

## VII PARTECIPAZIONE POLITICA E QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA

FRANCESCO RANIOLO \*

SOMMARIO: 1. Le trasformazioni della democrazia: partecipazione *vs.* responsabilità. – 2. Cos'è partecipazione politica. – 3. Sovvertimenti, paradossi e “promesse non mantenute” della partecipazione; 3.1 “Essere parte” nell'era della globalizzazione; 3.2 Il sovvertimento del “prendere parte”. – 4. Come migliorare la qualità della partecipazione?; 4.1 La «democrazia deliberativa» è la soluzione?; 4.2 Il circolo virtuoso del capitale sociale. – 5. Riferimenti bibliografici

### 1. LE TRASFORMAZIONI DELLA DEMOCRAZIA: PARTECIPAZIONE *VS.* RESPONSABILITÀ

Dal punto di vista dello sviluppo della democrazia gli ultimi due decenni hanno rappresentato dei formidabili passi avanti. Mai come in questi anni la democrazia, intesa come “sistema di governo” e come “cornice etica”, è approdata in territori geograficamente e storicamente lontani dalla sua culla d'origine. Con una certa libertà, si potrebbero individuare tre principali modalità di sviluppo democratico: le tre “A” della democrazia. La prima è l'*allargamento*, o sviluppo orizzontale, essa si espande in aree geo-politiche sempre nuove (Europa orientale, America latina e, soprattutto, Africa e Asia). In questa prima modalità rientra la cosiddetta «terza ondata di democratizzazioni» di cui parla Huntington [1995; si veda anche Grassi 2008]. La seconda, l'*allungamento* (delle tre probabilmente l'espressione è quella meno felice), o sviluppo verticale, si tratta di un processo di portata ben più limitato e non privo di contraddizioni. Forse è eccessivo parlare

---

\* Professore di Scienza della Politica presso l'Università della Calabria.

di democrazia globale o cosmopolita, indubbiamente la globalizzazione ha aperto nuove opportunità, ma ha posto anche delle sfide inusitate alle vecchie democrazie nazionali [McGrew 1997; Held 1997a]. Più sobriamente, ci si riferisce all'apertura dei processi di democratizzazione a livello sovranazionale, il cui caso emblematico è quello dell'Unione Europea. In realtà, la storia della democrazia aveva già sperimentato delle profonde discontinuità di scala (per così dire un primo "allungamento") provocate dai processi di «democratizzazione fondamentale» o «prime democratizzazioni» che hanno condotto all'avvento dello stato costituzionale e rappresentativo e, quindi, democratico. In questi casi, la discontinuità era data dal passaggio dalla democrazia su scala ridotta della città-stato (la polis greca, i comuni medievali, ecc.) alla democrazia su larga scala dello stato nazionale. Questo salto di scala, e di qualità, è stato possibile grazie all'ibridazione delle istituzioni assembleari e partecipative con quello della rappresentanza. Infine, l'*approfondimento* della democrazia, o sviluppo interno, si tratta di un processo che investe anche i regimi democratici "maturi", che devono far fronte a sfide e tensioni nuove per il loro rendimento [Dahl 2000]. Con un po' di enfasi, ma non più di tanto, le nostre democrazie rappresentative sembrano sperimentare un allineamento di trasformazioni assolutamente nuovo per le forme organizzative della politica moderna in Occidente, ci si riferisce alla crisi e ai mutamenti del loro involucro istituzionale (lo stato territoriale), ai processi che investono gli assetti della rappresentanza politica (il sistema di governo) e, per finire, ai radicali cambiamenti degli stessi paradigmi di *policy* (crisi del welfare, privatizzazioni, ecc.). Ma soprattutto si trovano a fronteggiare una crisi di legittimità e di motivazioni da parte dei cittadini: le nostre sono sempre di più *disaffected democracies* [Pharr e Putnam 2000].

La conseguenza di queste trasformazioni è che, con l'abbrivio del XXI secolo, la questione centrale della teoria della democrazia non sembra più semplicemente quella delle transizioni democratiche e del relativo consolidamento [Morlino 2003], ma più in generale di come tutte queste trasformazioni incidono sulla stessa "qualità" delle democrazie. Questa nuova angolazione, sembra fornire gli standard e i criteri comuni attraverso i quali classificare e comparare le "nuove" democrazie e quelle "vecchie". Ma anche, in chiave «costruttivista» o di ingegneria politica, di pensare a come migliorarne il funzionamento. Per quanto qui ci riguarda il punto che preme mettere in evidenza è che tutte e tre le macrotrasformazioni o forme di sviluppo democratico richiamate, in qualche modo, più o meno direttamente ed esplicitamente, spingono a guardare alla partecipazione politica come una delle dimensioni cruciali della qualità democratica. Certo, la democrazia non si riduce a partecipazione, né tanto meno questa costituisce il solo "fattore critico" della qualità democratica. Altre dimensioni entrano in gioco come quelle *procedurali* (*rule of law*, *accountability* e competizione), o quel-

le relative ai *risultati* del regime democratico (come la *responsiveness*) o, per finire, quelle più *sostanziali* (libertà ed eguaglianza) [Morlino 2003; Diamond e Morlino 2005]. Né può essere trascurata l'importanza che nei nostri regimi democratici ha la capacità di soluzione dei problemi collettivi, la conversione degli *input* in *output*, il che sposta l'accento su una seconda faccia della «qualità democratica»: accanto a quella della «democraticità», relativa alle dimensioni indicate sopra, c'è una altrettanto rilevante definizione in termini di «effettività della *governance*» [Plattner 2005]. Ad ogni modo, ciò che preme rimarcare, è che tra qualità della partecipazione e qualità della democrazia esistono rapporti e *feed-backs* importanti [Parry 1972].

Del resto, la storia della locuzione «partecipazione politica» è strettamente associata a quella della parola democrazia. Intanto, le due nozioni sembrano sovrapporsi al punto che non è difficile andando alla ricerca del significato dell'una imbattersi nell'altra, e viceversa. In fondo, non avremmo difficoltà a sostenere che la democrazia è (dovrebbe essere) partecipazione (onde, nel titolo del paragrafo, la congiunzione, “e”, si converte in una identificazione, “è”) <sup>1</sup>. Entrambe, poi, sono parole ad alta carica assiologica. Sono intrise di premesse di valore. Nell'espressione partecipazione politica c'è un'implicazione normativa a favore dell'impegno pubblico, del bene comune. Partecipazione è un termine con una forte connotazione positiva e, per di più, l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica è considerata un “dovere essere”, dal quale dipende la “buona salute” (un'altra metafora, medica questa volta, che ha una storia più antica di quella manageriale di qualità) di una società democratica. Rientrerebbe a pieno tra quelle virtù civiche senza le quali la stessa libertà (e, quindi, la democraticità) di un regime politico verrebbe pregiudicata. C'è uno stretto connubio tra partecipazione e democrazia come del resto emerge da una considerazione letterale del termine *demo-crazia*: potere del popolo. Sartori ha però da tempo mostrato come seguire l'etimologia in questo caso conduce diritto ad infilarsi in una trappola: abbiamo un nome (forse un ideale) ma ci sfugge la cosa.

R. Dahl [1996, 603; si vada anche 2000 e 2008] ha provato a chiarire il punto. Prendendo spunto dai lavori dell'autorevole politologo statunitense potremmo sostenere che in democrazia la tensione tra ideale e reale è importante, inevitabi-

<sup>1</sup> Il punto richiede una nota di cautela. Sartori [1994, 141 e ss.] ricorda che la democrazia rappresentativa non è fondata sulla partecipazione. In realtà, qui Sartori vuole mettere in risalto cosa differenzia le democrazie degli antichi da quelle dei moderni, in questo senso la partecipazione cui si riferisce Sartori è un'azione di tipo decisionale, “forte”. Le nostre democrazie sono, invece, basate sulla rappresentanza, presuppongono la delega del potere piuttosto che il suo esercizio in proprio. Insomma, non sono un sistema di autogoverno ma «un sistema di controllo e di limitazione del governo». La partecipazione, comunque, costituisce uno di quei meccanismi di regolazione del potere dell'uomo sull'uomo.

le e fruttuosa. Ci dice in quale direzione muoverci per migliorare, “approfondire”, la qualità dei nostri regimi democratici – nel suo linguaggio le «poliarchie». Insomma, l’ideale traccia la rotta da seguire per *democratizzare la democrazia*. Ebbene, per il nostro Autore una democrazia pienamente realizzata (ideale) dove i cittadini considerati politicamente uguali controllano il loro governo deve realizzare cinque *condizioni/opportunità*: partecipazione effettiva; eguaglianza del voto; diritto di informazione; controllo dell’agenda; estensione della cittadinanza. Come si vede, non solo la “partecipazione effettiva”, cioè il fatto che «i cittadini devono avere adeguate ed eguali opportunità di esprimere le proprie preferenze su quale dovrebbe essere la decisione finale» [ivi], rappresenta la prima delle condizioni/opportunità che stanno alla base di una “buona democrazia”. Ma, a ben vedere, anche le altre quattro condizioni toccano aspetti riconducibili alla qualità della partecipazione politica. Fin qui la democrazia come forma ideale di (auto-)governo. Le democrazie reali non possono che approssimarsi per gradi a questo modello cercando chi più chi meno di rendere effettive quelle cinque condizioni. A tal fine si dotano di quella che potremmo chiamare una specifica *struttura delle opportunità di partecipazione* cioè un insieme di requisiti istituzionali, di dispositivi procedurali e di diritti che permetteranno ai cittadini di esprimere le proprie preferenze e di influenzare i governanti. Dahl individua ben sette (in talune versioni sei) di queste “istituzioni” (qui l’espressione va intesa in senso ampio). Le sette garanzie istituzionali e le cinque condizioni o opportunità necessarie per una democrazia, per così dire, “di qualità”, sono riportate nella tav. 1 nell’ordine di presentazione fissato da Dahl.

Ma c’è ancora un punto cruciale per il nostro discorso che merita di essere richiamato. Ci si riferisce la fatto che la coppia *opportunità-garanzie* a ben guardare ci permette di individuare due dimensioni costitutive di un regime democratico “moderno” [Dahl 1981]. La prima, è data dall’*inclusione/partecipazione*, ovvero l’estensione della cittadinanza politica alla maggior parte delle donne ed uomini adulti di una data comunità [Marshall 1976]. Si tratta del pilastro originario della democrazia che si ricollega al “direttismo”, cioè al potere/volontà del popolo. In breve, e un po’ brutalmente, ci riferiamo a quella che è stata chiamata la faccia «populista» delle democrazie [Mény e Surel 2001]. La seconda, ha a che fare con la dimensione della *contestazione/liberalizzazione*, ovvero con l’insieme di diritti e possibilità che permettono agli individui o gruppi di opporsi ai governanti e di far sentire la propria voce. In breve, ci si riferisce alla faccia «costituzionale» e rappresentativa che limita e controlla il potere di governo. Anche quando questo è espressione della volontà popolare o di una sua maggioranza. Anzi, proprio, in questo caso la democrazia realizza un ordinamento dove il potere è limitato e responsabile. Il punto è colto con estrema lucidità da Samuel Finer [1997]. Nella sua immane opera il celebre politologo inglese mostra che i re-

TAVOLA 1. *Caratteristiche del processo democratico*

<i>Opportunità di</i>	<i>Garanzie istituzionali</i>
I. Partecipazione effettiva	1. rappresentanze elettive 3. suffragio universale 4. diritto elettorale attivo e passivo 5. libertà di espressione 6. informazione alternativa
II. Eguaglianza di voto	1. rappresentanze elettive 2. elezioni libere ed eque
III. Comprensione adeguata (qualità dell'informazione)	5. libertà d'espressione 6. informazione alternativa 7. libertà di associazione
IV. Controllo dell'agenda	1. rappresentanze elettive 2. elezioni libere ed eque 3. suffragio universale 4. diritto elettorale attivo e passivo 5. libertà di espressione 6. informazione alternativa 7. libertà di associazione
V. Estensione delle cittadinanza (inclusionione)	3. suffragio universale 4. diritto elettorale attivo e passivo 5. libertà di espressione 6. informazione alternativa 7. libertà di associazione

Fonte: DAHL 1996, 603; con adattamenti.

gimi democratici (che etichetta con il metonimo *forum*) a partire dalle loro origini greche sono stati piuttosto rari nella storia umana <sup>2</sup>. Da qui l'assoluta eccezionalità del tempo presente che vede una diffusione senza precedenti della democrazia. Ma anche l'avvertenza che la legittimazione e la selezione popolare

<sup>2</sup> Gli antropologi per lo più hanno riacusato tale giudizio. Per tutti basti un riferimento classico relativo alla democrazia degli irochesi che F. Engels, riprende da Morgan, in le *Origini del-*

costituiscono una condizione necessaria ma non ancora sufficiente per potere parlare di democrazia. Occorre altro. Infatti, è necessario che le autorità siano responsabili nei confronti del “popolo”, dei cittadini che li hanno scelti. «Il che significa in pratica un periodico rinnovo del [loro] mandato attraverso procedimenti quali le elezioni e simili» [*ibidem*, 41]. Per riprendere Sartori [1993] la democrazia dei moderni, rappresentativa e su larga scala, non è tanto una forma di “demo-potere”, ma soprattutto di “demo-protezione”, cioè di imbrigliamento del governo-potere<sup>3</sup>. Le due facce della democrazia sono al centro anche di un saggio di S. Eisenstadt [2002] che distingue tra concezione costituzionale e concezione partecipativa della democrazia enfatizzandone le tensioni intrinseche.

Le nostre democrazie quindi realizzano opportunità di partecipazione e offrono garanzie che ciò avvenga realmente, comportano la partecipazione della maggioranza dei cittadini adulti e richiedono diritti che rendano effettiva tale partecipazione [Marshall 1976] e che controllino il potere. Tuttavia, nel corso dei processi di democratizzazione si possono verificare delle incongruenze tra i due sub-processi. Talvolta, è la dimensione della partecipazione che è deficitaria. In questo caso, ci troviamo di fronte a delle cripto-democrazie per usare un'espressione di Costantino Mortati [1975], delle «oligarchie competitive» che chiama Dahl pensando ai regimi monoclasse a suffragio ristretto dell'800. Cioè, a regimi ad inclusione/partecipazione limitata, o se si preferisce in qualche modo esclusiva – per es., su basi classiste, sessiste, o razziali. Questa situazione, oggi, è ricorrente in quelle che sono state chiamate «democrazie protette» [Morlino 2003, 45], regimi in cui forze esterne o interne (i militari) limitano di fatto la competizione elettorale al fine di evitare che alcuni partiti (per es. i fondamentalisti) partecipino alle elezioni o accedano al governo del paese. Se il deficit è, invece, nel repertorio dei diritti per contestare/opporsi alle autorità pubbliche allora o siamo ricondotti ai casi dei moderni regimi autoritari di mobilitazione – le «egemonie includenti» di Dahl – o a casi di transizioni democratiche incomplete in cui si estende la cittadinanza politica (si vota), ma in condizioni di bassa liberalizzazione (mancanza di rispetto dei diritti civili e delle libertà negative).

---

*la proprietà privata, dello stato e della famiglia*. Più di recente il tema è dibattuto in A. Sen [2004] che, di recente, ha richiamato l'attenzione sulla democrazia degli altri.

<sup>3</sup> M. Rush [1994, 90-91] precisa, opportunamente, che le due facce della medaglia della democrazia sono: «il consenso dei governati [...] derivato dall'attuazione della volontà popolare» e il «controllo dei governanti [...] ovvero la [loro] responsabilità [...]». Il che rinvia ai dispositivi istituzionali e alle pratiche pubbliche che consentono di implementare entrambi i tipi di meccanismi, di cui le elezioni sono solo il principale ma non l'unico e neanche il più efficace.

Ci imbattiamo, così, in quelle che sono state chiamate, con espressione un po' equivoca ma d'effetto, «democrazie illiberali» [Zakaria 2003], o se si preferisce «democrazie elettorali» [Diamond 1999]. Per contro, come dovrebbe essere chiaro, una democrazia matura, funzionante e stabile richiede entrambe le caratteristiche. In effetti, tra le due dimensioni, partecipazione e diritti ovvero populismo e costituzionalismo, ci deve essere equilibrio. Sovente, invece, tra le due si innestano tensioni e rischi di sovvertimento, si pensi al tema classico da Tocqueville in poi della cosiddetta «tirannia della maggioranza»<sup>4</sup>. Ma si pensi anche al rischio di de-istituzionalizzazione (crisi-indebolimento) di una delle due dimensioni. Nel par. 3 affronteremo alcuni aspetti degenerativi afferenti alla prima dimensione (la crisi della partecipazione), quanto alla seconda basti ricordare il tema oggi in agenda in molte democrazie del cosiddetto *trade-off* tra sicurezza (come risposta al verificarsi di situazioni critiche: ordine pubblico, terrorismo, migrazioni) e libertà (contrazione dei diritti civili e compressione delle libertà)<sup>5</sup>.

La tensione tra le due dimensioni della democrazia ha spesso assunto dei toni particolari che hanno portato alcuni autorevoli studiosi a stigmatizzare l'eccesso di partecipazione. Con riferimento ancora una volta alle società in via di sviluppo e di democratizzazione una posizione interessante è quella di Samuel Huntington [1975]. La tesi centrale del politologo americano la possiamo riformulare nei termini di una incongruenza tra le due dimensioni della democrazia. In breve, un regime democratico si trova ad affrontare condizioni di instabilità politica, di violenza diffusa e di serie minacce all'ordine pubblico quando si assiste ad un processo di inclusione e mobilitazione di nuovi gruppi sociali in presenza di un tessuto istituzionale non adeguato, non ancora pronto. Tale asincronia è tanto più critica quanto più la massificazione della politica si accompagna alla crisi di legittimità del vecchio ordinamento politico e a vasti cambiamenti sociali. Da questo punto di vista, il problema della partecipazione politica si risolve attraverso l'istituzionalizzazione di organizzazioni, di procedure e di strutture politiche in grado di canalizzare la "piena" partecipativa.

<sup>4</sup> A mo' di esemplificazione basti ricordare i contrasti politici ma anche dottrinari che nell'Italia della cosiddetta seconda Repubblica si sono avuti circa l'interpretazione del secondo comma dell'art. 1 della Cost.: ora iper-maggioritaria ("La sovranità appartiene al popolo..."), ora "consensualista" ("...che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione").

<sup>5</sup> Proprio con riferimento alle democrazie occidentali Eisenstadt [2002] parla, già nel sottotitolo del suo libro, del rischio di una evoluzione verso delle «democrazie illiberali». Tra queste sfide il sociologo israeliano individua: la limitazione del pluralismo e l'erompere di un multiculturalismo intollerante; la crisi dei legami di fiducia istituzionali e l'invasione dei poteri burocratici; la pressione di domande particolari; sistemi di informazione non adeguati rispetto alle esigenze normative della partecipazione (vedi *infra*).

Ma la questione degli effetti dalla crescita di volume e di intensità della partecipazione ha dei risvolti diversi per le democrazie mature. Ci si riferisce ad un argomento ricorrente nella linea di pensiero elitista o liberale, ben esemplificato dalla cosiddetta *tesi di Lipset* per cui «la convinzione che un alto livello di partecipazione sia sempre una buona cosa per la democrazia, non è valida» [Lipset 1963, 30-31]. Del resto, le esperienze della Repubblica di Weimar e dell’Austria degli anni Venti e Trenta sembravano confermare questa tesi. Un’alta partecipazione è sintomo di inasprimento delle divisioni e del conflitto politico. Insomma, ha un effetto di radicalizzazione, da qui le ripercussioni negative sulla stabilità della stessa democrazia. Specularmente, l’astensionismo lungi dal costituire un segnale di crisi e di delegittimazione del sistema politico finiva per indicare un elemento di stabilità della democrazia, un segnale della diminuzione dell’intensità dei conflitti sociali e politici. Per banalizzare potremmo dire, “chi non partecipa acconsente”. Da qui a passare alla «difesa dell’apatia», intesa come una specie di consenso tacito il passo è stato breve. Del resto, ad oltre quarant’anni dalla sua formulazione la tesi di Lipset sembra ritrovare una validità per così dire “postdatata” anche in Europa <sup>6</sup>.

Questa linea di ragionamento si imbatte, però, in alcune grosse complicazioni. Innanzi tutto, non va dimenticato che «se la democrazia è partecipazione dei cittadini, la mancata partecipazione indebolisce la democrazia» [Pasquino 1983, 64]. La crescita dell’area del non voto e, più in generale, la caduta della partecipazione civica sono viste come un sintomo preoccupante della occlusione dei canali di partecipazione e della sovra-istituzionalizzazione dei meccanismi della rappresentanza politica. In questo caso, specie per le democrazie occidentali, si finisce per ribaltare la tesi di Huntington: non è la carenza di istituzionalizzazione ma il suo eccesso che pone un problema di crisi della partecipazione. Ad ogni modo, il declino della partecipazione costituisce anche un segnale dell’indebolimento dello spirito civico di una collettività e soprattutto un indicatore di depauperamento del suo capitale sociale [Putnam 2004]. Inoltre, quelle inferenze più che un carattere induttivo <sup>7</sup> riflettono le premesse di valore di ben precise famiglie normative ed ideologiche della democrazia. Abbiamo già richiamato la

---

<sup>6</sup> Mair [1983], sulla base dei dati di Dittrich e Johansen [1980], vede nella crescita dell’astensionismo un indicatore del livello generale di soddisfazione per i processi politici nei paesi europei.

<sup>7</sup> Non mancano dati che smentiscono la tesi di Lipset: a partire dal fatto che oggi la fuga dalla politica più che un segno di consenso è sempre di più percepita come un segnale di protesta; d’altra parte quando i cittadini hanno opportunità di impegnarsi efficacemente e in maniera, quanto meno percepita, come più autentica sono ben disposti ad accollarsi i costi della partecipazione (si veda il caso del c.d. “popolo delle primarie”).



concezione elitista o «liberal-rappresentativa» da cui deriva la tesi di Lipset. A questa ne possiamo aggiungere delle altre <sup>8</sup>, come la «democrazia partecipativa» e quella, oggi in rapida ascesa, della «democrazia deliberativa» [per questa tripartizione si veda Raniolo 2007]. Ognuno di questi modelli presenta logiche, valori, istituzioni, condizioni di operatività diverse se non addirittura opposte. Infine, anche sotto il profilo dell'ingegneria politica la “buona salute” di una democrazia dipende *anche* dalla capacità di: «1) suscitare interesse per la politica; 2) produrre informazione politica; 3) consentire partecipazione politica; 4) favorire e accrescere il potere decisionale dei cittadini e, in special modo, il loro senso di efficacia (vale a dire di “contare”)» [Pasquino 2007, 9]. In questa citazione troviamo alcune delle principali caratteristiche del nostro oggetto. Non ci resta, dunque, che chiederci in modo più esplicito che cos'è la partecipazione politica.

## 2. COS'È PARTECIPAZIONE POLITICA

Facciamo un passo in dietro. In un senso molto generale la partecipazione è forma di agire in cui si condivide con altri una stessa esperienza [Ceri 1996]. Più esattamente, essa è un particolare tipo di “azione” che implica da parte di un attore una scelta spontanea di fare o di non fare qualcosa e, di conseguenza, un certo impegno strumentale, ma anche un coinvolgimento emozionale, affettivo. In questo senso nella partecipazione l'individuo esce dalla sua individualità per agire assieme ad altri. Ma questo è un significato eccessivamente ampio. In tal guisa potremmo dire di partecipare ad un matrimonio, un funerale o una festa da ballo. Ma vi rientrerebbero anche il prendere parte alle attività di un club, di una parrocchia o di un consiglio di facoltà. La partecipazione si riduce, così, ad un tipo di relazione sociale (piuttosto elementare) che comporta, innanzi tutto, un'inclusione/esclusione. Per cui, se “fai parte” (appartenenza oggettiva), se “ti senti parte” (appartenenza soggettiva), allora, puoi anche “prendere parte” assieme ad altri che condividono la stessa situazione. Non che in questa descrizione non ci siano aspetti cruciali anche per la partecipazione che qui ci interessa, quella politica. Ma il fatto è che l'aggiunta del qualificativo (“politico/a”) dischiude un universo semantico di assoluta rilevanza che fa fare un balzo di sostanza (di “qualità”!) al nostro concetto. Ciò richiede che si adottino tutta una serie di specificazioni. Intanto, possiamo parlare di partecipazione politica quando:

---

<sup>8</sup> Held [1997b] individua ben 10 varianti o modelli di democrazia, anche se poi li riduce ai due della «democrazia partecipativa» e della «democrazia liberal-rappresentativa» [*ibidem*, 18].

[1] nell'ambito di un dato *sistema politico* (o organizzazione), di cui *si è parte* o *si aspira a far parte*,

[2] attraverso un insieme *comportamenti* concreti, ma anche di *atteggiamenti* che logicamente li precedono e talvolta li spiegano, *si prende parte*,

[3] cioè si *cerca di influenzare* (in maniera più o meno diretta e più o meno legale) la selezione dei detentori del potere politico, nonché le loro decisioni e politiche,

[4] nella prospettiva di *conservare o modificare* la struttura e i valori del sistema di interessi dominanti.

Proviamo a chiarire. Innanzi tutto, la sede della partecipazione politica è il sistema politico, cioè quella sfera istituzionalizzata di relazioni che ha a che fare con l'autorità, l'influenza e il potere [Dahl 1991], ovvero con la produzione delle «decisioni collettivizzate» [Sartori 1987, 380]<sup>9</sup>. Come precisa un medievalista, Walter Ulmann [1982, 14], con l'introduzione del linguaggio della democrazia e della partecipazione si registra un passaggio epocale da una concezione discendente, o gerarchica (“teocratica” nel Medioevo) del governo a una concezione ascendente, per cui ogni potere «in ultima analisi è riconducibile al popolo» [*ibidem*, 15]. La grammatica della partecipazione democratica costituisce, così, una poderosa fonte di legittimazione del potere politico. Democrazia è anzitutto “governo dal popolo”<sup>10</sup>. La partecipazione, quindi, indica che adesso il potere è condiviso, acconsentito e deriva dal basso. Inoltre, se forme di legittimazione popolare del potere sono esistite in diversi tipi di regimi politici [Ulmann 1982; Finer 1997] «il problema della partecipazione politica [nel senso moderno] è legato al sorgere dell'idea di sovranità popolare. Più tecnicamente possiamo dire che esso va riportato al passaggio da rappresentanza di mandato a rappresentanza libera» [Pizzorno 1993, 88]. A voler essere ancora più precisi possiamo ricordare con Bendix [1969, 94] che «il XVIII secolo appare come un'interruzione fondamentale nella storia dell'Europa occidentale. Prima di allora le masse popolari erano completamente escluse dall'esercizio dei diritti pubblici; da allora sono diventate cittadini, e, in questo senso, partecipi della comunità politica».

In secondo luogo, il riferimento al sistema politico o ad altra associazione è

<sup>9</sup> Vale a dire quelle decisioni che «presentano le seguenti caratteristiche: 1) di essere *sovrane*, e cioè sovraordinate e prevalenti rispetto a tutte le (eventuali) altre; 2) di valere *erga omnes*, investendo, al limite, l'intera collettività dei cittadini di uno Stato; 3) di essere correate, al limite, della massima *forza cogente* (o sanzionabilità)» [Sartori 1987, 380].

<sup>10</sup> Ad essere più precisi per Ulmann l'intera storia dell'umanità è attraversata da un susseguirsi di cicli discendenti (comunque, predominanti almeno nel passato) e cicli ascendenti del potere.

importante anche per un ulteriore aspetto. In prima approssimazione, la partecipazione implica un *essere parte* di un organismo, associazione, comunità [Cotta 1979; Raniolo 2007]. Cioè, per parlare di partecipazione occorre che gli individui, singoli o associati, siano titolari, o aspirino ad esserlo, di diritti che attribuiscono una quota del potere di produrre le decisioni vincolanti una data collettività. Il che richiede sia un'appartenenza di tipo oggettivo (essere parte) che una appartenenza di tipo soggettivo (sentirsi parte). D'altra parte, essere parte non basta, occorre un prendere effettivamente parte al governo di quella collettività. Così facendo il cittadino realizza l'ideale di una società che è in grado di determinare il proprio futuro e di auto-modificarsi democraticamente. Possiamo riformulare questa dicotomia nei termini del mix di benefici ottenuti dai partecipanti. Dall'essere parte deriva la *partecipazione espressiva* (o «partecipazione rituale» [Pizzorno 2008]), diretta al conseguimento di benefici intrinseci che si traducono nella gratificazione derivante dalla partecipazione stessa. Ciò in almeno un duplice senso. Innanzi tutto, l'individuo ricava degli incentivi dalla condivisione di una comune appartenenza, di riconoscersi “simile tra altri simili”, di far parte di un dato sistema di solidarietà. In secondo luogo, anche la condivisione di un progetto politico, il riconoscersi in una causa comune, nella tutela di certi valori piuttosto che di altri, produce degli incentivi alla partecipazione. Per contro, il prendere parte comporta una *partecipazione strumentale* i cui benefici sono estrinseci. Cioè, conseguono dalla capacità di tutelare specifici interessi e di ricavare utilità concrete dall'azione partecipativa. Il che implica la formulazione di un qualche giudizio di efficacia (anche semplicemente percepita) e di congruenza mezzi-fini. I due tipi di benefici, non solo si combinano assieme, ma tra di loro c'è anche una certa complementarità. Nel senso che, almeno entro certi limiti, di tanto si riduce la distribuzione dei benefici estrinseci della partecipazione tanto più, se si vuole supplire a questo deficit, si devono espandere i benefici intrinseci o espressivi<sup>11</sup>. D'altra parte, questa ambivalenza della partecipazione spiega bene perché più spesso che no i cittadini si impegnano in azione comuni anche se apparentemente non ne ricavano delle utilità specifiche.

In terzo luogo, la partecipazione politica della quale stiamo parlando è principalmente una attività di privati cittadini. Più esattamente ha a che fare con l'insieme di comportamenti e di atteggiamenti (relativi all'insieme di informazioni, al

---

<sup>11</sup> Ciò, per esempio, è proprio quanto accaduto con i partiti programmatici di massa (socialisti, confessionali, agrari) che storicamente sono riusciti a compensare la loro esclusione dal governo, e il relativo accesso ai beni e servizi pubblici, attraverso la proposta di obiettivi (ideologici) di trasformazione sociale di lungo periodo che consentivano di posporre la soddisfazione delle domande delle basi sociali di riferimento [sull'operare di questo meccanismo si veda Pizzorno 1996].

grado di interesse e di fiducia che i cittadini hanno verso gli oggetti politici e che ne definiscono il livello di «efficacia politica») <sup>12</sup> più o meno direttamente finalizzati ad influenzare la selezione delle autorità pubbliche e le loro decisioni e comportamenti [Verba, Nie, Kim 1987, 100 e ss.]. La definizione che abbiamo proposto scarta quindi dal fenomeno partecipativo l'esercizio di ruoli politici professionali, che rientrerebbero più che nella fenomenologia della partecipazione dei cittadini in quella dell'azione delle élite politiche <sup>13</sup>. Ma dalla nostra definizione deriva un ulteriore aspetto, forse, più problematico. La partecipazione della quale ci stiamo occupando è un'azione principalmente influenzante piuttosto che governante. Molto di meno, quindi, rispetto alle pretese normative della «democrazia partecipativa» o «degli antichi». In realtà, questa definizione è tagliata per le nostre democrazie che sono democrazie rappresentative, «poliarchie» come le chiama Dahl, e dove il potere del popolo si esprime all'interno di una serie di cornici istituzionali che ne definiscono le modalità, gli scopi e gli esiti. Tuttavia, la nostra definizione è e rimane aperta. Non abbiamo nessuna difficoltà ad accogliere sul piano normativo la raccomandazione di Q. Skinner [2001, 100]: «esistono molte aree della vita pubblica [...] nelle quali un aumento di partecipazione [...] potrebbe servire a migliorare l'affidabilità dei nostri *soi disant* rappresentanti». L'aumento di partecipazione diventa, quindi, uno strumento per rafforzare efficacemente l'affidabilità dei circuiti rappresentativi e, quindi, per recuperare la loro crisi di legittimità. Magari nella convinzione che solo in questo modo possiamo «recuperare una visione della politica basata [...] su significati e scopi condivisi» [*ivi*] <sup>14</sup>. Anzi, in questa direzione va letto lo sperimen-

---

<sup>12</sup> Sono proprio gli atteggiamenti (cognitivi, emotivi e valutativi) che costituiscono la cosiddetta «partecipazione latente», in opposizione alla «partecipazione manifesta», che è immediatamente visibile attraverso le azioni degli individui e dei gruppi.

<sup>13</sup> Per due definizioni di partecipazione che incorporano anche l'azione delle élite e dei politici di professione si veda il classico contributo di Pizzorno [1993] e il più recente Rusch [1994]. Di recente Pizzorno [2008] è ritornato sul punto distinguendo tra una partecipazione rituale, una partecipazione di movimento o eccedente e una partecipazione professionale. Tuttavia, dalle sue esemplificazioni si chiarisce come l'azione dei «professionisti della politica» (politici, *opinion makers*, giornalisti, burocrati) è cosa ben diversa dall'azione di pressione sul sistema politico dei cittadini, singoli o associati.

<sup>14</sup> Queste considerazioni introducono la nota dicotomia tra partecipazione *forte* e partecipazione *debole* (quasi un duplicato della coppia partecipazione diretta/immediata ed indiretta/mediata). «Nel senso forte partecipazione significa intervenire nei o sui centri di governo di una collettività [...] di cui si è membri» [Gallino 1978, 498], il che comporta «una possibilità reale e l'atto concreto» di prendere parte alle sue decisioni vincolanti. Anche se è pur vero che via via che il numero dei decidenti cresce si riducono le possibilità di interazioni faccia a faccia e aumentano i costi organizzativi e di coordinamento (trappola delle decisioni congiunte). Nel senso debole partecipazione, invece, «significa il prendere parte in misura più o meno intensa

talismo democratico che negli ultimi anni ha condotto alla diffusione di forme deliberative di democrazia (si veda il par. 4).

Un'ultima considerazione richiede il riferimento ai risultati della partecipazione. I cittadini si possono mobilitare singolarmente o in forma cooperativa per perseguire degli scopi collocabili lungo il continuum generale-particolare. Per quanto sul piano normativo possiamo accettare la definizione della partecipazione come impegno pubblico e per il pubblico, sovente i cittadini ricercano attraverso la partecipazione utilità specifiche e la fruizione di servizi indispensabili [Schmitter 1983, 72]. D'altra parte, la partecipazione può anche andare oltre il semplice tentativo di influenzare e/o far pressione sulle autorità pubbliche. Come puntualizza Pizzorno [1993, 96] la partecipazione è «sia un modo di fondare la legittimità, e quindi di verificare il consenso, del nuovo stato nazionale a sovranità popolare; sia un modello di lotta, con mezzi che ora possiamo chiamare *politici*, contro le condizioni di disuguaglianza proprie della società civile. Il *problema* della partecipazione politica è quindi insieme problema di consenso e problema di uguaglianza». Se è così, la partecipazione può anche «rappresentare un tentativo di spostare i rapporti di forza all'interno del sistema politico, il tentativo di accrescere l'influenza sulla decisione e di permettere a domande non rappresentate di accedere al sistema politico» [Melucci 1980, 221]. Il riferimento ai due criteri della portata dei risultati (sulla base dell'interesse prevalente: interesse generale vs. particolare) e delle dimensioni del conflitto (lungo l'asse integrazione vs. conflitto), ci permettono di apprestare una tipologia delle forme di partecipazione politica come proposta nella tav. 2.

TAVOLA 2. *Tipi di partecipazione.*

		Interesse prevalente	
		particolare (bene di alcuni)	generale (bene comune)
Carattere della partecipazione	consensuale	Clientelare	Civica (integrazione)
	conflittuale	Corporativa	Movimento (redistribuzione)

e regolare alle attività caratteristiche di un gruppo, un'associazione [...]. È in questo secondo senso che si parla di partecipazione politica [...], di partecipazione religiosa [...], di partecipazione scolastica [...], ecc.» [ivi].

Lo schema consente anche di separare, per quanto possibile, gli aspetti normativi ed empirici della partecipazione. In sostanza, premesse di fatto e di valore si sovrappongono sola nel caso della «partecipazione civica» (un'etichetta volutamente ridondante), mentre negli altri tre casi abbiamo comunque la perdita di qualche elemento normativo: l'opzione per il bene comune (nel caso della partecipazione clientelare e corporativa) e l'opzione per l'integrazione e il consenso nel caso della partecipazione di movimento <sup>15</sup>, che si presenta piuttosto come una richiesta di redistribuzione.

Il prossimo paragrafo sarà dedicato a mettere in risalto quali sovvertimenti delle caratteristiche/dimensioni individuate sopra possono concorrere a deteriorare la qualità delle democrazie rappresentative.

### 3. SOVVERTIMENTI, PARADOSSI E “PROMESSE NON MANTENUTE” DELLA PARTECIPAZIONE

Fin qui il nostro ragionamento ha ruotato attorno ad una questione generale, le reciproche implicazioni tra qualità della partecipazione e qualità della democrazia. Al fine di affrontare il tema abbiamo, innanzi tutto, provveduto a specificare il concetto di partecipazione. Abbiamo, quindi, chiarito che il nostro riferimento è al contesto delle democrazie rappresentative. Per cui qui parliamo principalmente, anche se non esclusivamente, di una partecipazione influenzante, piuttosto che governante, o da un diverso punto di vista di una partecipazione “debole”, che implica il ricorso alla delega, piuttosto che una partecipazione “forte” di tipo decisionale. Abbiamo anche provveduto a chiarire quali sono alcune delle dimensioni più importanti alle quali la letteratura sociologica e politologica ha prestato attenzione, ovviamente oltre a quella appena ricordata (forte vs. debole). Abbiamo, così, specificato meglio il nostro concetto-radice, chiarendo che la partecipazione della quale ci interessiamo qui è quella: *politica, occasionale* o non professionale, sia *strumentale* (per lo più influenzante) che *espressiva* (quindi rituale), di norma *funzionale* ma in alcune circostanze anche *conflittuale*.

---

<sup>15</sup> Ci imbattiamo qui nella distinzione tra partecipazione funzionale (legata al consenso) e partecipazione conflittuale, ovvero nei termini di Melucci [*ibidem*] tra «partecipazione politica», in senso stretto, e movimenti sociali. Anche Pizzorno [2008] distingue la partecipazione funzionale (che in lui assume due forme prioritarie: «partecipazione civile» e «partecipazione professionale») dalla partecipazione di movimento, che definisce «partecipazione eccedente». Infine, prevede un quarto tipo che ha chiamato «partecipazione rituale» (o sub-culturale).

Tuttavia, se ci fermassimo a questo punto la nostra ricostruzione rischierebbe di restare incagliata nella mera descrizione del nostro oggetto e, per di più, mantenendo un' enfasi normativa. Qui, invece, ci interessa proporre una diversa linea di lettura che metta in risalto, per così dire, le criticità della partecipazione e la problematicità del suo contributo alla qualità democratica. A tal fine, per comodità espositiva, prendiamo le mosse dalla coppia oppositiva partecipazione come *essere/far parte* di una qualche collettività (organizzazione o sistema politico) e come *prendere parte* ad un atto o processo di natura politica. Dicotomia che tra le diverse dimensioni ci sembra quella più generale. Per provare, poi, a mettere in risalto i sovvertimenti vale a dire le distorsioni e le degenerazioni del processo partecipativo e le ripercussioni esiziali che queste hanno sulla qualità delle nostre democrazie rappresentative.

Qui parliamo delle criticità della partecipazione politica come di «sovvertimenti» della qualità democratica per una certa qual simmetria con l'uso terminologico e concettuale che ne fanno Diamond e Morlino [2005]. Tuttavia, è opportuno chiarire che dal nostro punto di vista si tratta di un tema che si colloca in un più ampio filone di ricerca realista sul funzionamento delle democrazie, che guarda ad esse per “come sono” piuttosto che “per come dovrebbero essere”. Di un filone che proprio nello scarto, forse incolmabile, tra democrazia reale e democrazia ideale vede un' occasione per una reale conoscenza empirica dei regimi politici e probabilmente vi scorge anche le basi per una azione di riforma pragmatica. Ci ricollegiamo quindi a una tradizione che affonda le radici nelle analisi dei classici come Tocqueville, Marx, Weber, Mosca ma che, per fare solo alcuni riferimenti recenti, è al centro dei contributi sulle «promesse non mantenute della democrazia» di Bobbio [1984], sui «paradossi della democrazia nella società moderna» di Germani [1985], sui «dilemmi della democrazia pluralista» di Dahl [1988], infine, sempre sui «paradossi della democrazia» da ultimo si veda anche Eisenstadt [2002]. Da parte nostra, quindi, procediamo mettendo in risalto i sovvertimenti e gli effetti perversi che incontra la partecipazione politica sia sotto il profilo dell' “essere” che del “prendere parte”; il quadro sinottico dei sovvertimenti o effetti perversi della partecipazione è riportato nella tav. 3.

### 3.1. “Essere parte” nell'era della globalizzazione

Implicito in quanto abbiamo detto nei precedenti paragrafi è l'esistenza di un trittico democrazia, cittadinanza e partecipazione. Questo trittico si è andato sviluppando nell'età moderna a partire da un denominatore comune (lo stato nazionale) e ha finito per fondare l'idea di una comunità politica che si (auto-)governava legittimamente e che, in qualche modo, è in grado di determinare il pro-

prio futuro. Il punto, però, è che questa configurazione, se non proprio anacronistica, è oggi diventata sempre più problematica. Per quanto qui ci riguarda preme mettere in risalto come i regimi democratici del XXI secolo, tanto le democrazie mature che le neo-democrazie ancora non pienamente consolidate, mostrano «molti tipi di incongruenza tra *polis* e *demos*» [Linz e Stepan 2000, 43]. Da parte sua Dahl [2000] ha ricordato come una delle sfide più difficili che le democrazie, anche quelle consolidate, devono affrontare è quella della crescita della diversità culturale e della salienza dei relativi *cleavages*. Insomma, ci imbattiamo nella sfida del multiculturalismo.

TAVOLA 3. *I sovvertimenti della partecipazione politica.*

<b>Essere/far parte</b>	<i>Eterogeneità della comunità politica</i>	Conflitti etnici, religiosi, territoriali, ecc.	Appartenenze deboli	Legittimità diffusa
		Identità plurali		
<b>Prendere parte</b>	<i>Latitanza/carenza</i>	Allargamento <i>vs.</i> approfondimento	Democrazie	Responsività
		Incongruenza tra partecipazione politica e sociale	Eguaglianza <i>vs.</i> partecipazione	Legittimità
		Felicità pubblica <i>vs.</i> felicità privata		
	<i>Ineffettività</i>	Limitazione della competizione	Efficacia politica	Responsività
<i>Manipolazione</i>			Eguaglianza <i>vs.</i> partecipazione	Responsabilità
		Partecipazione “selettiva”	Interessi forti <i>vs.</i> interessi deboli	Legittimità
		Controllo dell’agenda	Cartellizzazione	Responsività
			Etero-direzione	Responsabilità
		Massmediatizzazione	Spettacolarizzazione	Legittimità



In realtà, qui si sovrappongono due fenomeni in gran parte legati ai processi di globalizzazione della politica. Da un lato, la crescente eterogeneità delle società democratiche come conseguenza dei flussi migratori ma anche come attivazione di linee di conflitto interne prima latenti (per es. i conflitti centro-periferia; o la radicalizzazione di gruppi di immigrati, per es. i musulmani, in conseguenza di eventi anche esterni alle comunità ospiti). Dall'altro, si pensi alla ricaduta del processo di europeizzazione sulla costruzione di una identità comune europea che vada oltre i particolarismi (nazionali o regionali) dei vari stati membri. Ebbene, se facciamo nostra l'osservazione generale che «si partecipa solo tra eguali» il problema diventa, allora, quello di stabilire sulla base di quale criterio «riconosciamo» chi è uguale a noi, chi è nostro pari. Il punto è che, via via che si passa dal livello locale a quello nazionale per finire a quello sovranazionale il riconoscimento di una comune appartenenza e di una comune identità si fa ben più difficile. Il tutto si complica ancora quando identità e appartenenze si collocano in contesti multiculturali <sup>16</sup>. Come è stato detto, «la globalizzazione ha reso il mito dello stato culturalmente omogeneo ancora più irrealistico di prima e costretto le maggioranze di ogni stato ad essere più aperte nei confronti del pluralismo e della diversità» [Kymlicka 1999, 19] <sup>17</sup>.

Si potrebbe dire, generalizzando, che mentre il livello locale favorisce il riconoscimento degli individui attorno ad identità collettive, talvolta anche piuttosto forti ed esclusive (e in ciò si può anche intravedere qualche rischio), quello sovranazionale è privo di principi aggregativi e di identificazione che abbiano la stessa «robustezza». La questione è posta efficacemente da Schmitter [2000, 47] il quale, nel corso di una sua recente riflessione sulla democratizzazione dell'Unione Europea, ha affermato: «Ma quanto ci si può spingere a lungo in questa strada? È possibile trarre una sufficiente soddisfazione personale dall'appartenenza ad una "comunità" che non abbia etnia, linguaggio, religione, costumi e stili di vita comuni? Non diventerebbe un senso di appartenenza tanto attenuato che gli appelli al sacrificio o alla solidarietà cadrebbero nel vuoto?». Ci si potrebbe chiedere se può bastare l'efficacia delle politiche (la cosiddetta «legittimazione orientata out-

<sup>16</sup> La relazione tra federalismo, plurinazionalismo e democrazia è esplorata in modo magistrale da Linz [2006, cap. VIII].

<sup>17</sup> Al riguardo, seguendo Kymlicka [1999], sarebbe opportuno distinguere almeno tra stati «multinazionali», in cui la diversità delle identità si basa sull'assorbimento in una entità statale più ampia di comunità nazionali che prima si governavano autonomamente (come accade, appunto, negli stati federali o nella stessa Unione Europea), e stati «multietnici», in cui la compresenza di molteplici identità culturali è il frutto di processi di immigrazione di individui e gruppi. Questi due processi di pluralizzazione delle identità si possono, poi, sovrapporre e, di fatto, si hanno stati sia multinazionali sia multietnici.

put») a compensare i deficit di appartenenza e di identificazione. Come ci mostrano gli esempi storici delle società multinazionali, in particolare degli Stati Uniti, del Canada e, in passato, dell'impero austro-ungarico e dello stesso impero ottomano, l'esistenza di comunità politica con identità multiple che coesistono non è impossibile. Anzi, oggi siamo consapevoli che la convivenza delle identità può essere aiutata da una oculata ingegneria istituzionale. Resta, comunque, che le nostre democrazie devono sempre più far fronte ad una erosione della fiducia interna dovuta non solo all'esistenza generica di cittadini insoddisfatti ma allo «sviluppo ideologico e istituzionale nelle società occidentali di ciò che è stata definita una direzione postmoderna – oltre che multiculturalale – e nelle società non occidentali fondamentalista» [Eisenstadt 2002, 132-133].

### 3.2. *Il sovvertimento del "prendere parte"*

Essere parte di una collettività (la dimensione dell'inclusione) è una condizione fondamentale per potersi parlare di democrazia. La democrazia presuppone una qualche comunità politica per quanto debole siano i suoi confini e per quanto lasche le identità che la compongono. Un'altra è data da come in concreto si «prende parte». Sappiamo che la partecipazione offre ai cittadini un'opportunità di influenzamento della selezione e dei comportamenti dei governanti. Forse, dalla prospettiva dei «partecipazionisti» non è molto, ma non è neanche poco. La partecipazione consente di mantenere un "ponte" tra cittadini e governanti. I primi, non solo, possono comunicare ai secondi informazioni relative ai loro interessi, bisogni e preferenze, ma possono anche fare pressione affinché i governanti prendano e tengano in debito conto le loro domande e, in caso contrario, sanzionarli togliendogli il sostegno. In questo modo, la partecipazione finisce per stare alla base dell'intero circuito della responsabilità democratica: 1) *prendere in conto* (elezioni); 2) *tenere in conto* (governo); *rendere conto* (nuove elezioni) [Pasquino 2004a]. Qui, però, ci interessa guardare agli effetti distorti della partecipazione e quindi sull'intero ciclo della responsabilità democratica. Con ricadute negative anche sulle altre dimensioni della qualità democratica. Ci riferiamo, rispettivamente, a tre sovvertimenti: la *latitanza*, la *ineffettività* e, infine, la *manipolazione* del prendere parte.

#### 3.2.1. *La latitanza del prendere parte*

Questo costituisce l'aspetto forse più appariscente della crisi della partecipazione politica nelle società democratiche contemporanee. Quasi un luogo comune. Bobbio parlava della «partecipazione manchevole» come di un dato critico

per il futuro della democrazia [1984]. Del resto, è noto al riguardo il paradosso di Giddens, per cui i cittadini delle democrazie occidentali diventano sempre più disillusi nei confronti della democrazia e politicamente apatici, mentre la democrazia si diffonde nel resto del mondo. Potremmo provare a rendere questo dilemma nei termini della tensione tra *allargamento* e *approfondimento* della democrazia, ovvero tra legittimazione (esterna) della democrazia e apatia (interna) dei cittadini.

A metà degli anni '90 in un ponderoso lavoro di ricerca sulle trasformazioni della partecipazione nelle democrazie occidentali i curatori concludevano che le principali ipotesi confermate dalla ricerca sul campo al riguardo erano due [Klingemann e Fuchs 1995]. Sostanzialmente in tutti i paesi occidentali si era assistito ad un'espansione del repertorio di azione dei cittadini tale da comportare un cospicuo ricorso a forme di partecipazione non convenzionale. La seconda ipotesi confermata, invece, riguardava il progressivo declino dell'attaccamento (identificazione) dei cittadini ai partiti, con il conseguente calo delle iscrizioni. Inoltre, tra le due ipotesi c'era una stretta relazione: proprio perché sempre meno identificati con i partiti e le altre istituzioni rappresentative, i cittadini saltano il momento elettorale per far ricorso ad un più diretto impegno attraverso la partecipazione politica non convenzionale e la partecipazione sociale. Tuttavia, al di là dei dati che possono variare in direzioni diverse in certi momenti e in specifici paesi, sembrano esserci pochi dubbi sul fatto che nelle nostre democrazie esista «[un], più o meno grande, abbandono della scena politica» [Pasquino 2007, 166] da parte dei cittadini. Al riguardo, sono due gli aspetti che ci preme enfatizzare: come spiegare questi trend generali e quale impatto hanno sulla qualità democratica.

Sotto il primo profilo una risposta elegante e parsimoniosa la troviamo in una originale ricostruzione del processo di attivazione politica dei cittadini: il cosiddetto «modello del volontariato civico» [Verba, Schlozman, Brady 1995]. Secondo gli autori, per comprendere meglio la partecipazione dobbiamo rispondere ad una domanda opposta: perché la gente *non* partecipa? Le possibili spiegazioni sono tre: perché «non possono»; perché «non vogliono»; perché «nessuno glielo chiede». La prima, ha che fare con la *capacità* di partecipare e deriva, non diversamente da quanto postulato dal modello dello status socioeconomico, dal possesso di una serie di risorse strategiche quali tempo, denaro, competenze per investire le prime con efficacia nell'attività politica. La seconda risposta ha a che fare con le *motivazioni*, cioè il coinvolgimento psicologico connesso con il grado di informazione, di interesse e di efficacia politica dei partecipanti. La terza, infine, ci dice che avere le risorse ed essere motivati sono condizioni necessarie ma non ancora sufficienti della partecipazione. Per impegnarsi effettivamente nell'azione civica e politica occorre essere inseriti in *networks di reclutamento* attraverso cui vengono sollecitate, mediate, attivate le richieste di partecipazione.

In ultima analisi, quindi, i reticoli civici, piuttosto che il semplice status socio-economico o la coscienza di classe, costituiscono la variabile cruciale del processo partecipativo. L'attenzione degli studiosi si concentra, poi, proprio su quest'ultima condizione, il che ha due implicazioni. La prima, è che in queste reti si produce e si capitalizza una speciale risorsa costituita dalle competenze civiche (*civic skills*), cioè l'insieme di «capacità comunicative ed organizzative che sono essenziali per l'attività politica» [Brady, Verba, Schlozman 1995, 273]. La seconda, è relativa alle sedi dove queste competenze possono essere acquisite e si riferisce al ricco tessuto associativo delle istituzioni sociali secondarie (scuole, associazioni, chiese, partiti, ecc.). «In questo modo, le istituzioni della società civile operano, come notato da Tocqueville, come scuola di democrazia» [*ivi*]. Inoltre, è proprio in queste reti associative che gli individui interiorizzano gli ideali politici e civici in grado di sostenerne l'impegno civile e l'azione politica. Sul tema del capitale sociale ritorneremo nell'ultimo paragrafo.

Passiamo, adesso, alla seconda questione relativa al rapporto tra declino della partecipazione e qualità del processo democratico. Il punto che merita di essere sottolineato qui è che la partecipazione politica tende a sottorappresentare oltremisura la capacità di comunicazione delle preferenze e di influenza dei cittadini e dei gruppi che non partecipano, o lo fanno con minore assiduità ed intensità. Questi effetti distorsivi, poi, sono amplificati dal fatto che, come conseguenza del noto meccanismo delle reazioni anticipate (per cui il personale politico elettivo per massimizzare le *chances* di rielezione cerca di anticipare le preferenze dei cittadini), i leader politici sono maggiormente sensibili proprio alle preferenze dei segmenti ristretti e privilegiati della popolazione che partecipano più attivamente [Verba, Nie e Kim 1987; Verba, Schlozman e Brady 1995; Lijphart 1997]. Siamo così arrivati al delicato capitolo del rapporto tra partecipazione ed eguaglianza. Il punto da fermare, per ora, è che la latitanza della partecipazione non è solo riprovevole sotto il profilo normativo, poiché produrrebbe quelle che sono state definite delle «post-democrazie», dove il governo più che essere *del* popolo è *per il* popolo. Dei regimi abitati da cittadini opportunisti quando non semplicemente «privatisti». Inoltre, lo è anche sotto il profilo del funzionamento della democrazia. La partecipazione manchevole, finirebbe per creare una sistematica alterazione dei processi di comunicazione delle preferenze dei cittadini, un effetto di distorsione per cui i gruppi più attivi avrebbero più concrete possibilità di proteggere i propri interessi. Il che produrrebbe anche un abbassamento del livello di «responsività», cioè della capacità di risposta, degli stessi governanti. In questo modo la stessa eguaglianza politica verrebbe messa in discussione.

### 3.2.2. *L'ineffettività del prendere parte*

Il prendere parte dei cittadini, ad un'azione o processo politico, può dirsi ineffettivo (o inefficace) se non è possibile scorgere una qualche corrispondenza tra le intenzioni dei partecipanti e i risultati della loro azione sulle decisioni dei governanti. In particolare, ci preme restare sul tema dell'ineffettività della partecipazione mettendo in risalto due situazioni in cui si verifica questa evenienza "negativa": la limitazione o il venir meno della competizione e la selettività del processo partecipativo a favore di interessi forti.

Il primo scenario è presentato da Parry [1972, 16] che fa l'esempio di un'elezione democratica in cui solo un partito (o un candidato) ha delle *chances* realistiche di vittoria. In questo caso, il prendere parte di chi vota per gli altri partiti (o candidati) sembra un'azione inutile, quel voto è sprecato. Sappiamo che la questione in concreto non si riduce a questi semplici termini. La risposta dell'elettore comporta, in genere, una opzione tra voto sincero, quando è orientata dalla sua prima preferenza (candidato o partito), e voto strategico, quando l'elettore per non sprecare il voto sceglie sulla base dell'opzione meno sgradita. In concreto, la possibilità di far ricorso a queste diverse risposte dipende dalle caratteristiche del sistema elettorale e del sistema partito [su questi aspetti si rimanda a Pasquino 2004b], ma anche la cultura politica ha una certa influenza. Ad ogni modo, sembra esserci una forte correlazione tra l'ineffettività della partecipazione e la limitazione della competizione politica (come abbiamo detto una delle dimensioni salienti della qualità democratica). In un interessante saggio di qualche anno fa Stefano Bartolini [1996] ha individuato le principali caratteristiche istituzionali e comportamentali che aumentano il grado di competitività di un sistema politico: la *contestabilità*, cioè la possibilità/facilità per i nuovi attori di accedere alla competizione; la *disponibilità* degli elettori a cambiare il proprio voto per sanzionare i partiti al governo, sul versante della domanda elettorale; la *decidibilità*, ovvero la distinguibilità delle proposte in campo e dei programmi, sul versante dell'offerta politica; infine, la *vulnerabilità*, cioè la possibilità di rimuovere concretamente le élite al governo come esito delle scelte degli elettori. Come è facile vedere, si tratta di aspetti che concorrono a rafforzare il senso di efficacia politica del cittadino e, non a caso, la loro presenza è associata ad un incremento della partecipazione politica.

Una seconda evenienza che dà al cittadino la percezione dell'inutilità del suo impegno si verifica nel caso della *partecipazione selettiva* e più precisamente nel caso in cui il processo di comunicazione e di pressione nel quale si sostanzia l'azione del partecipare sia distorto dalla presenza di interessi forti. La partecipazione non diventa più, o diventa meno, affare dei cittadini, che agiscono singolarmente o in gruppi, ma finisce per essere monopolizzata da potenti "persone collettive", da mega organizzazioni, da interessi forti. Nel processo politico si af-

fermano degli attori dominanti e talvolta anche non elettivi. Il punto era stato già sottolineato da Bobbio [1970, 55] oltre trent'anni fa: «l'apatia politica [...] sembra connessa, da un lato, allo sviluppo della società tecnocratica, dall'altro, all'ingigantirsi e al rafforzarsi, nella società delle grandi organizzazioni, degli apparati burocratici». Il tema oggi ritorna con enfasi rubricato sotto la proliferazione di sedi dove si prendono “decisioni non maggioritarie” (organismi internazionali, Unione Europea, banche centrali, autorità indipendenti, ecc.), cioè decisioni che «possono essere prese [per usare ancora le parole di Bobbio] con strumenti tecnici» e che, pertanto, rendono non più indispensabili «i politici generici e [...] la partecipazione popolare ancor più generica» [ivi].

Tuttavia qui ci preme mettere in risalto un diverso aspetto. A ben vedere tale processo di svuotamento e di selezione della partecipazione è il riflesso di più generali mutamenti sistemici. Il primo (mutamento) ha a che fare con «il processo storico di lunga durata per cui [nelle nostre società] l'ambiente originario e naturale viene sostituito da un ambiente intenzionalmente costruito» [Colemann 2005, 698]. Il riferimento di Coleman è allo sviluppo della società delle organizzazioni. Si tratta di un macro-processo non senza conseguenze sulla sfera politica (che pure aveva conosciuto una delle prima grandi macro-organizzazioni della modernità: lo Stato territoriale). In effetti, oggi la partecipazione politica è sempre di più un affare di organizzazioni piuttosto che di singoli cittadini. Di persone collettive piuttosto che di persone fisiche. La democrazia dei moderni è una democrazia pluralista ed associativa. Gli individui per lo più si limitano a partecipare dentro e attraverso delle associazioni (o organizzazioni). La politica «è divenuta sempre più un gioco che si svolge tra un numero relativamente fisso di organizzazioni prestabilite: ha da tempo cessato di essere un dibattito fra individui su fini pubblici, o una lotta tra classi mobilitate» [Schmitter 1983, 16]. Con un certo gusto per il paradosso potremmo arrivare ad affermare che «sono ormai le organizzazioni gli effettivi cittadini delle democrazie odierne» [Schmitter 2000, 57]<sup>18</sup>. Ora il punto è che tali mutamenti strutturali «rendono possibili diversi tipi di interazione con caratteristiche particolari» [Colemann 2005, 692], ma ci costringono anche a prendere atto degli effetti perversi, ovvero delle conseguenze non intenzionali prodotte dallo sviluppo organizzativo. Il quadro tipologico è offerto dalla tav. 4 dove abbiamo presentato i diversi tipi di relazione tra attori individuali e collettivi: 1) persona con persona; 2) persona con attore collettivo; 3) attore collettivo con attore collettivo.

<sup>18</sup> Nei termini della sociologia storica di Bendix potremmo dire che delle due idee alla base della modernità politica, l'idea plebiscitaria e l'idea funzionale, la prima è diventata recesiva o ha finito per assumere un significato del tutto diverso rispetto all'etimologia.

TAVOLA 4 – *Tipi di rapporti tra attori.*

		<i>Oggetto dell'azione</i>	
		persona fisica	persona collettiva
<i>Soggetto dell'azione</i>	persona fisica	1	2a
	persona collettiva	2b	3

Fonte: COLEMANN 2005, 692.

In particolare, il secondo tipo di interazioni (nella tav. le opzioni 2b e 2a) è quello che qui ci interessa maggiormente. Le organizzazioni si presentano come un'estensione di noi stessi, delle nostre facoltà. Consentono di predisporre efficacemente un'azione cooperativa diretta al perseguimento di fini complessi, che molto difficilmente il singolo individuo potrebbe realizzare da solo. Soprattutto, permettono anche di superare i dislivelli di potere relativi alla stratificazione sociale degli individui. Come avvertono Verba, Nie e Kim [1987, 57-59] «la forza del gruppo riduce potenzialmente il tipo di ineguaglianze caratteristico della situazione dove chi ha più motivazioni e risorse come individuo è più attivo politicamente». Tuttavia, è anche vero che, al contempo, tali forze di gruppo possono sostituire le disuguaglianze individuali con altre di diversa natura. Tra persone naturali e persone collettive c'è «un'asimmetria dimensionale tra le parti, che tende a creare, a parità di tutte le altre condizioni, un'asimmetria di potere» [Colemann 2005, 693]. Si può anche non essere del tutto d'accordo con chi sostiene che «queste organizzazioni non sono (non possono essere) costituite democraticamente» [Schmitter 2000, 57]. Basti pensare al dibattito ma anche allo sperimentalismo che in questi anni sta accompagnando la questione della democratizzazione della vita interna ai partiti. Resta il fatto che l'espansione della partecipazione organizzativa (i rapporti di tipo 2), in genere, produce dei veri e propri effetti perversi, non intenzionali e negativi: burocratizzazione, distorsioni oligarchiche, professionalizzazione del ceto politico, dis-rappresentatività verso la base, ecc. Con il rischio che i partecipanti diventino prigionieri dei mezzi che hanno attivato per la loro cooperazione.

Il secondo processo di portata sistemica cui facevamo cenno prima si riferisce al venir meno, anzi al ribaltarsi, del secolare equilibrio tra potere politico e potere economico. Cioè, a quelle trasformazioni che hanno caratterizzato gli ultimi due decenni del XX secolo e che Gianfranco Poggi [2001] ha definito «economizzazione della politica». Si tratta di mutamenti strutturali che sul piano dei principi di legittimità hanno portato alla ribalta le ragioni dell'efficienza e del

mercato, mentre sul piano dei concreti processi decisionali hanno comportato una crescita del surplus di influenza dei portatori di interessi economici e del canale della rappresentanza funzionale, rispetto ai partiti politici e al tradizionale canale della rappresentanza territoriale. Per usare le parole di Stein Rokkan [1975]: «i voti contano [ma] le risorse decidono». Il che implica uno slittamento dalla democrazia dei “numeri” (o maggioritaria) che vanno contati, alla democrazia degli “interessi” (o neo-corporativa) che, invece, vanno pesati. Ancora una volta siamo ricondotti al dilemma tra *livello* della partecipazione ed *eguaglianza politica*, anche se in questo caso la distorsione del processo di comunicazione delle preferenze dei cittadini non è legata alla carenza di «voce» di individui e gruppi alienati ma alla selettività del processo di partecipazione a favore di preferenze intense, “pesanti”<sup>19</sup>. In realtà, il «gap di uguaglianza» ha da sempre reso deboli le democrazie introducendo una tensione tra i gruppi economicamente e socialmente dominanti e “i molti” [Rueschemeyer 2005]. La disparità nel controllo di tutta una serie di risorse di potere — Rueschemeyer annovera risorse coercitive, amministrative, economiche, culturali ed organizzative — finisce inevitabilmente per influenzare pesantemente, distorcendone gli esiti, la partecipazione nelle sue diverse forme: votare, fare lobbying, far parte di associazioni politiche, fare opera di proselitismo o di *opinion-makers*. Per C. Crouch [2003, 26] lo strapotere dei gruppi di interesse sta addirittura producendo «una parabola discendente della democrazia». Sul punto insiste anche Fisichella [2003], che parla di spinte involutive e di tendenze oligarchiche presenti e sempre più intense nelle nostre democrazie. Il che apre la strada a un ritorno ad assetti plutocratici. Di recente Dahl [2008, 49 e ss.] ha individuato all’interno delle democrazie una serie di ostacoli strutturali che inficiano l’eguaglianza politica: 1) la distribuzione delle risorse politiche, delle capacità e degli incentivi; 2) i rigidi limiti temporali; 3) la dimensione dei sistemi politici; 4) la prevalenza delle economie di mercato; 5) l’esistenza di sistemi internazionali non democratici; 6) l’inevitabilità di crisi gravi. I punti sub 1) e 4) riguardo, proprio, le tendenze e le criticità delle quali abbiamo parlato fin qui.

Comunque sia, ad essere compromessa non è solo la capacità di risposta delle élite politiche ma anche la loro stessa responsabilità. In effetti, la carenza di competizione e/o la presenza di soggetti in posizione dominante, produce, da un lato, una situazione di inamovibilità e, quindi, di sostanziale irresponsabilità dei

---

<sup>19</sup> Schmitter [2000, 17] richiama l’attenzione sul fatto che, nel funzionamento delle democrazie moderne, il dilemma tra *numeri* ed *intensità* possa essere interpretato in maniera diversa da Rokkan, poiché può implicare il bilanciamento delle decisioni delle maggioranze legittime con la protezione di particolari minoranze. Per cui, «i voti devono essere contati ma bisogna anche ponderare [pesare] le influenze – attentamente».



governanti, dall'altro, una influenza oltremisura di interessi consolidati. Le organizzazioni (e non solo politiche) producono invariabilmente interessi esclusivi, distorsioni significative delle preferenze dei cittadini e possono perseguire i loro obiettivi in diverse sedi e nel lungo periodo. In questo modo, si finisce per alterare i meccanismi della responsabilità specialmente di quella cosiddetta "verticale" o elettorale, quella cioè che dipende dalla capacità del cittadino di sanzionare direttamente attraverso le elezioni chi governa. Nel lungo andare, però, come mostra con eloquenza il caso italiano, l'assenza di competizione e di ricambio al potere finisce per compromettere anche la "responsabilità orizzontale", cioè quella fatta valere da altre istituzioni (magistratura, corti costituzionali, opposizione, opinione pubblica). Così come si sviluppa una capacità di risposta strabica da parte delle istituzioni, che tende a favorire oltremodo specifici interessi. Come dire, con Orwell, "tutti i cittadini sono uguali ma ci sono cittadini più uguali degli altri".

### 3.2.3. *La manipolazione della partecipazione*

Il terzo nodo critico della partecipazione ha a che fare con un vero e proprio insuccesso della democrazia, con una delle sue «promesse non mantenute» [Bobbio 1984]. In questo caso non si tratta semplicemente del venir meno della partecipazione, né tanto meno della sua inefficacia o inutilità. Il punto in questione si riferisce, piuttosto, alla manipolazione del consenso. Com'è facile intuire, si tratta di un tema di rilevante attualità, sul quale già alcuni decenni fa lo stesso Bobbio [1970] aveva richiamato l'attenzione. Per il filosofo torinese quello della manipolazione della partecipazione costituiva «il problema più serio e più grave connesso al fenomeno della democrazia in crisi» [*ibidem*, 61]. La partecipazione implica un'attivazione spontanea, deliberata, volontaria del cittadino (che, è appena il caso di precisarlo, può anche liberamente scegliere di non prendere parte). In breve, delinea una connessione tra governanti e cittadini i cui termini sono *proposti* a questi ultimi, piuttosto che *imposti*. Ebbene, con la manipolazione il collegamento autorità-governati diventa asimmetrico. Si finisce per alterare l'elemento di spontaneità, volontarietà, libertà che dovrebbe caratterizzare il prendere parte democratico. L'individuo diventa etero-diretto, non ha più opinioni sue, ma indotte dall'esterno. I termini del rapporto governanti-governati ritornano ad essere imposti. Il punto merita un approfondimento.

La manipolazione è una delle possibili forme che può assumere il potere, e non solo politico, quando questo agisce intenzionalmente per raggiungere un certo qual scopo ma in modo coperto, nascosto [Stoppino 1989]. Più esattamente, si ha manipolazione quando si cerca di influenzare le alternative di comportamento degli individui intervenendo sull'informazione disponibile, sui dinamismi

psicologici, sulla situazione ambientale. Ai fini della partecipazione tutte e tre questi tipi di manipolazione possono trovare riscontro. Sicuramente, la «manipolazione situazionale» quando, anche se per fini nobili, una certa legge elettorale, o una sua particolare interpretazione, finisce per alterare le opzioni a disposizione degli elettori o per costringerli ad un certo comportamento — si pensi ai due temi ricorrenti nelle elezioni dello scorso 13 aprile: l'impianto dis-rappresentativo (il combinato disposto di soglie plurime e premio di maggioranza) e l'enfasi sul voto utile. Così come la «manipolazione psicologica», quando attraverso l'uso del marketing e della comunicazione elettorale si cerca di sollecitare reazioni emotive da parte dell'elettore, oppure lo si cerca di allettare con aspettative spesso illusorie di tornaconti personali, o semplicemente si cerca di facilitarne la identificazione con un leader <sup>20</sup>. Per non parlare della «manipolazione dell'informazione», che «opera sulle conoscenze di fatto e sulle credenze di valore» [*ibidem*, 50]. In effetti, possiamo considerare il grado di informazione/conoscenza posseduto dai cittadini come una condizione essenziale per una partecipazione pienamente consapevole, spontanea ed efficace. Il punto, però, è che più spesso che no l'elettore non conosce e non è affatto in grado di valutare tutti i diversi aspetti che entrano in gioco nelle scelte politiche. Di norma è piuttosto pigro e si comporta in maniera molto più grossolana, guidato nelle sue scelte dalla forza dell'«ignoranza razionale» [Downs 1957]. Nel senso che è normale (e, quindi, razionale) per l'elettore comune ignorare i contenuti dei diversi programmi elettorali, la natura e il reale impatto delle politiche pubbliche varate dal governo, e così via. Insomma, il cittadino è mosso dalla tendenza a minimizzare i costi di informazione (o se si preferisce i «costi di transazione») e a risparmiare tempo.

Ma se così è, diventano rilevanti i meccanismi che servono a strutturare i problemi, a definire la situazione, a costruire l'agenda (si ricorderà che il controllo dell'agenda e il diritto all'informazione sono considerati da Dahl due condizioni per valutare il grado di sviluppo di una democrazia). Diventa centrale la qualità delle informazioni di cui dispone il cittadino, la fonte delle sue opinioni. Ebbene, sono questi meccanismi che strutturando, selezionando, definendo finiscono per introdurre elementi, anche involontari, di manipolazione o etero-direzione. In particolare, qui ci soffermiamo su due di questi meccanismi. Ci si riferisce, ancora una volta, al ruolo dei partiti politici di massa, ma non solo, per enfatizzarne il loro ruolo di controllori dell'agenda. Per Hirschman [1990, 347] i partiti politici

---

<sup>20</sup> Jung [1977, 92-93] afferma che tra seguaci e leader spesso si crea una forma di «partecipazione mistica», cioè una relazione primordiale nella quale il leader (l'oggetto dell'identificazione) acquista «un'influenza, per così dire, magica, ossia assoluta sul soggetto» (i seguaci-partecipanti).

«[offrono] ai cittadini una serie completa di solide opinioni bell'e pronte su tutte le questioni del giorno». Tuttavia, proprio perché agiscono in questo modo sono artefici della distorsione-deformazione delle opinioni degli elettori. Il fatto che oggi i partiti siano sempre meno "apparati" e che si risolvano in squadre di leader che cercano di farsi scegliere dagli elettori – come in un «menù fisso» affermano, non senza sarcasmo, Katz e Mair – non sposta di una virgola la questione. Anzi la rende ancora più esiziale per la qualità democratica, poiché ciò ha finito per produrre nei rapporti tra elettori e leadership politica dei mutamenti in senso plebiscitario e populista. Mentre alla comunicazione diretta, mediata dai rapporti personali e dal ruolo degli *opinion leaders* presenti nel territorio, nelle sezioni, si è quasi completamente sostituita la comunicazione mediale, immediata tra leader e la "gente".

Come si vede, quindi, il rischio di manipolazione dell'informazione e della formazione dell'opinione oggi non si può solo attribuire al peso delle organizzazioni di partito. Piuttosto, qui entrano in gioco aspetti che attengono alle trasformazioni culturali e tecnologiche delle nostre società e al ruolo del sistema dei media come sfera autonoma dal controllo politico [Mazzoleni 1998]. Proprio a questo aspetto si riferiva ancora una volta Bobbio quando parlava del peso soverchiante che nelle nostre società aveva finito per acquistare «il potere ideologico». Vale a dire, «il potere che [oggi] si esercita attraverso il dominio dei mezzi di comunicazione di massa, cioè dei mezzi con cui chi detiene il potere cerca di ottenere il consenso dei soggetti ad esso sottoposti» [1970, 56]. C'è chi vede nello sviluppo delle nuove tecnologie dell'elettronica e della comunicazione l'avvento di un'era di pseudopartecipazione che ridurrebbe i cittadini-elettori alla stregua di semplici spettatori e di consumatori passivi. Tuttavia, «questa partecipazione "virtuale" non è necessariamente sinonimo di falsa e di diseducativa quando il cittadino non dispone di alternative» [Mazzoleni 1998, 312-313]. D'altra parte, è indubbio che tra i principali effetti della mediatizzazione della comunicazione politica alcuni destano particolare preoccupazione, come: la *spettacolarizzazione* che neutralizza la politica come impegno diretto; la *trivializzazione del messaggio* e dell'informazione politica (il «vedere senza capire» di cui parla Sartori [1997]); la crescente *frammentazione* della comunicazione politica; la *personalizzazione* della politica; ma anche la levitazione dei *costi della politica*; e, come si accennava sopra, la comparsa di *partiti personali-mediali*, fondati principalmente sulla visibilità televisiva di un certo leader. Questi cambiamenti non sono senza riflesso per le nostre democrazie. In effetti, favoriscono l'affermazione di un modello di rappresentanza che è stato definito «democrazia del pubblico». La nuova agorà del *web* si struttura sempre di più come una «sfera pubblica illusoria», dove la tecnologia dell'informazione e i mass media «costruiscono una realtà pubblica di riferimento, che non è quella delle deliberazioni e delle decisioni politiche effet-

tive, è piuttosto una realtà di gesti, ma è l'unica che il pubblico conosce» [Pizzorno 1996, 1029]. La mediatizzazione della partecipazione politica costituisce un formidabile mezzo di manipolazione e di annacquamento dei meccanismi di responsabilizzazione delle élite di governo. Responsabilità che, invece, richiederebbe dei corretti processi di *informazione* dei cittadini, la possibilità di adeguata *giustificazione* dei governanti e, quindi, il conseguente *sanzionamento* ancora dei cittadini sui governanti – su questi aspetti si rinvia a Diamond e Morlino [2005].

#### 4. COME MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA PARTECIPAZIONE?

La “crisi della partecipazione” nelle sue diverse espressioni (qui ne sono state enfatizzate tre (la carenza, l'ineffettività e la manipolazione) impatta direttamente sulle altre leve della qualità democratica: sulla competizione politica, sulla responsabilità e responsabilità delle élite politiche e, per finire, sulla stessa legittimità (diffusa e/o specifica) dei regimi democratici. Nel recente volume curato da Pasquino sugli *Strumenti della partecipazione* il lettore troverà molteplici indicazioni sulle strade che pragmaticamente le nostre democrazie possono intraprendere per sciogliere il dilemma di Bobbio [1970, 61], per cui «non sembra che ci troviamo nella condizione di poter scegliere tra partecipazione e non partecipazione. La nostra scelta è molto più limitata; è una scelta tra partecipazione quantitativamente maggiore e qualitativamente peggiore, oppure tra partecipazione qualitativamente migliore e quantitativamente minore». E, nel complesso, tra democrazie di qualità migliore e di qualità peggiore.

Certo si può pragmaticamente sostenere che «in molte democrazie reali, il problema continua ad essere soprattutto quello semplicemente, ma crucialmente, di fare funzionare le loro istituzioni» [Pasquino 2007, 179]. La qualità delle nostre democrazie dipenderebbe, quindi, più da aspetti collegati alla *governance* e alla capacità di trovare una qualche soluzione efficace ai problemi di *policy* che alla rappresentanza e alla partecipazione. Tuttavia, è indubbio che la questione dell'«approfondimento» della democrazia, per riprendere l'espressione che abbiamo utilizzato nel par. 1 e impiegata in questo senso anche da Dahl, passa anche attraverso altri sentieri. La prospettiva che enfatizza l'importanza dell'ingegneria politica e della strumentazione partecipativa ha oggi acquistato un notevole spazio presso l'opinione pubblica, gli studiosi e gli stessi *decision-makers*. La stessa Unione Europea ha giocato un ruolo decisivo nel favorire la diffusione di queste pratiche correttive della tradizionale rappresentanza politica (a partire dal *Libro Bianco sulla Governance Europea* del 2001). Ad ogni modo, in generale, a

voler semplificare, potremmo immaginare che i principali interventi al riguardo siano ascrivibili ad uno dei seguenti tipi <sup>21</sup>:

1) tentativi di *migliorare il tradizionale processo di rappresentanza politica* (per es., attraverso le primarie, o leggi ad hoc relative al finanziamento della politica, o sulla campagna elettorale; o che riducano il numero dei parlamentari o, magari, diretti a calmierare i loro emolumenti);

2) *attivazione di nuove forme di democrazia diretta, partecipativa o deliberativa* che dir si voglia (referendum, iniziative popolari, giurie di cittadini, bilanci partecipativi, ecc.), che completano e rafforzano i più tradizionali canali rappresentativi;

3) sviluppo di forme di partecipazione orientata *policy*, per cui i cittadini e gruppi partecipano direttamente al processo di formulazione e amministrazione delle politiche pubbliche; si collocano a questo livello le «forme più complesse di coproduzione di beni pubblici a più alto contenuto relazionale e cognitivo, rispetto ai quali isolatamente sarebbero incapaci sia lo stato che il mercato» [Donolo 2005, 37], si è al riguardo anche parlato di sviluppo di una «amministrazione condivisa» e di «cittadini attivi» [Arena 2006].

Ad ogni modo la prospettiva istituzionale enfatizza l'apertura della struttura delle opportunità di partecipazione ai diversi livelli, tuttavia, incorre in alcune difficoltà. Innanzi tutto, l'attenzione in molte analisi sembra fermarsi sulle qualità normative e sugli aspetti formali delle soluzioni partecipative escogitate. In questo modo, però, finiamo per non sapere nulla sul reale funzionamento di questi strumenti, sui loro esiti, sulle relazioni con i canali rappresentativi e funzionali. Insomma, si finisce per mettere a confronto "cose" non comparabili: gli esiti scendenti e i sovvertimenti della partecipazione influenzante delle democrazie rappresentative, da un lato, con le premesse di valore dei formati partecipativi "in scatola", cioè non verificati sul campo. Per di più, spesso ci si dimentica che le strategie e i comportamenti degli attori sono sì influenzati dai dispositivi istituzionali, e dalle nuove opportunità che offrono, ma è pur vero che la cultura politica, per lo meno nel breve periodo, non può essere espunta dal quadro dei vincoli e può spiegare quel paradosso dell'innovazione istituzionale per cui le riforme legislative non sempre producono cambiamenti nella direzione aspettata. In effetti, anche per valutare l'impatto dei cambiamenti istituzionali e di *policy* entrano in gioco tre dimensioni salienti della vita politica: gli attori e le loro strategie, la cultura politica (delle élite e delle masse), gli arrangiamenti istituzionali e le regole del gioco <sup>22</sup>. Ci soffermeremo adesso su due di queste tre dimensioni: sui

---

<sup>21</sup> Per questa partizione si veda Cain, Dalton e Scarrow [2003], ma anche Pasquino [2005].

<sup>22</sup> L'idea sottesa è che ciò che chiamiamo politica può essere pienamente ed efficacemente

dispositivi istituzionali di tipo deliberativo e sul peso che ha il «capitale sociale», ovvero i condizionamenti socio-culturali, sulla partecipazione politica.

#### 4.1. *La «democrazia deliberativa» è la soluzione?*

Il recente profluvio di temi ed esperienze riconducibili alla cosiddetta «democrazia deliberativa» si inserisce nel dibattito sulla crisi della democrazia rappresentativa e nello sperimentalismo di pratiche che ne è seguito<sup>23</sup>. In concreto, si tratterebbe, per lo più, di sperimentazioni su scala ridotta, locale (provinciale, ma più frequentemente, comunale o infra-comunale) che intercettano e si sovrappongono alla cresciuta sensibilità delle società avanzate verso la cittadinanza e la partecipazione amministrativa (ma il punto non è pacifico, si veda Ginsborg [2006]). Innanzi tutto, l'azione deliberativa non si collocherebbe solo, o tanto, sul versante dell'input, piuttosto, mirerebbe ad associare gli attori e/o i punti di vista in gioco alla definizione e soluzione dei problemi collettivi. Si tratterebbe, cioè, di una partecipazione orientata *policy* affidata «al confronto diretto tra i soggetti interessati», mentre le istituzioni rappresentative tradizionali scelgono «di fare, come si suol dire, un “passo indietro”, rimettendosi, in qualche misura, alle opzioni che scaturiscono da questo confronto» [Bobbio, 2005, 69]<sup>24</sup>.

---

compresa dal punto di vista delle scienze sociali solo mettendo in relazione circolare tre dimensioni salienti: 1) quella *strategica*, ovvero gli attori e i loro comportamenti; 2) quella *istituzionale*, che definisce i vincoli (le “regole del gioco” o costitutive) che condizionano gli attori e ne strutturano le stesse preferenze; 3) quella *culturale*, intesa non solo come insieme di atteggiamenti, ma più in profondità come il repertorio di simboli, valori e assunti di fondo che danno significato agli oggetti politici. Per questa partizione si veda di recente [Sola 2005]; per un riferimento classico si veda G. Mosca [1982] che parla di forze politiche, forme politiche e formule politiche.

<sup>23</sup> L'elenco delle pratiche amministrative e sociali riconducibili ai processi democratici deliberativi è oramai ricchissimo e non certo al riparo dall'incappare in una certa confusione classificatoria. Luigi Bobbio [2002] ha provato a riepilogare: le *giurie di cittadini* sperimentate in USA, Gran Bretagna, Australia e Spagna; le *cellule di pianificazione*, attuate in Germania; le *consensus conference* danesi e francesi; i *sondaggi deliberativi* di Fishkin; alcune *esperienze di partecipazione* dei cittadini di pianificazione e riqualificazione urbane; l'elaborazione di *Agenda 21*; alcune *esperienze di risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*; le *multistakeholder environmental partnerships*; i *dibattiti pubblici* sulle grandi opere pubbliche in Francia; l'elaborazione dei *piani strategici* delle città a partire dall'esperienza di Barcellona; i *bilanci partecipativi* a partire dall'esperienza di Porto Alegre; ecc.

<sup>24</sup> Se così è si appannerebbe la distinzione tra dispositivi deliberativi (tipo 1) e coinvolgimento nelle politiche (tipo 2) di cui abbiamo detto sopra. Si veda al riguardo la partizione di Donolo tra «politiche deliberative» (quelle delle quali stiamo qui parlando), imperniate sulla relazione tra istituzioni e società civile, e «politiche a contratto», che invece coinvolgerebbero

In secondo luogo, risalta il profilo relativo al *chi prende parte* al processo dialogico-argomentativo. In quanto soluzione “democratica” pone un problema di *inclusione*, cioè relativo al “chi” coinvolgere e “come” coinvolgerlo. Il campo di variazione va da pratiche veramente inclusive e aperte, come un bilancio partecipativo o qualche forma di pianificazione strategica, dove sono ammessi tutti i possibili portatori di interessi, a formati più limitati, dove magari i partecipanti vengono estratti a sorte, come le “giurie dei cittadini” o le “cellule di pianificazione”. Gloria Regonini [2005], poi, ha ricordato che, oltre al chi coinvolgere, bisognerebbe considerare la qualità dello stesso coinvolgimento, cioè se la partecipazione è spontanea o, invece, in qualche modo obbligatoria, formalizzata.

In terzo luogo, va anche considerato l’aspetto che attiene al prendere parte “*per fare cosa*”. In quanto forma espressiva *deliberativa*, ci si aspetta che le parti siano capaci e abbiano la volontà di «raggiungere un accordo [attraverso] l’argomentazione razionale» [Elster 2005, 97]. Cioè, attraverso una «discussione razionale [che] si basa, per ipotesi, solo sul potere del migliore argomento» [*ivi*] e che valuta e pesa, di volta in volta, i pro e i contro di ogni alternativa. In realtà, se ormai c’è un certo accordo su che cosa sia la democrazia deliberativa e su cosa l’acomuna a configurazioni piuttosto simili come «democrazia dialogica», «discorsiva», «associativa», ecc. (anche le etichette si sprecano), non sempre è chiaro il suo rapporto con la tradizione partecipativa (si vedano, per esempio, le posizioni nette espresse in Pellizzoni [2005]; e quelle più aperte in Gbikpi [2005]). Sembrerebbe, comunque, che quello di «democrazia partecipativa» sia etichetta più ampia, mentre l’altra rinvia ad una particolare tipologia di atti per lo più linguistici (di tipo argomentativo, l’agire comunicativo di Habermas) e a delle sedi (le «arene deliberative») ben precise. Nelle sedi partecipative gli attori discutono, negoziano e votano, nelle arene deliberative, invece, essi dovrebbero principalmente, se non esclusivamente, argomentare-deliberare. Ovviamente questa è una distinzione di scuola. Nella prassi i processi deliberativi-partecipativi mostrano sia la presenza di elementi strategici e negoziali, che di aspetti dialogici o di voto. Semmai il punto è che, a differenza degli strumenti della rappresentanza che si limitano ad aggregare le preferenze degli attori, la strumentazione deliberativa dovrebbe comportare la trasformazione delle stesse preferenze<sup>25</sup>.

Così facendo, i processi deliberativi finiscono per assolvere alle caratteristiche

---

istituzioni e attori funzionali (imprese, sindacati, associazioni di categoria). Sul rapporto tra politiche pubbliche e partecipazione si è soffermato di recente Pellizzoni [2008].

<sup>25</sup> Si potrebbe aggiungere, ai due indicati nel testo, un terzo profilo: «il peso delle externalità» [Regonini, 2005], vale a dire se il raggio del processo deliberativo ha una portata ampia, globale, oppure, è limitato ai soggetti direttamente interessati e ai loro rappresentanti.

funzioni della partecipazione *tout court*: quella di *legittimazione*, favoriscono l'accettazione degli esiti dei procedimenti co-decisionali; quella *strumentale*, producono decisioni migliori che tengono conto degli interessi in gioco; quella *formativa*, promuovono le virtù civiche e il senso di responsabilità dei partecipanti; quella *espressiva*, alimentano il "capitale sociale", rafforzando il senso di solidarietà e l'attitudine a cooperare [Raniolo 2007, cap. 1]. In un recente contributo, D. Della Porta [2008] ha proposto uno schema di analisi molto efficace dei processi deliberativi/partecipativi. In breve, la qualità di questi processi può essere valutata sulla base di tre criteri: il «grado di inclusività», cioè l'apertura dei processi; la «qualità del discorso», che indirizzerebbe i partecipanti verso soluzioni condivise e orientate al bene comune; le «forme di *empowerment*», cioè la capacità che hanno i partecipanti di incidere effettivamente sulle politiche (quello che sopra abbiamo chiamato orientamento di *policy*). Ebbene, per la Della Porta i rendimenti degli esperimenti deliberativi (rispetto a quei tre criteri) dipendono sostanzialmente da due variabili strategiche: il «disegno istituzionale», come sono organizzate le arene deliberative e dalle «caratteristiche processuali», cioè il ruolo che nelle diverse arene hanno gli attori coinvolti (in particolare, le élite vs. la società civile). Si tratta quindi di passare alla ricostruzione del loro concreto rendimento. Nel nostro schema abbiamo, inoltre, proposto di aggiungere una terza variabile/dimensione: lo stock di capitale sociale del contesto (comprensivo di alcuni aspetti della cultura politica dei partecipanti). Si veda fig. 1.

In effetti, se l'affastellarsi di esperienze può dare l'impressione dell'esistenza di un insieme di pratiche alla ricerca di una teoria, è altrettanto vero che questa teoria, data la forte carica normativa, corre il rischio di assomigliare tanto ad «un entrare nel regno della favole» [Regonini, 2005, 3]. Da qui l'esigenza di passare al vaglio del realismo metodologico anche "le" molteplici soluzioni deliberative. Il che non esclude, come accade per la democrazia rappresentativa, che anche queste pratiche siano esposte a molteplici paradossi ed effetti perversi. Le attività deliberative non sono al riparo dei pericoli della selezione distorta dei partecipanti (sovra-rappresentanza degli interessi forti, o di "fasce eccentriche"), né di quelli associati alla manipolazione delle informazioni e alla costruzione dell'agenda decisionale ad opera degli organizzatori-facilitatori. Inoltre, «la democrazia partecipativa e deliberativa, per quanto preziosa, è [e resta] un'attività [pur sempre] minoritaria e non può sostituire la democrazia rappresentativa» [Gisborg, 2006, 89]. Con questo non si vuole sottovalutare il "perfezionismo" delle soluzioni deliberative che può avere effetti pedagogici e, quindi, fungere di stimolo verso la ricerca di una democrazia di maggior qualità. Ma forse la qualità democratica sta proprio nell'esistenza di regimi che fanno coesistere «diversi modi di intendere la democrazia» [Regonini 2005, 27], in soluzioni dove «l'attività costante della partecipazione garantisce, stimola e controlla la qualità della rappresentanza» [*ivi*]. Ove-



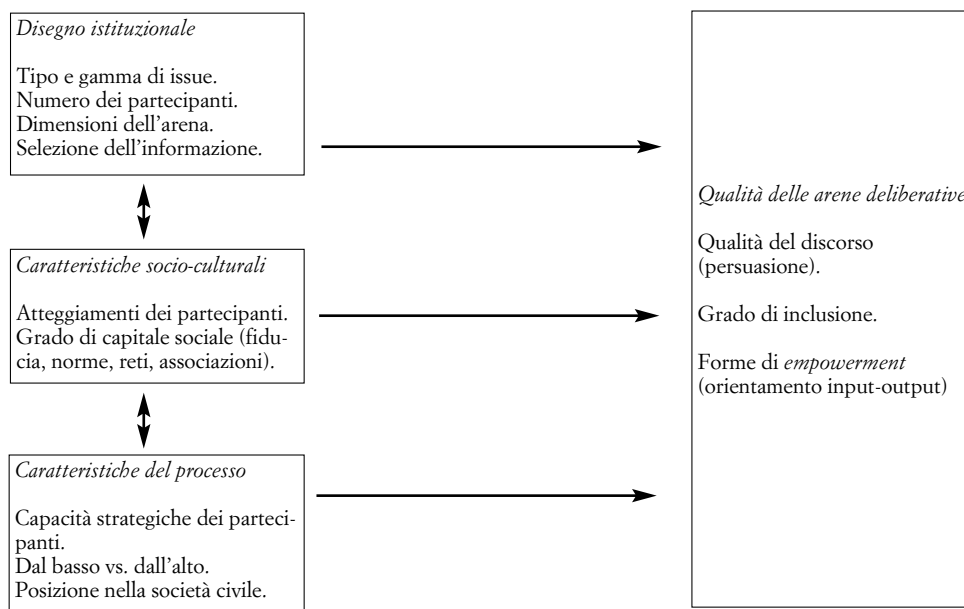


FIGURA 1. I fattori della qualità delle arene deliberative/partecipative.

Fonte: DELLA PORTA [2008, 28] con ampi adattamenti.

ro, forzando di poco la proposta di Robert Dahl, di regimi che ad un tempo offrono ai cittadini effettive e molteplici “opportunità” di esprimere le loro preferenze, ma anche differenti e alternative “garanzie” istituzionali (rappresentative e deliberative) per fare ciò.

#### 4.2. Il circolo virtuoso del capitale sociale

La partecipazione politica, o di qualunque altro tipo, è una particolare forma di azione che si esprime attraverso un insieme di atteggiamenti (partecipazione latente) e/o di comportamenti (partecipazione manifesta). Il che ci spinge a chiederci da cosa derivano questi atteggiamenti e, quindi, gli eventuali comportamenti. Tra le possibili risposte quella che ha riscosso un ampio seguito nella scienza politica ed è tutt'ora in auge enfatizza il ruolo della cultura politica e dell'esistenza di tradizioni civiche come fattori che favoriscono la sociabilità, l'as-

sociatività degli individui e, quindi, la loro partecipazione. In tempi più recenti questo dibattito, almeno una parte consistente di esso, ha finito per confluire nell'ampio filone di ricerca rappresentato dal cosiddetto «capitale sociale». Non affrontiamo, ovviamente, la ricostruzione scientifica del tema, qui ci basta seguire Putnam [2004]. Per lo studioso americano il capitale sociale riguarda «le relazioni tra individui, le reti sociali, e le norme di reciprocità e di affidabilità che ne derivano. In tal senso il capitale sociale è strettamente connesso a ciò che qualcuno ha definito “virtù civica”» [*ibidem*, 14]. Connesso ma non coincidente: infatti, una società ricca di persone virtuose ma isolate risulta, comunque, sguarnita di capitale sociale. In breve, il nostro oggetto è fatto di fiducia e norme, di associazioni e di reti. In quanto tale si presenta come «una risorsa morale di una società», come «una proprietà di un collettivo [...] che orienta le azioni dei singoli» [Cartocci 2007]. Una comunità che non detiene un adeguato stock di capitale sociale o che lo ha dissipato è una società nella quale gli spazi per l'azione cooperativa si sono rarefatti. La partecipazione politica e sociale si contrae per lasciare campo ad azioni esclusivamente opportunistiche. In queste condizioni si assiste alla crisi della stessa dimensione comunitaria. Come sottolinea Pasquino [2007, 166] parafrasando Putnam:

[I cittadini] non giocano più a *bowling* con le loro squadrette di compagni di scuola, di colleghi di lavoro, di amici e di vicini del quartiere. Vanno a giocare da soli, quando addirittura non ci vanno più perché stanno a casa a guardare la televisione. Di conseguenza, parlano meno di politica e non sentono alcuna pulsione affettiva, emotiva, amicale per [...] partecipare e votare. Poiché un numero rilevante di cittadine e cittadini non sono ancora o non sono più, inseriti in reti sociali nessuno chiederà loro di partecipare. Pertanto, le probabilità che essi partecipino effettivamente diminuiscono; più precisamente, sono già diminuite in maniera significativa e preoccupante [...].

In breve, l'erosione del capitale sociale crea società dove prevalgono attori autointeressati e isolati<sup>26</sup>. Comunità dove si finisce per “giocare da soli”: *bowling alone* [Putnam 2004]. Il tipo umano che le abita, all'opposto del “capitalista sociale” di Putnam, è il “familista amorale” di Banfield. Per contro, fiducia interindividuale e istituzionale, inserimento in reti sociali, un tessuto solido di associazioni favoriscono la partecipazione e la produzione di beni pubblici. Gli effetti

---

<sup>26</sup> Per contro, per i sostenitori della tesi del postmaterialismo, la trasformazione nei sistemi valoriali dei cittadini comporterebbe uno spostamento di interesse dalla partecipazione politica convenzionale a quella non convenzionale o, addirittura, un forte richiamo per la partecipazione sociale.

dell'accumulazione di capitale sociale, naturalmente, non si verificano solo nella sfera politica ma toccano tanti altri ambiti della nostra vita sociale (istruzione dei bambini, quartieri sicuri, prosperità economica, rapporti di lavoro, salute, ecc.). Ebbene, il punto è per Putnam che la società americana degli ultimi decenni sembra pericolosamente avviata verso un declino strutturale del proprio capitale sociale – solo le vicende dell'11 settembre 2001 hanno innescato un'inversione di tendenza: gli americani sono tornati (potrebbero tornare) a giocare a bowling insieme [Putnam 2002].

D'altra parte, non tutte le associazioni e reti sono virtuose, non lo sono certo le associazioni criminali (anche se a modo loro anche queste contano su certe forme di capitale sociale: omertà, reti, associazioni). Il punto allora diventa quali tipi di associazioni e di capitale sociale allargano le opportunità di partecipazione democratica? La risposta di Putnam [*ibidem*, 20 e ss.] distingue tra «capitale sociale che apre (*bridging*) e capitale sociale che serra (*bonding*)». Il capitale sociale che getta ponti favorisce la diffusione delle informazioni e la possibilità di ottenere relazioni esterne vantaggiose. «Oltre a ciò può generare identità e reciprocità più ampie, mentre quello che serra porta a chiuderci in noi stessi». «Il capitale sociale che serra costituisce una sorta di super-colla sociale» che «assicura reciprocità specifica e mobilità le solidarietà», ma che provoca anche antagonismo verso l'esterno, gli altri. «Mentre quello che apre costituisce un lubrificante sociologico» [*ibidem*, 21-22]. Una comunità in cui prevalgono associazioni *bonding* tende a frammentarsi, a segmentarsi, se non a diventare più conflittuale. Questo ci riporta al tema della crescita della eterogeneità culturale e sociale delle comunità politiche e alla sfida del multiculturalismo anche per la partecipazione democratica. Per contro, associazioni aperte ad individui di differenti sesso, cultura, religione, lingua, istruzione, status, favoriscono il dialogo e il confronto tra i loro membri. L'apertura all'altro diventa così una condizione cruciale per una società più inclusiva e tollerante. Come afferma Pasquino [2005, 18]: «la qualità della democrazia aumenta consistentemente quando e dove ci sono molte associazioni di tipo *bridging*».

Da un profilo culturalista l'incremento di capitale sociale sembrerebbe riconducibile solo a mutamenti di lungo periodo. Mentre nel breve periodo gli investimenti in risorse morali e sociali sono difficili, poco o punto remunerativi. A meno che la società, l'America nello specifico, non si trovi ad affrontare una «crisi galvanizzante» [Putnam 2004, 467], come una guerra, una depressione o un disastro naturale – il libro uscì nell'edizione americana nel 2000 un anno prima dell'attacco fondamentalista alle Torri Gemelle. In condizioni ordinarie, invece, è indubbio che le performance delle istituzioni e le scelte delle autorità pubbliche siano decisive per innescare processi virtuosi di accumulazione (o per contro di dissipazione). Tutto ciò ovviamente ci rimanda alle responsabilità della classe po-

litica ma anche alle nostre responsabilità. Visto che la crescita delle risorse morali di una società inizia dal buon funzionamento delle istituzioni naturali della socializzazione: famiglia e scuola. In effetti, nelle conclusioni del suo libro Putnam delinea un'agenda per i capitalisti sociali che muove dall'individuazione di alcuni ambiti strategici per rifare comunità, per ripristinare quel "tesoro sociale" dissipato: l'istruzione dei giovani; il mondo del lavoro; la pianificazione urbanistica; la religione; le nuove tecnologie ed internet; l'arte e la cultura; la politica e l'amministrazione.

In questi settori c'è spazio per tante riforme, anche e soprattutto, micro. Purché gli "imprenditori sociali" siano consapevoli di alcuni falsi dilemmi che si presentano nel corso dell'innovazione e della progettazione nei settori di creazione del capitale sociale [*ibidem*, 480-481]. Il primo dilemma rinvia alla opposizione tra logica *top-down* e logica *bottom-up*. Non ha molto senso andare a cercare una fonte genuina del cambiamento (in genere di tipo ascendente), per contro, i ruoli delle istituzioni nazionali e locali devono essere complementari. Nessun livello preso da solo è autosufficiente. La seconda fallacia, di reaganiana memoria, è se «il governo sia il problema o la soluzione». In tema di capitale sociale governo e politica spesso sono il problema. La principale fonte di dissipazione degli investimenti sociali. Eppure, sostiene Putnam è piuttosto difficile pensare che cambiamenti socio-culturali ed istituzionali di tale portata possano essere realizzati escludendo il governo. Anzi nei casi più riusciti partecipazione sociale e politica, rappresentanza e deliberazione, si integrano efficacemente producendo uno sviluppo di beni pubblici. Per finire, c'è il falso dilemma se per ripristinare la fiducia e i legami comunitari occorre «un mutamento individuale o istituzionale», bastano le pratiche sociali o servono anche programmi di politiche pubbliche? La risposta è anche questa volta lapidaria: «occorrono entrambi» purché istituzioni pubbliche e sociali siano in grado di «stimolare più partecipazione attiva». In fondo, la qualità di una democrazia è un prodotto delle sue istituzioni, ma anche degli uomini che le vivono e dei loro valori.

## 5. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARENA, G., 2006, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.  
 BARTOLINI, S., 1996, *Cosa è competizione in politica e come va studiata*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, pp. 209-267.  
 BENDIX, R., 1964, *Nation-Building and Citizenship*, New York, Wiley and Sons; trad. it. *Stato nazionale e integrazione di classe*, Roma-Bari, Laterza, 1969.  
 BOBBIO, N., 1970, *Crisi di partecipazione: in che senso?*, in «Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto», XLVII, pp. 55-61.

- 1984, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- BOBBIO, L. 2002, *Le arene deliberative*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 64, pp. 101-141.
- 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in «Stato e Mercato», n. 73, pp. 67-88.
- BRADY, H.E., VERBA, S. e SCHLOZMAN, K.L., 1995, *Beyond SES: A Resource Model of Political Participation*, in «American Political Science Review», n. 2, 271-294.
- CAIN, B.E., DALTON, R.J. e SCARROW, S.E. (a cura di), 2003, *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- CARTOCCI, R., 2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.
- 2000, *Chi ha paura dei valori? Capitale Sociale e dintorni*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 3, pp. 423-474.
- CERI, P., 1996, *Partecipazione sociale*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. VI, pp. 508-516.
- COLEMAN, J.S., 2005, *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, Il Mulino.
- COTTA, M., 1979, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 2, pp. 193-227.
- CROUCH, C., 2003, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- DAHL, R.A., 1981, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Franco Angeli.
- 1988, *I dilemma della democrazia pluralista*, Milano, Il Saggiatore.
- 1991, *Modern political analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- 1993, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Franco Angeli.
- 1996, *Poliarchia*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. VI, pp. 601-607.
- 2000, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- 2008, *Sull'uguaglianza politica*, Roma-Bari, Laterza.
- DELLA PORTA, D., 2008, *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in «Partecipazione e Conflitto», n. 0, pp. 15-42.
- DIAMOND, L., 1999, *Developing democracy. Toward consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- DIAMOND, L. e MORLINO, L. (a cura di), 2005, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- DITTRICH, K. e JOHANSEN, L.N., 1980, *La partecipazione elettorale in Europa (1945-1989): miti e realtà*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, pp. 265-291.
- DONOLO, C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», n. 73, pp. 33-66.
- DOWNS, A., 1988, *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- EISENSTADT, S.N., 2002, *Paradossi della democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- ELSTER, J., 1994, *Argumenter et négociier dans deux assemblées constituants*, in «Revue

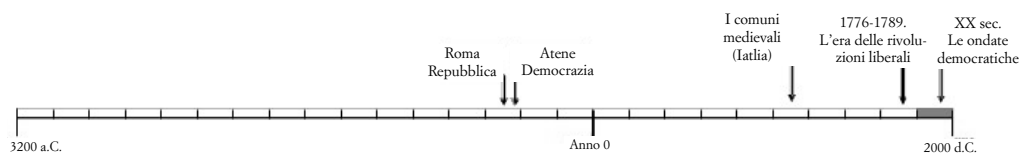
- Française de Science Politique», n. 44, pp. 187-256; trad. it. *Argomentare e negoziare*, Milano, Bruno Mondadori.
- FINER, S.E., 1997, *The History of Government From the Earliest Times*, New York-Oxford, Oxford University Press, 3 voll.
- FISICHELLA, D., 2003, *Elezioni e democrazia*, Bologna, Il Mulino (nuova edizione).
- GALLINO, L., 1978, *Partecipazione*, in Id., *Dizionario di sociologia*, Torino, Utet.
- GBIKPI, B., 2005, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in «Stato e Mercato», n. 73, pp. 97-130.
- GERMANI, G., 1985, *Autoritarismo e democrazia della società moderna*, in SCARTEZZINI, R., GERMANI, L. e GRITTI, R. (a cura di), *I limiti della democrazia*, Napoli, Liguori, pp. 1-40.
- GIANNETTI, D., 2007, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in PASQUINO, G. (a cura di), pp.123-152.
- GINSBORG, P., 2006, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi.
- GRASSI, D., 2008, *Le nuove democrazie*, Bologna, Il Mulino.
- HELD, D., 1997a, *Democracy. From city-state to cosmopolitan order?*, in GOODIN, R.E. e PETTITI P. (a cura di), *Contemporary political philosophy. An anthology*, Oxford, Blackwell, pp. 78-101.
- 1997b, *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino, 1997.
- HIRSCHMAN, A.O., 1990, *Come far passare le riforme*, Bologna, Il Mulino.
- HUNTINGTON, S.P., 1975, *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, Franco Angeli.
- 1995, *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino.
- JUNG, C.G., 1977, *Dizionario di psicologia analitica*, Torino, Paolo Boringhieri.
- KATZ, R.S. e MAIR, P., 1995, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in «Party Politics», n. 1, pp. 5-28.
- KLINGEMANN, H.-D. e FUCHES, D. (a cura di), 1995, *Citizens and the State*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- KYMLICKA, W., 1999, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino.
- LIJPHART, A., 1997, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, in «American Political Science Review», n. 1, 1-14.
- LINZ, J.J., 2006, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, Bologna, il Mulino.
- LINZ, J.J. e STEPAN, A., 2000, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, il Mulino.
- LIPSET, S.M., 1963, *L'uomo e la politica. Le basi sociali della politica*, Milano, Edizioni di Comunità.
- MAIR, P., 1983, *Adaptation and Control: Towards an Understanding of Party and Party System Change*, in DAALDER, H. e MAIR, P. (a cura di), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, London, Sage, pp. 405-429.
- MARSHALL, T.H., 1976, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet.
- MAZZOLENI, G., 1998, *La comunicazione politica*, Bologna, il Mulino.
- MCGREW, A., 1997, *The transformation of democracy?*, Cambridge, Polity Press.
- MELUCCI, A., 1980, *Partecipazione politica e movimenti sociali*, in M. LIVOLSI (a cura di), *La sociologia problemi e metodi*, Milano, Teti Editore, pp. 203-225.

- MÉNY, Y. e SUREL, Y., 2001, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- MORLINO, L., 2003, *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- MORTATI, C., 1975, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2 tomi, Padova, Cedam.
- MOSCA, G., 1982, *Scritti politici*, 2 tomi, Torino, Utet.
- PARRY, G. (a cura di), 1972, *Participation in Politics*, Rowman and Littlefield, Manchester University Press.
- PASQUINO, G., 1983, *Astensionismo*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, pp. 62-64.
- 2004a *Accountability*, testo non pubblicato presentato al congresso triennale della “Società Italiana di Studi Elettorali”, SISE, Venezia, 18-20 dicembre.
- 2004b *Sistemi politici comparati*, Bologna, Bononia University Press.
- 2005 *The quality of democracy: information and participation*, seconda conferenza tenuta in qualità di Isaiah Berlin Visiting Scholar, Oxford, 15 febbraio 2005.
- PASQUINO, G. (a cura di), 2007, *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- PATEMAN, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PELLIZZONI, L. (a cura di), 2005, *La deliberazione pubblica*, Roma, Maltemi.
- 2008, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in «Partecipazione e Conflitto», n. 0, pp. 93-116.
- PHARR, S.J. e PUTNAM, R. (a cura di), 2000, *Disaffected democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- PIZZORNO, A., 1993, *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli.
- 1996, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in *Storia d'Europa, L'età contemporanea*, vol. 5, Torino, Einaudi, pp. 961-1031.
- 2008, *I sentieri della partecipazione. Colloqui con Alessandro Pizzorno*, intervista a cura di Andretta M. e Mosca L., in «Partecipazione e Conflitto», n. 0, pp. 175-188.
- PLATTNER, M.F., 2005, *A skeptical perspective*, in DIAMOND, L. e MORLINO, L. (a cura di), pp. 77-81.
- POGGI, G., 2001, *Potere politico e potere economico*, in AA.VV., *Eredità del Novecento*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, pp. 144-152.
- PUTNAM, R.D., 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, A. Mondadori.
- 2002, *Siamo tornati a giocare a bowling insieme*, in «Reset», n. 71, pp. 32-34.
- 2004, *Capitale sociale ed individualismo*, Bologna, Il Mulino.
- RANIOLO, F., 2007, *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino (nuova edizione).
- REGONINI, G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in «Stato e Mercato», n. 73, pp. 3-32.
- ROKKAN, S., 1975, *I voti contano, le risorse decidono*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 167-176.
- RUESCHEMEYER, D., 2005, *Addressing inequality*, in DIAMOND, L. e MORLINO, L. (a cura di), pp. 47-61.
- RUSH, M., 1994, *Politica e società*, Bologna, Il Mulino.
- SARTORI, G., 1987, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino.
- 1993, *Democrazia cos'è*, Milano, Rizzoli.

- 1997, *Homo videns*, Roma-Bari, Laterza.
- SCHARPF, F.W., 1999, *Governare l'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- SCHMITTER, P. C., 1983, *Organizzazione degli interessi e rendimento politico*, in Pasquino, G. (a cura di), *Le società complesse*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-85.
- 2000, *Come democratizzare l'Unione europea e perché?*, Bologna, il Mulino.
- SEN, A., 2004, *La democrazia degli altri*, Milano, Mondadori.
- SKINNER, Q., 2001, *La libertà prima del liberalismo*, Torino, Einaudi.
- SOLA, G., 1996, *I paradigmi della scienza politica*, Bologna, Il Mulino.
- STOPPINO, M., 1989, *Una classificazione formale del potere*, in «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 3, pp. 45-75.
- ULLMAN, W., 1982, *Principi di governo e politica nel Medioevo*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- VERBA, S., NIE, N.H. e KIM, J., 1987, *Partecipazione e eguaglianza politica*, Bologna, Il Mulino.
- VERBA, S., SCHLOZMAN, K.L. e BRADY, H.E., 1995, *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- ZAKARIA, F., 2003, *Democrazia senza libertà*, Milano, Rizzoli.



APPENDICE



I regimi democratici nella «Storia del governo» di Finer.

Fonte: le date sono riprese da FINER [1997, 30-34; vol. I]; le rappresentazioni grafiche sono nostre, ogni rettangolo corrisponde a due secoli.

L'evoluzione della democrazia nel secolo XX (fra parentesi è indicato il valore in percentuale)

	Stati sovrani e colonie			Popolazione (in milioni)		
	1900	1950	2000	1900	1950	2000
Democrazie	0	22 (14,3)	119 (62,0)	0	743 (31,0)	3.438 (58,2)
Democrazie con restrizioni	25 (19,2)	21 (13,6)	16 (8,3)	206 (12,0)	285 (12,0)	297 (5,0)
Regimi non democratici	105 (80,8)	111 (72,1)	57 (29,7)	1.461 (87,0)	1.367 (57,0)	2.173 (36,8)
Totale	130	154	192	1.667	2.395	5.908

Fonte: Freedom House in GRASSI [2008, 55].

*Modelli di democrazia a confronto*

Tipi di democrazia	Caratteri	Basi sociali	Problemi Operativi	Concezione della partecipazione
Democrazia liberale o rappresentativa	Elezione "Cultura civica"	Società modernizzata, differenziata	Grandi dimensioni Separazione	La partecipazione è "influenzante", il cittadino <i>interessato</i> preme sulla selezione e le scelte dei governanti al fine di proteggere i propri interessi
	Liberalismo	Pubblico-privato	"Oligarchia"	
Democrazia partecipativa	Co-decisionale Virtù civiche	Comunità	Totalizzante Piccole dimensioni	La partecipazione è "governante" ed è un fine ultimo, il "cittadino totale" decide direttamente sui problemi della collettività
	Società partecipativa	Società pre-industriale	Costi decisionali	
Democrazia deliberativa	Argomentare Deliberare	Società post-moderna	Scala locale Inclusione	La partecipazione è "deliberante", il cittadino <i>ragionevole</i> decide valutando i pro e i contro (persuasione).
	Individui ragionevoli Confronto diretto	Crisi della rappresentanza	Spontaneità	

Qui forse si potrebbe aggiungere la democrazia associativa.



