votare è altrettanto facile e razionale sia nelle condizioni della figura 3 sia in quelle della figura 2.

L'accettazione di queste idee di un «mandato del mediano» esige che abbandoniamo l'idea che il fine delle elezioni è vincere – concezione che Downs mutua da Schumpeter (1947, trad. it. 269-70). La finalità delle elezioni è piuttosto in primo luogo quella di identificare le preferenze dell'elettore mediano, e poi portarle al potere, facendone quelle del partito legislativo mediano (in un sistema parlamentare). Idea prefigurata dall'enfasi di Downs sull'elemento «mediano». Ma che egli non sviluppa nel suo libro, dato che non va fino in fondo dalle funzioni delle elezioni a quelle del governo. Entrambe debbono essere prese in considerazione da una teoria della democrazia pienamente articolata.

Conclusioni

La precedente discussione illustra molto bene come le formulazioni di Downs, proprio attraverso le sue tensioni ed ambiguità, stimolino potentemente nei ricercatori ulteriori domande e possibili risposte. Mentre alcuni maestri della scienza politica cercano di rinchiudere i propri seguaci in una gabbia d'acciaio di concetti e definizioni, la forza di Downs sta nell'essere aperto, e insieme stimolante. Può non aver risolto ogni

problema in modo definitivo, ma ha certamente sollevato la maggior parte dei problemi importanti per la democrazia, e in un modo che li spinge verso la soluzione. Non ha detto l'ultima parola su nulla. Ma forse è molto importante dire la prima, con forza ed eleganza. Certo questo sembra essere il segreto dell'immenso e duraturo fascino di *Una teoria economica della democrazia*.

Appendice A

Nel capitolo XVI della *Teoria economica* Downs fa un audace e lodevole tentativo, notevole per i tempi in cui è stato concepito, di esprimere in proposizioni – verbalmente – tutta l'argomentazione del libro. Ciò consiste in 25 «proposizioni empiriche» che egli sostiene di ricavare solo da due ipotesi fondamentali – quella della «motivazione dei partiti» (i partiti politici in una democrazia programmano le loro politiche per massimizzare voti), e quella della «razionalità dei cittadini» (ogni cittadino tenta razionalmente di massimizzare il suo guadagno in utilità, compresa quella parte che ricava dall'attività del governo).

Non intendo screditare il pionieristico tentativo di Downs di massimizzare la trasparenza della propria argomentazione, se affermo che questi assunti, in sé, sono insufficienti a derivare anche in modo approssimativo le proposizioni. Budge e Farlie (1977, 104-11, 132-143) hanno cercato di fornire una più adeguata base di inferenza per loro, anche se ciò ha implicato il postulare quasi altrettanti assunti che le conclusioni di Downs! Come riassunto dell'intera *Teoria economica della democrazia*, mi sembra interessante presentare qui questa rielaborazione delle sue argomentazioni. L'esposizione è divisa in due parti: il Modello Generale di Downs (che contiene gli assunti non-spaziali) e le «proposizioni empiriche» – grosso modo le prime e le ultime 100 pagine del libro. La tabella A1 espone gli assunti che sembrano necessari per derivare le proposizioni downsiane della tabella A2. Alcuni assunti sono alquanto *ad hoc*, ma necessari per una specifica proposizione. Queste sono tra parentesi in tabella A1. I numeri assegnati alle «proposizioni» finali della tabella A2 sono quelli del libro. La proposizione A, che predice l'astensione, non è nella lista di Downs, ma la sua argomentazione vi conduce con tanta chiarezza che l'ho inclusa.

Gli assunti aggiuntivi (basati su quelli non-spaziali) necessari a produrre il Modello Spaziale sono elencati in tabella A3, e le «proposizioni» che ne derivano in tabella A4.

Naturalmente questi tentativi di porre sotto forma di proposizioni la *Teoria economica* esponendo il suo intero contenuto sono solo questo – tentativi. Date le ambiguità dello stesso testo possono essere controversi e non pretendono di essere definitivi. È più utile, ad ogni modo, basarsi sui modelli spaziali della *Teoria economica* e svilupparli in una forma più coerente, logica e sempre più matematica. E tuttavia le tabelle, in quest'articolo, integrano il testo per i lettori che desiderano ricapitolare argomentazioni e nessi più specifici.

Tabella A1. Lista degli assunti del modello generale di Downs

La comunità politica è democratica, nel senso che il singolo partito o coalizione di partiti che ha ricevuto il maggior numero di voti nelle precedenti elezioni controlla il governo, i votanti sono del tutto emancipati e i loro voti hanno uguale valore, i risultati delle elezioni e la libertà di attività politica sono rispettati, le elezioni sono regolari e vi prendono parte almeno due partiti;

Le preferenze degli elettori restano le stesse quali che siano gli spostamenti dei partiti;

Gli elettori votano indipendentemente per il partito il cui programma/operato favorisce maggiormente, nel complesso, le loro preferenze;

Gli elettori giudicano la capacità dei partiti di farsi portatori delle loro preferenze o attraverso un raffronto diretto tra queste ultime e il programma/operato del partito, o attraverso indicatori di affinità politica come ideologia, giudizio di persone affidabili, ecc.;

Il programma/operato del partito in base al quale viene giudicata l'affinità è quello della *leadership* del partito;

Se non è probabile che il votare favorirà le loro preferenze politiche in modo significativo, a confronto con i costi, gli elettori non voteranno;

I poveri costituiscono la maggioranza dell'elettorato;

Una maggioranza di elettori non sarà coinvolta profondamente su ogni tematica;

La *leadership* del partito è sempre unita;

Lo scopo primario dei *leaders* è ottenere/conservare le cari-

che, e quindi, in base all' assunto 1, essi debbono ottenere/conservare i voti, ed in base agli assunti 3 e 4, debbono modificare (per ottenere voti) il programma del partito/le azioni di governo, per potersi avvicinare alle preferenze della maggior parte degli elettori;

Tutti i partiti hanno la stessa efficacia nel presentare il loro programma o resoconto ufficiale;

I *leaders* conoscono le preferenze degli elettori e il loro peso;

Gli elettori sanno quale programma/operato di partito ha la maggior probabile affinità alle loro preferenze;

Le informazioni necessarie per decidere l'orientamento di voto sono costose, e quindi gli elettori cercano di economizzare sulla raccolta di informazioni, tranne che negli ambiti in cui sono fortemente coinvolti;

Le informazioni richieste dai *leaders* per decidere le politiche in rapporto alle preferenze degli elettori sono costose, e quindi i *leaders* cercano di economizzare sulla raccolta di informazioni, tranne che negli ambiti in cui sono fortemente coinvolti.

Tabella A2. Proposizioni derivanti dagli assunti del modello generale di Downs

Proposizione 2

In un sistema bipartitico, entrambi i partiti concordano su tutte le questioni fortemente appoggiate dalla maggioranza (Assunti 1-5, 9-13).

Proposizione 6

I governi democratici tendono a redistribuire il reddito dai ricchi ai poveri (Assunti 1-5, 7, 9-13).

Proposizione 7

I governi democratici tendono nelle loro azioni a favorire più i produttori dei consumatori (Assunti 1-5, 9-13, 15, posto che quel governo sia a corto di informazioni e che i produttori siano le fonti più probabili di esse).

Proposizione 11

Molti cittadini, che votano e che considerano importante il voto sono nondimeno scarsamente informati sui problemi in gioco alle elezioni (Assunti 1, 4, 8, 14).

Proposizione 12

Poiché praticamente ogni cittadino si rende conto che il suo voto non è decisivo, è molto ridotto l'incentivo individuale ad acquisire informazioni prima del voto (Assunti 1, 8, 14).

Proposizione 13

Una larga percentuale di cittadini – ivi inclusi gli elettori – non si informa in misura adeguata sui problemi in gioco alle elezioni, anche se ritiene che i risultati delle stesse siano importanti (Assunti 1, 14).

Proposizione 14

I cittadini meglio informati su una specifica questione sono quelli il cui reddito ne è direttamente coinvolto, vale a dire quanti traggono il loro reddito nell'area interessata alla questione (Assunti 1, 14).

Proposizione 15

I cittadini, che sono ben informati sui problemi che li concernono come percettori di reddito, non sono probabilmente informati altrettanto bene sui problemi che li toccano come consumatori (Assunti 1, 8, 15, posto che gli elettori siano più fortemente coinvolti riguardo ai salari che ai prezzi).

Proposizione 16

I cittadini che hanno preferenze politiche tendono a votare in percentuale maggiore di quelli che non vedono alcuna differenza tra i partiti (Assunti 1, 4, 6).

Proposizione 17

Molti cittadini delegano ad altri anche le valutazioni precedenti il voto, seguendone i consigli al momento del voto (Assunti 1, 4, 14).

Proposizione 19

Ceteris paribus, la percentuale di cittadini a basso reddito che si astiene dal voto è più elevata di quella dei cittadini a reddito elevato (Assunti 1, 3-6, 14, posto che gli elettori poveri siano meno in grado di sostenere i costi dell'informazione e del voto).

Proposizione 22

I cittadini esposti ad una informazione proveniente da fonti

che adottano criteri di valutazione diversi tendono ad astenersi dal voto in misura maggiore di coloro la cui informazione proviene da fonti che non si attengono a criteri omogenei (Assunti 1, 4, 6, 14, posto che i costi incrociati delle informazioni non-omogenee accrescano i costi di elaborazione dell'informazione stessa, e quindi del voto, spingendo la *ratio* costi/benefici in direzione del non-voto).

Proposizione A

Molti cittadini non voteranno (Assunti 1, 3-6, 14, dato che la probabilità che un singolo voto cambi l'esito delle elezioni è bassa).

Proposizione 23

I partiti politici tendono a realizzare, una volta eletti, il maggior numero possibile di promesse (Assunti 1, 3, 4, 10, 13).

Proposizione 24

I partiti politici tendono a mantenere posizioni ideologiche coerenti nel tempo, a meno di sconfitte drastiche, che li spingano a cambiare le loro ideologie per avvicinarsi a quelle del partito che li ha sconfitti (Assunti 1, 2-5, 9-13, 15).

NOTA:

I numeri assegnati alle proposizioni sono quelli originali di Downs (ivi, pp. 334-8). Quelle omesse sono in tre casi (1, 8, 20) specificazioni di assunti, e in tutti gli altri esigerebbero, per essere discusse, ulteriori assunti oltre a quella della tabella 3.1. La *Proposizione A* è stata tratta dalla discussione testuale di Downs (pp. 302-9).

Tabella A3. Assunti aggiuntivi necessari per il modello spaziale di Downs

Le preferenze politiche possono essere adeguatamente rappresentate da una linea, vale a dire che la rappresentazione su qualsiasi più alto numero di dimensioni può sempre essere ridotta ad una linea da meccanismi come il «peso» e senza grandi distorsioni (unidimensionalità).

Una linea del genere è limitata da due punti (*a*) e (*b*); (limitatezza).

Le preferenze politiche possono essere ordinate in una distribuzione continua tra (*a*) e (*b*); (continuità).

Tutte le preferenze individuali possono essere collocate in un punto *x*, che sarà o (*a*), o (*b*), o un punto intermedio, di modo che una politica che si collochi in una posizione più vicina ad (*x*) in ogni direzione possibile sarà preferita ad una che si collochi lontano da (*x*) in ogni direzione possibile (picco singolo, e quasi-simmetria delle preferenze).

Le «squadre» di *leaders* del partito possono collocarsi sulla linea in un particolare punto, che rappresenta o (*a*): una collocazione ideologica unica; o (*b*): la media ponderata dei diversi punti occupati dalle diverse politiche di partito (collocazione del partito).

Laddove le politiche dei partiti presentano sia una varianza sia una posizione media, il differenziale tra partiti viene calcolato in termini sia di varianza sia di media (differenziale modificato).

I partiti non possono scavalcarsi sulla linea (nessuno scavalciamento).

Tabella A4. Proposizioni derivate dagli assunti del modello generale di Downs (tab. 3.1) e dagli assunti aggiuntivi del modello spaziale

Proposizione 3

In un sistema bipartitico (con una distribuzione unimodale delle preferenze elettorali) le politiche dei partiti sono (*a*) più vaghe; (*b*) più simili tra loro; (*c*) meno direttamente collegate ad un'ideologia, di quanto avvenga in un sistema multipartitico (Assunti 1, 2-5, 9-13, 16-22).

Proposizione 4

In un sistema multipartitico governato da una coalizione, il governo svolge un'azione meno efficace per risolvere problemi sociali, con politiche meno integrate e coerenti di quelle adottate in un sistema bipartitico (Assunti 1, 2-5, 9-13, 16-22).

Proposizione B (aggiuntiva)

In un sistema bipartitico basato su una distribuzione unimodale delle preferenze degli elettori le politiche di partito sono (*a*) più vaghe; (*b*) più simili tra loro; (*c*) meno direttamente collegate ad un'ideologia; (*d*) più coerenti nonostante i cambiamenti nella direzione del partito; ed è meno probabile (*e*) che

provochino disordini pubblici che in un sistema bipartitico basato su una distribuzione bimodale delle preferenze degli elettori (Downs 1957, trad. it. 334-8; Assunti 1, 3-5, 9-13, 16-20, 22).

Proposizione C (aggiuntiva)

Un sistema bipartitico è prodotto da una distribuzione unimodale o bimodale di elettori sul *continuum* politico, mentre un sistema multipartitico è prodotto di una distribuzione multimodale sul *continuum* (Downs 1957, trad. it. 334-8; Assunti 1-5, 9-13, 16-20, 22).

Proposizione 5

Nuovi partiti sorgono quando: *a*) un cambiamento della legge elettorale altera sostanzialmente la distribuzione delle preferenze dei cittadini lungo l'asse di scelta politica, oppure *b*) si verifica un improvviso mutamento nella visione sociale dell'elettorato, a causa di qualche rivolgimento (una guerra, una rivoluzione, l'inflazione o una depressione), oppure ancora *c*) in un sistema bipartitico uno dei partiti prende una posizione moderata su un problema e i suoi aderenti più radicali organizzano una scissione per obbligarlo a ritornare su una posizione più estrema (Assunti 1-5, 9-13, 16-20; le proposizioni 5 (*a*) e 5 (*b*) ne seguono solo se in precedenza hanno temporaneamente cessato di operare gli assunti 10 e 12, che assicurerebbero altrimenti l'adattamento dei partiti esistenti alla nuova situazione elettorale).

Proposizione 25

Nei sistemi normalmente governati da coalizioni, la maggior parte degli elettori non considera le elezioni come un meccanismo per la scelta del governo (Assunti 1-5, 9-14, 16-20, tutti, ma la proposizione segue per lo più dalla 4).

NOTA:

I numeri assegnati alle proposizioni sono quelli originali di Downs (334. 8). Tutte le altre proposizioni sono o semplici specificazioni di assunti, o sono derivate dal modello generale ed elencate in tabella 3.2, ad eccezione delle proposizioni 9 e 10. Queste due proposizioni, sul voto strategico per partiti senza speranza o per partiti diversi da quelli preferiti, sono connesse nel nostro testo alla proposizione 5 (*c*), e discusse in generale in rapporto alla possibilità di astensione estremista. Il concetto di estremismo dipende dalla collocazione relativa in uno spazio: è per questo che le proposizioni 9 e 10, benché non strettamente dipendenti da assunti spaziali, sono discusse nel contesto spaziale. La proposizione B non è esplicitamente inclusa da Downs, ma è una

chiara ed importante conseguenza della sua discussione alle 171-4. La proposizione C, analogamente, è derivata da Downs (cfr. 154, 162). La formulazione delle proposizioni elencate è quella di Downs, eccetto il testo tra parentesi interpolato per chiarire il significato inteso da Downs.

Riferimenti bibliografici

- Adams, J. (2001), *A Theory of Spatial Competition with Biased Voters*, in «British Journal of Political Science», 31, pp. 121-58.
- Aldrich, J.H. (1983), *A Downsian Spatial Model With Party Activism*, in «American Political Science Review», 77, pp. 974-90.
- (1995), *Why parties: The Origins and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Apsa (American Political Science Association) (1950), *Toward a More Responsible Two-Party System*, New York, Rinehart.
- Arrow, K. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, trad. it. *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, Etas, 1972.
- Barry, B. (1970), *Sociologists, Economists and Democracy*, London, Collier Macmillan.
- Black, D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Budge, I. (1994), *A New Spatial Theory of Party Competition*, in «British Journal of Political Science», 25, pp. 443-467.
- Budge, I., e Farlie, D.J. (1977), *Voting and Party Competition*, London, Wiley.
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Vokens, A., Bara J. e Tannenbaum, E. (2001), *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press.
- Budge, I., Robertson, D. e Hearl, D.J. (1987), *Ideology, Strategy and party Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calvert, R. (1986), *Models of Imperfect Information in Politics*, Boston, Harwood.
- Coughlin, P.J. (1992), *Probabilistic Voting Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dalton, R. e Wattenberg, M. (a cura di) (2000), *Parties Without Partisans*, Oxford, Oxford University Press.
- Davis, O.A., Dempster, M.A.H. e Wildavsky, A. (1966), *A Theory of the Budgetary Process*, in «American Political Science Review», LX, pp. 549-547.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper; trad. it. *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- Hinich, M., Hedyard, J. e Ordeshook, P.C. (1969), *Abstentions and Equilibrium in the Electoral Process*, in «Public Choice», 7.

- Hotelling, H. (1929), *Stability in Competition*, in «The Economic Journal», 39, pp. 41-57.
- Larer, M. e Budge, I. (1992), *Party Policy and Government Coalitions*, Basingstoke, London, Macmillan.
- Lipset, S.M. e Rokkan, S. (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press.
- McDonald M., Mendes, S. e Budge, I. (2004), *What are Elections For? Conferring the Median Mandate* (in corso di pubblicazione, in «British Journal of Politics Science»).
- McKelvey, R. e Ordeshook, P.C. (1975), *Elections with Limited Information*, in «Journal of Economic Theory», 35, pp. 55-85.
- Miller, W., Pierce, C.R., Thomassen, J. e Herrera, R. (et al.) (1999), *Policy Representation in Western Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Müller, W. e Strøm, K. (a cura di) (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass, Harvard University Press; trad it., *La logica dell'azione collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1983.
- Powell, J.B. (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- Powell, J.B. e Whitten, G.D. (1993), *A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context*, in «American Journal of Political Science», 37, pp. 391-414.
- Riker, W.H. (1982), *Liberalism against Populism*, Prospect Heights, Waveland Press.
- Riker, W.H. (1993), *Agenda Formation*, Michigan, Ann Arbor.
- Riker, W.H. e Ordeshook, P.C. (1973), *Positive Political Theory*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Robertson, D. (1976), *A Theory of Party Competition*, London, Wiley.
- Schumpeter, J.A. (1947), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper; trad it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Comunità.
- Simon, H. et al. (1961), *Public Administration*, New York, Knopf.
- Smithies, A. (1941), *Optimum Location in Spatial Competition*, in «Journal of Political Economy», 59, pp. 423-439.
- Van Roozendaal, P. (1990), *Centre Parties and Coalition Formation: A Game-Theoretic Approach*, in «European Journal of Political Research», 18, pp. 325-348.
- Van Roozendaal, P. (1992), *The Effect of Dominant and Central Parties on Cabinet Composition and Durability*, in «Legislative Studies Quarterly», 14, pp. 5-36.
- Wright, W. (1971), *Comparative Party Models: Rational Efficient and Party Democracy*, in W. Wright (a cura di), *A Comparative Study of Party Organization*, Columbus, Ohio, Merrill, pp. 17-54.

[Traduzione di Rosamaria Scognamiglio]