

“Partecipazione, Associazionismo e Qualità Democratica. Note per discussione”

Leonardo Morlino

Scienza politica, Università di Firenze - Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze

Questo paper tocca due aspetti preliminari e importanti per qualsiasi analisi della qualità democratica. Ad essi corrispondono due domande altrettanto importanti che formuliamo così: 1. qual è la concezione di ‘buona’ democrazia da preferire; e 2. quali sono le concezioni ideali di democrazia effettivamente esistenti nella teoria politica contemporanea da discutere con maggiore attenzione.

Qui non interessa fare riferimento a una definizione minima di democrazia, che postula la necessità di avere concretamente: la possibilità di votare per tutti gli adulti, elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette, più di un partito e diverse e alternative fonti di informazioni (Morlino 2003). Si deve partire da una prima definizione ideale di democrazia. Esistono diverse analisi teoriche che direttamente o indirettamente richiamano una qualche concezione ideale di ‘buona’ democrazia. Indicherei le seguenti come le più importanti: democrazia partecipativa, democrazia associativa, democrazia deliberativa, democrazia organizzata. Qui ci focalizzeremo sulle prime due concezioni dopo avere visto la nozione di ‘buona democrazia da preferire.

La ‘buona’ democrazia

Si potrebbe semplicemente proporre la seguente definizione: “il regime che crea le opportunità istituzionali migliori per realizzare libertà e uguaglianza” (Morlino 2003). In questa proposta, vi è la qualità come contenuto rispetto ai due grandi valori della democrazia, libertà/uguaglianza, sempre ricordati e ribaditi dalla maggioranza delle concezioni normative, ovviamente anche in modo disgiunto; vi è la qualità procedurale con il riferimento alle istituzioni, alle regole e al loro funzionamento; e infine vi è attenzione al risultato per il cittadino nelle “opportunità migliori per realizzare..”. Si potrebbe anche accettare un’altra definizione di ‘buona’ democrazia ovvero democrazia di qualità come la seguente: “assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà e uguaglianza dei cittadini” (si veda pure Morlino 2003).

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

esempio, per qualcuno potrebbe andare bene una definizione che sottolinei solo la libertà o solo l'eguaglianza ovvero libertà e aspetti procedurali insieme.

Quali sono i diversi modi in cui la qualità della democrazia è stata studiata in questi anni? Vi è, in primo luogo, un insieme di ricerche che viene chiamato '*auditing*'. Vi sono, poi, il filone di studi sulla *governance*, quello sulla *performance*, quello del '*best institutional design*'.

Quando si parla di *auditing*, in realtà, si ha il trasferimento nell'analisi politica di quella che viene chiamata, in ambito diverso, la 'revisione dei conti'. Ad esempio, alcuni colleghi inglesi, quali David Beetham e altri (2002), hanno svolto un'analisi del funzionamento della democrazia anglosassone appunto in termini di "*auditing*", nel senso che il 'revisore' conduce un'analisi dettagliata, precisa di alcuni aspetti che si riferiscono al funzionamento concreto delle diverse istituzioni democratiche.

Con *governance* e soprattutto con '*good governance*' si è in un ambito diverso, tedesco e anche americano all'origine, e l'attenzione è soprattutto sull'efficacia, sulla effettività dei meccanismi di governo, soprattutto in senso procedurale. *Governance* è un termine proposto da uno studioso tedesco di amministrazione pubblica come Renate Mayntz e, più tardi, da colleghi americani di impostazione neo-istituzionalista, come James March e Johan Olsen e diversi altri.

Quando invece si parla di *performance* ci si riferisce a concetti che esistevano già nei primi anni Settanta. La traduzione migliore è probabilmente 'rendimento'. Il riferimento non è tanto alle procedure, ma piuttosto ai risultati. Anche a questo proposito si stanno trasferendo alle politiche e alle istituzioni nozioni che vengono soprattutto dal mondo industriale e dal management.

Il "*best institutional design*" è un approccio tradizionale e si hanno numerosi costituzionalisti italiani ed europei che l'hanno seguito. E' diventato più importante soprattutto dalla fine anni Ottanta in poi quando nei processi di democratizzazione dell'Est europeo si è dovuto affrontare l'elaborazione di carte costituzionali, e dietro questo compito è ricomparso il quesito del 'miglior governo'.

Che cosa vi è di diverso nell'approccio della qualità democratica qui proposto? Rispondo ancora brevemente. Quando parlo di qualità della democrazia propongo un'analisi che mira ad essere neutrale: si considerano diverse concezioni di democrazia che sono assorbite tutte dalle dimensioni che propongo di analizzare. Questa la novità dell'approccio della qualità democratica. Occorre, però, essere molto più preciso circa la nozione di 'qualità'. Se si richiamano altre sfere di conoscenza, quale il *marketing*, la progettazione industriale, la medicina, si vede subito che esistono almeno tre significati di qualità. Tutti e tre rilevanti e importanti per noi. Tutti e tre con conseguenze importanti per la nostra analisi. Una qualità come *procedura* o, meglio, come insieme di procedure. Per esempio, nella produzione di un manufatto, vi è un processo preciso e controllato con tempi e metodi ben definiti che sostanzia la qualità di quel prodotto. Riconducendo l'aspetto procedurale alla studio della democrazia, si ha uno dei filoni principali della teoria democratica, appunto noto come democrazia procedurale con grandi studiosi come Schumpeter o Bobbio. Considerare la qualità come procedura non solo ci aggancia immediatamente a un filone di filosofia politica, ma anche a uno di ricerca empirica sulle procedure proprie delle democrazie reali, quali voto, elezioni, processi decisionali con regole maggioritarie e così via.. Secondo significato: qualità come *contenuto*. Un prodotto viene costruito con caratteristiche strutturali precise in termini di materiali e forma, e tutti i diversi dettagli attinenti al suo contenuto. Ancora nella teoria filosofica e nella ricerca empirica sulla democrazia l'analisi dei contenuti di questo tipo di regime è centrale in numerosi autori e ricerche. Esiste poi un terzo significato di qualità come *risultato*. Banalizzando è la *customer satisfaction* a cui fanno riferimento numerose analisi di *marketing*. E anche a questo proposito l'analisi della soddisfazione del cittadini per la

democrazia in cui vive e la conseguente legittimazione delle sue istituzioni è un altro tema di cui la ricerca politica si è occupata diffusamente.

Alla fine a questi tre significati corrispondono diverse concezioni di democrazia; diverse sono le analisi in termini normativi di democrazia procedurale; parimenti numerose sono le concezioni che si rifanno ai contenuti in termini di eguaglianza-solidarietà e libertà; ben noti sono quelle opzioni che sottolineano i risultati della democrazia. Quindi, si hanno questi tre significati di qualità che trovano immediata corrispondenza con le diverse, principali concezioni normative di democrazia.

Qualità al plurale

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

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

Si deve, poi, accettare un'altro elemento che recentemente è stato evidenziato dai processi di democratizzazione, soprattutto, nell'Est Europa, ma era già stata limpidamente fissata da Bobbio, prima, e da Sartori, poi, nel suo *Democrazia e definizioni* (1957). Usando i termini di Sartori si tratta della 'relazione procedurale non reversibile tra libertà e uguaglianza', o meglio tra libertà e uguaglianza-solidarietà. A questo proposito i punti sono due e intrecciati rispetto all'analisi condotta fin qui: gli aspetti procedurali sono molto importanti nelle concezioni normative di democrazia, e l'esistenza di procedure è condizione *sine qua non* per l'avanzamento nei contenuti di una democrazia. Tale 'relazione' è 'non reversibile' in quanto non è empiricamente sostenibile che l'uguaglianza può venire prima della libertà. Nel momento in cui cade il muro di Berlino, quando i regimi post-totalitari dell'Est Europa con le loro promesse di socialismo reale falliscono, contemporaneamente si rivela come sia una grande illusione proprio il considerare che vi

possa essere una democrazia nei contenuti, contraddistinta dall'uguaglianza a prescindere dalle procedure democratiche, sostanziate nei diritti e indirettamente indicate nella definizione minima, sopra proposta. E' ovviamente importante che Bobbio e Sartori evidenziavano questo punto già alla metà degli anni Cinquanta, dopo la rivoluzione ungherese. Dunque, i diritti civili di libertà vengono prima di quel tanto di eguaglianza è stato realizzato nelle nostre democrazie attraverso i vari istituti di *welfare*, e a cui è stato fatto riferimento spesso come diritti sociali.

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

Si consideri, innanzi tutto, che cos'è l'*accountability*? La mia definizione ha senso soprattutto ai fini della ricerca, però ne potreste vedere anche degli aspetti collaterali. *Accountability* è 'la responsabilità dei governanti fatta valere attraverso l'uso di meccanismi di monitoraggio, sanzione e premio da parte di attori istituzionali e non istituzionali che hanno il potere e la volontà di agire per controllare le azioni delle istituzioni di governo nell'esercizio della propria attività'. Più semplicemente l'*accountability* è la chiamata a rispondere di una decisione da parte di chi ha il potere di farlo. Che cosa significa questo? Qui ho immediatamente messo l'accento sull'analisi dell'*accountability* nell'ambito di regole, di procedure. Chiarisco meglio. Il *lobbyist* che fa pressione sull'assessore o sul ministro per ottenere una certa decisione, soprattutto se lo fa alla luce del sole, non fa qualcosa di illegittimo. Però, la sua azione non rientra nell'ambito dell'*accountability*. L'analisi dell'*accountability* va collocata nell'ambito della rappresentanza del cittadino oppure in relazione ai controlli reciproci e non esistenti tra istituzioni diverse. Così messa la mappa concettuale che si apre davanti è questa. Innanzi tutto, l'*accountability* ha tre aspetti. Un aspetto che è informazione: per considerare una persona responsabile di qualcosa devo sapere; devo essere informato su che cosa abbia fatto. Secondo aspetto: giustificazione: da parte di chi ha compiuto una certa azione devo sapere perché l'ha fatta, sia sentendone le dichiarazioni che leggendo documenti e altro. Terzo aspetto: possibilità di punizione/ricompensa da parte del cittadino o di un'altra istituzione sull'attore considerato. Quindi, ribadisco i tre elementi: informazione, giustificazione, punizione/ricompensa.

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

Accanto a queste due *accountabilities*, ce ne può essere una terza, quella *societaria*, che in realtà presuppone l'esistenza di una sfera pubblica effettiva dove i protagonisti sono soprattutto opinion leaders attraverso i *media*, a cominciare dalla

televisione, in cui aspetti informali dispiegano gli stessi o simili effetti di monitoraggio e chiamata di responsabilità dei governanti costretti a rivedere, adattare, cambiare le proprie decisioni come risultato di quell'azione svolta attraverso i media. Da più parti si è messa in dubbio l'esistenza di un'*accountability* societaria che sia effettivamente autonoma rispetto alle altre due *accountabilities*. Cioè un *opinion leader* riesce ad influenzare il governante in quanto influenza o si suppone influenzi l'elettore oppure il giudice della Corte Costituzionale o altra situazione simile. Una qualche autonomia di questa terza forma emerge meglio se dell'*accountability* si evidenzia l'azione di informazione e monitoraggio svolta dai soggetti coinvolti verso il governo centrale o anche locale. Concludendo sul punto, si può configurare un terzo tipo di *accountability* in cui il protagonista o i protagonisti siano attori come i *media* - un giornale, un canale televisivo - che svolgono un'azione che in parte si riconduce alle altre due *accountabilities*, in parte può avere un senso autonomo.

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

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

E' utile, però, fermarsi sulle componenti del concetto e guardarne tutta la problematicità. Quando si sostiene che uno degli elementi fondamentali è l'informazione, si tocca uno di quegli elementi minimi della democrazia sopra ricordati. Si tocca anche la possibilità che una persona si voglia effettivamente informare. Ovviamente, questo cittadino deve avere la possibilità concreta di farlo. Vi deve, cioè, essere domanda e offerta di informazione. In questo senso, la partecipazione rispetto all'*accountability* diventa un elemento fondamentale: informazione e partecipazione sono assai connesse. Però la stessa informazione rispetto a problemi che spesso sono oggettivamente complessi è difficile. Il capire bene i termini del debito pubblico o delle decisioni relative prese non è del tutto banale o accessibile a tutti. Quindi accedere all'informazione significa avere, in concreto, un background culturale. Ma questo stato di cose può avere come conseguenza scarsa partecipazione e scarsa informazione. Vi può essere una più o meno accentuata manipolazione dell'informazione. E di tale manipolazione può essere autore un canale comunicativo, come una radio o un giornale, o anche consapevolmente un leader politico nel momento in cui si confronta con l'elettore oppure quando sta al governo. Un recente esempio in cui quella manipolazione si è vista all'opera è dato dalla giustificazione della guerra Iraq nel 2003, basata sull'esistenza di armi di distruzione di massa, che si sono rivelate inesistenti. Nell'insieme l'analisi della giustificazione delle proprie azioni rimane un aspetto molto importante su cui vi è sia manipolazione consapevole che buona fede. Svolgere in termini oggettivi un'analisi empirica della giustificazione ed eventuale relativa manipolazione comporta il tenere presente tanti elementi e sapere rilevare una complessità, il che non sempre è facile fare. Talora vi è semplicemente non comprensione della giustificazione da parte dello stesso ricercatore.

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

Democrazia partecipativa

Secondo Arnstein, la partecipazione dei cittadini deve avere come obiettivo e come risultato una redistribuzione dei poteri a vantaggio dei cittadini (con riferimento alle risorse economiche, di informazione, alla possibilità di potere contare nella definizione delle policies). Se l'*outcome* della partecipazione non produce redistribuzione delle risorse, riforme significative a favore di coloro i quali sono svantaggiati, e a tutti gli effetti è mantenuto lo status quo, allora la partecipazione è stata un rituale vuoto e un esercizio di pura retorica politica. La partecipazione, dunque, nella prospettiva di Arnstein, è per il cambiamento "endogeno" e "dal basso". L'istanza riformatrice e di cambiamento sociale, gli ideali di giustizia redistributiva, la ricerca di una ridefinizione della relazione tra "policy makers" e "policy takers" costituiscono, più in generale, il cuore democratico delle teorie partecipative e trovano sperimentazioni e applicazioni affascinanti in programmi di riqualificazione e di rigenerazione urbana.

La spinta a riequilibrare il potere delle elites è, comunque, una lotta caratteristica di quegli anni. Rileggendo il testo di Carole Pateman (1970) sulla partecipazione e la teoria democratica, possiamo trovare numerose assonanze. Per Pateman c'è un nesso stretto tra istituzioni fondamentali per una società,¹ relazioni di subordinazione che hanno origine da queste, e qualità democratica. Si tratta delle relazioni che sono fondate su rapporti di natura diadica. Nel "governo democratico" la Pateman coglie la relazione tra soggetti decisori e destinatari delle decisioni, tra *policy makers* e *policy takers*, che comporta

¹ Pateman presta attenzione all'istituzione del matrimonio, per quanto riguarda la subordinazione delle donne, e a quella che si coagula intono al lavoro-occupazione, che costruisce legami e rapporti di subordinazione soprattutto per donne e giovani; tali istituzioni sono viste non tanto nei singoli casi di rapporti tra persona, ma come istituzioni sociali, come codici e convenzioni che sono radicati socialmente e diventano strutture cognitive, oltre che meccanismi di potere. Secondo questa studiosa la qualità della democrazia dipende anche dai gradi di subordinazione e dalle disuguaglianze che si creano intorno a queste istituzioni sociali.

l'istituzionalizzazione di relazioni di potere e di rapporti di subordinazione. Dentro queste istituzioni, si realizzano in concreto potenti disuguaglianze, fino alla condizione di "selective democracy", una democrazia che è rappresentativa limitatamente per coloro che sono considerati le persone giuste da rappresentare, e le masse, e i poveri". Inoltre, secondo Pateman, sono da guardare come interessanti le risposte che localmente possono essere trovate alle domande e ai problemi sociali. La dimensione locale viene assunta come fertile e produttiva per le pratiche che hanno luogo, per le risoluzioni che si rinvengono e per i nuovi problemi che si pongono (tanto più se in una prospettiva di *auto-governo* e di *auto-organizzazione*).

Secondo questa autrice, la base empirica di cui dispongono gli studiosi dei fenomeni partecipativi cambia considerevolmente se si assume la prospettiva statale-nazionale, o quella locale, sono proprio diverse le pratiche partecipative. Nel primo caso continuano ad avere centralità assoluta le istituzioni rappresentative e la partecipazione politica nei circuiti della democrazia rappresentativa. Di qui la prospettiva di considerare i cittadini come sostanzialmente pigri, passivi. Secondo la Pateman, la posizione prevalente tra gli accademici che scrivevano di *teoria democratica* negli anni '60 era di diffidenza e ostilità rispetto alla cittadinanza attiva. Vi era, dunque, uno scollamento tra le domande sociali, i movimenti e gli interessi e le posizioni disciplinari. I riferimenti empirici degli studi continuavano ad essere il comportamento dei cittadini alle elezioni, e per questa via non si incontravano ovviamente le domande sociali più rilevanti, anche rispetto alle istanze partecipative. Nel secondo caso le politiche locali offrono un ottimo osservatorio di pratiche, formule, sperimentazioni per studiare la partecipazione politica. Di qui un certo ottimismo per la realizzazione degli ideali della partecipazione democratica.

Tornando alla Arnstein, le politiche che introducono e promuovono la partecipazione, cui fa riferimento, sono i 1000 "Community Action Programs", i 150 "Model Cities Programs" e altri programmi verso i quali mostra di essere comunque molto critica², non tanto rispetto alle intenzioni quanto all'approccio sviluppato e ai risultati conseguiti. Questi programmi si collocano nel pieno della "svolta partecipativa" del riformismo. E' la "strategia riformista del *government*", detta anche "dell'ascolto", che segna nelle pratiche di intervento urbano il passaggio dal "*community development*" al "*community involvement*", che prende piede negli Stati Uniti a seguito, da un lato, dell'evidente fallimento di programmi di lotta alla povertà, improntati a modelli di "razionalità sinottica" per le scelte pubbliche e per la pianificazione degli interventi; e, dall'altro, a seguito dei movimenti dei neri, del femminismo, e dell'emergere di nuove domande di beni e servizi, di nuovi soggetti che si fanno parte attiva nella rivendicazione di questi bisogni e di un'estensione dei diritti sociali. Sono politiche caratterizzate da tentativi di costruire contesti multi-attoriali di azione e da obiettivi di "equalizzazione" (come prodotto di uguagliamento, ovvero riduzione degli squilibri e contrasto alle "differenze ingiuste" e di standardizzazione, con l'introduzione di standard minimi condivisi, sorta di "soft regulation"), a favore di categorie di popolazione svantaggiate. Costituiscono l'inizio di una stagione che vedrà accumularsi sperimentazioni di approcci partecipativi, con altalenante efficacia.

Un motto, ma anche un obiettivo di questi programmi è quello di perseguire la "*maximum feasible participation*" delle comunità locali, degli abitanti delle aree destinarie degli interventi quanto degli attori sociali ed economici, delle amministrazioni pubbliche, dei governi locali. Questi programmi presentano un'estensione del concetto di

² Non è questo il contesto, ma sarebbe interessante in proposito passare in rassegna i programmi federali che si sono susseguiti nel tempo e che costruiscono una sorta di "carriera partecipativa" per alcune *policies*, fino agli "Empowerment Community Zones" dell'Amministrazione Clinton negli anni '90, che inaugurano la stagione del "*community building*" e che richiamano programmi che negli stessi anni lancia la UE in Europa (ad esempio, l'Iniziativa Comunitaria Urban), e che molti governi nazionali sono parimenti impegnati a sperimentare, in varie forme.

stakeholders ovvero si amplia il novero dei portatori di interesse e delle poste in gioco (e tra i portatori di interesse vengono fatti rientrare anche gli abitanti: in questo il modello non è concertativo, ma propriamente partecipativo e di “coinvolgimento”); parallelamente, si introduce la formula sperimentale del partenariato pubblico-privato per la progettazione e la realizzazione degli interventi, assieme con l’adozione di un approccio integrato, in contrasto con la frammentazione e la settorializzazione degli interventi.

Detta in questi termini, la svolta partecipativa innestata con questi programmi sembra preludere allo scivolamento di paradigma che si evidenzierà negli anni a seguire, dal *government* alla *governance*, se non fosse che la realtà dell’implementazione in molti casi è risultata meno promettente delle intenzioni. In generale, la fiducia nei processi partecipativi sta, al di là che nei risultati che effettivamente si ottengono rispetto alle aspettative, nella azione di stimolo delle istituzioni, delle organizzazioni e dei cittadini; nell’aumento della conoscenza e capacità di affrontare i problemi, di intravedere nuove opportunità di azione, di mobilitare risorse endogene; nella responsabilizzazione di cittadini e amministrazioni, nella costruzione di un clima di maggiore impegno, fiducia, coesione, collaborazione; nel coinvolgimento di attori e soggetti che altrimenti sarebbero rimasti esclusi, perché deboli, o volutamente estranei al processo, perché portatori di interessi forti; nella formazione di relazioni interistituzionali cooperative e più trasparenti.

La scala di partecipazione

La suddivisione delle forme di “partecipazione” inventariate consente di costruire una scala di valutazione dove si ascende attraverso tre livelli, ciascuno composto di più gradi. Ne diamo una sintetica descrizione (vedi fig. 1). Si parte da un livello di *non partecipazione*, che è riassumibile nel concetto di “cura” (è il caso di azioni intraprese con fini “strumentalmente educativi” e di “cura passiva” dei soggetti svantaggiati, da parte dello stato, con effetti inibenti rispetto all’*empowerment* degli individui e delle comunità locali) e che consta di due gradi: “*manipulation*”, “*therapy*”. Il livello successivo è detto *tokenism*³, riassumibile nella parola-chiave “ascolto” (si tratta di azioni intraprese allo scopo di ascoltare e dare voce ai cittadini) e consta di tre gradi: “*informing*”, “*consultation*”, “*placation*”, riconoscibili come le forme a tutt’oggi prevalenti della partecipazione, pur se con altra consapevolezza politica e sociale. Il livello più alto è quello del *citizen power*, che consente l’effettiva influenza dei cittadini sui processi di decisione in tre gradi: *partnership*, *delegated power* e, al massimo grado, *citizen control*⁴. Questi ultimi livelli stanno ad indicare un’effettiva parità tra partecipanti e la sovversione della frattura tra “decisori” e “destinatari delle decisioni”.

Per ciascuna concezione democratica trattata è interessante soffermarsi su come viene ridefinito il ruolo degli esperti nel *policy making*. Le competenze tecniche vengono utilizzate assai differentemente nei tre livelli dello schema: il primo vede un forte ruolo dell’analista, che dispone delle competenze necessarie per “assistere” le comunità locali e per risolvere i problemi di determinate categorie sociali, con specifiche “terapie”; il secondo vede il tecnico ridefinire il proprio ruolo assumendo funzioni di mediazione/facilitazione/animazione e supporto alla decisione politica; il terzo, ponendo il primato delle forme di conoscenza ordinaria ed interattiva, e dei saperi locali per la risoluzione dei problemi sociali, rende piuttosto marginale il ruolo dell’esperto. Infine, non

³ Il termine viene utilizzato a indicare “la pratica o politica di compiere non più che uno sforzo minimo per offrire alle minoranze opportunità uguali a quelle di cui gode la maggioranza” (Dizionario Webster). In concreto la gestione delle rivendicazioni delle minoranze e delle categorie più deboli avviene attraverso pratiche di ascolto, fortemente mediate e orientate alla pacificazione dei conflitti per motivazioni di ordine sociale, cui non seguono effettivi provvedimenti di risoluzione dei problemi o significative modifiche agli assetti di decisione.

⁴ Sul rapporto tra modelli di razionalità, stili di decisione e di partecipazione, si veda più estesamente Bobbio (1996), Innes (2001), Gelli (2002).

dobbiamo dimenticare quanto osservava Dente (1989) ovvero che responsabili della gestione di procedure partecipative sono spesso funzionari dell'amministrazione pubblica, che vengono variamente coinvolti nelle iniziative intraprese dagli enti locali.

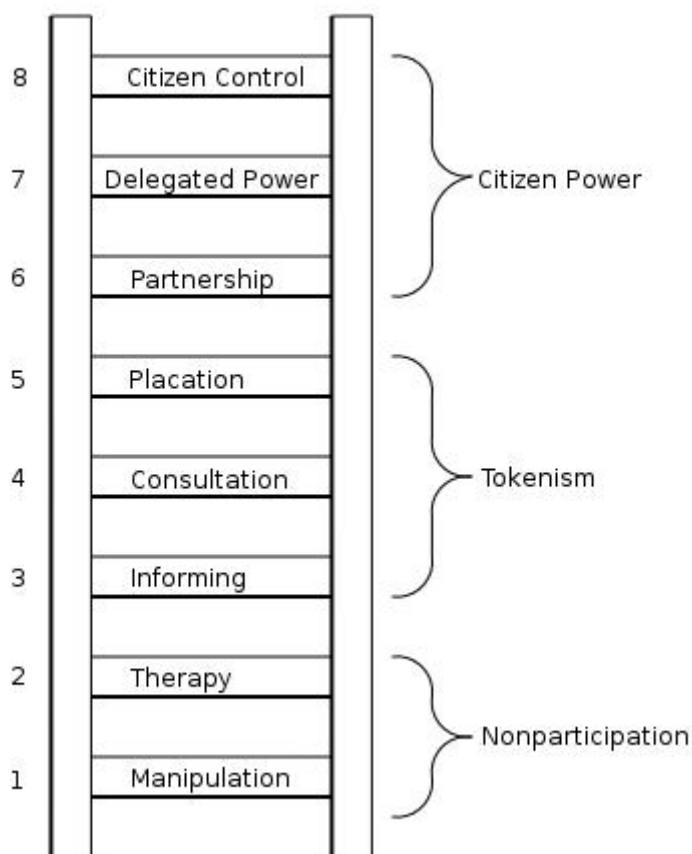


Figura 1: Gli otto gradini nella scala della partecipazione cittadina (Arnstein 1969).

Nella prospettiva sopra descritta, si possono rivedere alcune dimensioni significative della qualità democratica. Così, si osserva la necessità di rivedere la definizione di *responsiveness* ovvero di immaginarla in un contesto di negoziazione della responsabilità tra le parti: in particolare, i cittadini sono responsabili del controllo delle decisioni, dei provvedimenti presi; ma i partecipanti possono anche assumere responsabilità attiva rispetto agli interventi. Vi è, inoltre, una complessificazione degli aspetti di *accountability*. Per i decisori politici e i funzionari pubblici, giustificare la scelta di criteri di inclusione/esclusione impiegati, informare dei risultati, rendere trasparente l'uso che si fa di quanto emerso dalle consultazioni etc., pone più in generale il problema di come rendere conto dei processi partecipativi (ai cittadini, alle istituzioni, ai partecipanti). Il circolo dell'*accountability*, inoltre, forma delle relazioni in senso orizzontale tra politici-esperti-funzionari, e tra questi e il novero ristretto dei partecipanti al processo e la cittadinanza.

Peraltro, concretamente, in certi casi la consultazione è effettiva, ma a fronte di molti contributi della cittadinanza, i responsabili del processo partecipativo non rendono conto di quanto è emerso complessivamente dai vari contributi, né rispondono in merito all'uso che di questi verrà fatto o non fatto in relazione alla stesura del piano – in questo modo, se anche vi fosse stata inizialmente, viene annullata qualsiasi influenza dei partecipanti sulle decisioni. Domandare ai partecipanti del loro grado di soddisfacimento rispetto all'esperienza partecipativa è una pratica ricorrente nella valutazione dei processi partecipativi. Un'altra situazione frequente sono i processi partecipativi che ottengono

molto consenso politico, ma di fatto raccolgono la voce e le istanze di pochi “attivisti”, di singoli o reti di cittadini che sono come dei “professionisti” della partecipazione, che formano una sorta di sub-élite locale che collabora con i poteri locali e che è fortemente politicizzata (Bang, 2005). Questa partecipazione finisce per escludere molta parte della cittadinanza e della società civile, che viene impropriamente “rappresentata” da quei pochi e che incontra difficoltà ad accedere al processo partecipativo. Molte “partnership”, per concludere questa serie di esempi indicativi, piuttosto che funzionare come associazioni di individui e di organizzazioni che si confrontano e partecipano alla pari alla costruzione e realizzazione di progetti, co-decidendo, sono degli accordi formali, privi di qualsiasi effettività di cooperazione, che spesso nascondono una gerarchia sostanziale tra partecipanti ove il gioco è controllato da pochi.

Democrazia Associativa.

Una diversa gradazione di partecipazione (secondo gli schemi interpretativi consolidati della domanda politica, che risentono molto dell'impostazione di democrazia rappresentativa) è connessa a forme di autogestione e di auto-organizzazione da parte di gruppi che hanno una radicata base sociale e si configurano secondo forme diverse di associazione e di azione (comitati, associazioni locali, movimenti, o altro). Questi gruppi partecipano organizzandosi a volte intorno a una protesta (alla base della quale in genere vi è una condivisione di valori) o portando avanti insieme una azione politica e sociale e avanzando proposte ove l'interesse è conquistare visibilità pubblica, innescare un processo di sensibilizzazione del pubblico (affinché, ad esempio, un tema entri nell'agenda politica) e la finalità ultima è operare un cambiamento, spesso in rottura con l'esistente, la tradizione.

Questo tipo di partecipazione dal basso fa riferimento alla mobilitazione di risorse sociali in modo non pianificato. Ed avviene spesso sia in reazione all'annuncio di decisioni le cui conseguenze vengono percepite come pesanti da una comunità territoriale, da un gruppo, o da un settore, sia in reazione all'implementazione di una politica, sempre in modo non prevedibile. Inoltre, fa riferimento anche alle pratiche partecipative e deliberative della *civil society*, che possono essere del tutto autonome e indipendenti dalle politiche pubbliche e dalle finalità, più o meno esplicite, del corpo politico-amministrativo di governo. Queste forme rispecchiano la natura sociale dell'uomo e il suo bisogno di vita associativa (Walzer, 1992, p. 97).

“Nel network associativo” della società civile “le persone prendono molte altre decisioni, minori, però capaci di diminuire la distanza che altrimenti si forma tra i cittadini e lo stato, l'economia (il mercato) [...] anche gli esiti di iniquità del mercato possono essere limitati in questo modo” (Walzer, 1992, p. 99)⁵. La *democratic civil society* è un ambiente in cui si può svolgere un ruolo effettivo di partecipazione, ci si può rendere capaci di decidere e si può essere membri effettivi di processi di decisione, anche se per decisioni “minori” (così, si conosce anche l'autorità, dalla parte di chi la esercita).

⁵ La conclusione cui giunge Walzer è che comunque lo Stato non può reggere a lungo se alienato dalla “civil society” così come questa non deve essere vista come alternativa allo Stato (la *governance* non esclude il *government*) e almeno per due motivi fondamentali. Primo, perché le organizzazioni stesse della “civil society” hanno bisogno dell'aiuto dello Stato, sotto varia forma (programmi e servizi specifici, risorse finanziarie, sgravi ed esenzioni fiscali, protezione, validazione delle licenze, soprattutto, lo svolgimento di funzioni regolative da parte dello Stato a fini di garanzia) per potere realizzare i propri progetti. Secondo, perché anche nella “civil society” gli automatismi, gli appalti burocratici possono prendere il sopravvento e perché si possono produrre relazioni di potere radicalmente ineguali, riproducendo condizioni di ingiustizia (Walzer, 1992, 104).

Secondo Hirst (1994)⁶, l'associazionismo ha una duplice qualità: consente tanto la cooperazione quanto il mercato. L'azione di solidarietà sociale delle associazioni autogestite e volontarie, delle reti della cittadinanza attiva può contribuire alla crescita degli individui e al benessere sociale, alla sostenibilità dello sviluppo economico, provvedendo alla produzione e riproduzione di beni comuni, al servizio della collettività, svolgendo una funzione spesso sussidiaria rispetto a quella dei governi. Hirst sottolinea, poi, le componenti di attivazione spontanea dell'associazionismo, la qualità di auto-governo, e il carattere volontario dell'azione, in particolare a livello locale. La democrazia associativa può rafforzare le istituzioni rappresentative e la democrazia rappresentativa, e contribuire a che: "la società disponga di un quadro di regole essenziali di riferimento per guidare gli attori sociali; siano individuate quelle forme di fornitura dei servizi pubblici che vincolino i funzionari pubblici a rendere conto del loro operato; si proteggano i diritti e gli interessi dei cittadini" (Hirst 1997, 18). Alla base della proposta di Hirst⁷ vi è la constatazione della crisi delle capacità associative dei partiti, della polverizzazione del loro entroterra, e della progressiva statalizzazione della società, che si è prodotta di conseguenza alle logiche e modalità di produzione dei beni pubblici definite con il "welfare state", che hanno ridotto progressivamente le capacità e gli spazi di opportunità della società di attivarsi e impegnarsi nella risoluzione dei problemi sociali. Il riconoscimento del pluralismo e la valorizzazione delle componenti di autoorganizzazione delle reti sociali informali e dei corpi intermedi associativi di cui sono costituite le società postmoderne non sfocia in tentazioni antistatalistiche, in quanto l'obiettivo è il rinnovamento delle metodologie di governo. La posta in gioco è la profonda trasformazione dello Stato, a partire dalla ridefinizione dei suoi compiti. Lo Stato è chiamato a svolgere un ruolo di arbitro e garante, una nuova funzione regolatrice che riconosce spazi di azione diretta, e di sorveglianza, alle organizzazioni della società civile e al contempo provvede a regolare lo stesso pluralismo associativo. In questa prospettiva di azione politica e sociale si riapre il dibattito sulla dimensione procedurale della democrazia, composta tuttavia secondo soluzioni regolative originali e differenziate, e si pone la questione dell'integrazione della componente procedurale con quelle partecipative e del welfare. "Il coronamento della democrazia associativa consisterebbe quindi nella restituzione delle istituzioni pubbliche – le pubbliche amministrazioni, gli organismi rappresentativi, finanche i partiti – non a un popolo sovrano genericamente inteso e demagogicamente evocato, bensì ai cittadini. Rendendo tali istituzioni meno remote e più responsabili, consentendo ai cittadini di contare di più entro di esse, sebbene per tramite delle associazioni e pur sempre nelle forme mediate della rappresentanza, si attenuerebbe l'estraneazione dei cittadini medesimi e i regimi democratici beneficerebbero di riflesso di una capitalizzazione di legittimità più elevata, così come ne beneficerebbero le loro singole istituzioni" (Mastropaolo, 1999, 19).

Sono note e variamente dibattute, a volte particolarmente controverse, le tesi della relazione tra associazionismo, forme di cittadinanza attiva, formazione di capitale sociale e rendimento delle istituzioni democratiche⁸, le tesi sul contributo dell'associazionismo alla costruzione di virtù civiche dei cittadini, a processi di apprendimento sociale. Sicuramente si è fatto spazio, nelle teorizzazioni quanto nelle pratiche correnti, l'idea della bontà della

⁶ Alla metà degli anni '80 Hirst elabora una interessante ricostruzione della democrazia associativa (Hirst 1989, 1993, 1994), riprendendo e sviluppando idee del pluralismo politico di matrice anglosassone e del socialismo corporativo degli anni '20.

⁷ Nella proposta di Hirst (1997) la democrazia associativa è un sistema di organizzazione della vita politica e sociale che promuove l'autogestione mediante associazioni volontarie. In questo modo si affronterebbero tre problemi fondamentali: 1) Garantire la responsabilità delle democrazie rappresentative; 2) Fronteggiare società sempre più pluraliste, con valori divergenti; 3) Permettere a chi ha successo di fruire di servizi che presentino tutti i vantaggi di essere collettivi senza però diventare uniformi e obbligatori, e senza abbandonare i più poveri.

⁸ Si vedano le ricerche di Putnam e altri (1993) sull'Italia.

collaborazione delle reti di cittadinanza attiva con la pubblica amministrazione, per conseguire obiettivi di interesse generale (vedi, ad esempio, Arena, 2006 e tutto il “settore studi sulla cittadinanza”). Una prospettiva particolarmente critica è invece quella di Bang (2005), che abbiamo già menzionato più volte, che introduce la nozione dell'*everyday maker*, che non partecipa ma “fa”, nella vita quotidiana, e può contribuire alla produzione dei beni comuni a livello sottoprodotto delle sue azioni.

Inoltre, la regolazione dei rapporti tra associazioni e istituzioni di governo è stata materia di riflessione. Si distingue in particolare la posizione di Schmitter (1995), che propone una sorta di *constitution* o *general provision* per tutti i gruppi, che descriva la loro struttura interna, i loro diritti e i mezzi, le modalità di azione, garantisca procedure democratiche, rendendo trasparenti e pubbliche le entrate e le spese associative (Schmitter, 1995, 175).

I processi partecipativi e deliberativi possono portare le reti della società civile a contatto e in confronto strutturato con le reti delle istituzioni di governo, delle amministrazioni pubbliche. Proprio una delle caratteristiche vitali dei processi partecipativi è che mettono in relazione organizzazioni (assetti) formali e reti informali allo scopo di avviarli al confronto e alla collaborazione, (Gelli, 2005). Un processo partecipativo è originato e costituito da entrambe queste dimensioni, che si intrecciano e si influenzano, e di queste dimensioni sono anche reciprocamente generatori. Nell'ambito di questi processi all'interno della stessa organizzazione formale, si “scoprono” le relazioni informali (e anche tra le stesse istituzioni formali si formano spesso relazioni informali) così come le reti informali si “scoprono” non del tutto prive di elementi di formalizzazione e istituzionalizzazione (vedi la ricaduta in logiche gerarchiche, autoritative, di decisione nelle ONG, ecc.). Forse è questo uno degli elementi che porta maggiori contraddizioni e perplessità sulle scelte da intraprendere in sede di progettazione delle politiche partecipative. Basti pensare agli effetti sovente negativi dell'istituzionalizzazione di reti informali e di pratiche d'interazione (Schön, 1989).

Come esito dei processi partecipativi possiamo avere che: reti informali vengono incorporate nella struttura formale del corpo politico-istituzionale (e amministrativo), acquistando riconoscimento, status, considerazione, e rafforzandosi ma anche perdendo potenzialità d'innovazione e cambiamento; che si realizzano progetti d'integrazione formale o di coordinamento tra settori di attività, tra soggetti di politiche, tra servizi; oppure, che l'organizzazione responsabile della promozione della politica viene sovvertita dal processo stesso; che si generano nuovi apparati istituzionali o settori di attività, il che può dare origine a nuovi sistemi di organizzazione, a nuovi attori di politica, quanto alla frammentazione del sistema; che temi e questioni entrano a fare parte dell'agenda politica e istituzionale dei governi, ecc. In ogni caso, l'incontro di reti formali e informali può indurre in diversi cambiamenti, più o meno significativi, dell'assetto vigente.

Conclusioni

A mo' di introduzione al dibattito, si può provvisoriamente dire che se la concezione multidimensionale di qualità democratica è accettata, il secondo passo è assicurare che le concezioni normative di democrazia esistenti a cominciare dalle due qui discusse, democrazia partecipativa e democrazia associativa, rispondano ai diversi criteri di qualità sopra indicati e non solo a quelli riferiti alla partecipazione. In questo ragionamento un altro elemento da tenere in grande conto è come i primi risultati della ricerca empirica (Diamond Morlino 2005) dicano come non solo la competizione ma anche la partecipazione, che può avere una sua autonomia siano da considerarsi i motori della qualità democratica.

Bibliografia di riferimento:

- David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearton and Stuart Weir, (2002), *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, The Hague, Kluwer Law International.
- Bobbio N. (1971), "Considerazioni sulla filosofia politica", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1 (2): pp. 367-379.
- Bobbio N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Dahl R.A. (1971), *Poliarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, trad. it. *Poliarchia. Partecipazione e Opposizione*, Milano, Angeli, 1980.
- Dahl R.A. (1998), *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, trad. it. *Sulla Democrazia*, Bari, Laterza, 2000.
- George A. L. e A. Bennett (2005), *Case Study and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge. MIT Press.
- Morlino L. (2003), *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Morlino L. (2007), "Regimi di transizione", in *Enciclopedia dei Diritti Umani*, Torino, UTET.
- Diamond L. e L. Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- G. Sartori (1957), *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino.
- G. Sartori (1993), *Democrazia: cosa è*, Milano, Rizzoli.