

Paul Ginsborg

La democrazia che non c'è



La democrazia è un sistema politico mutevole e insieme vulnerabile. Per rivitalizzarla oggi è indispensabile connettere rappresentanza e partecipazione, economia e politica, famiglia e istituzioni.

e dissenzienti a giocare importantissimi ruoli di connessione. Spetterà a loro scuotere le famiglie dalla passività, aiutare con intelligenza e auto-disciplina la società civile a crescere, avere parte attiva nella politica democratica senza tuttavia concepirla come una sfera separata utile soprattutto a perseguire ambizioni personali e promuovere carriere individuali.

Le tre sfere sono tra loro interdipendenti. Non può esistere società civile senza il sostegno e l'incoraggiamento attivo dello stato democratico. Né la politica democratica può rinnovarsi senza il sostegno e il controllo attivo delle associazioni della società civile. Nessuna delle due sfere, infine, può prosperare se non radica fermamente le sue idee in famiglie che aspirano a essere, nelle splendide parole di Mill, «vera scuola di libertà e delle sue virtù».

4. *La sfida della società civile.*

Prima di procedere oltre vorrei subito dissipare un equivoco che potrebbe essere sorto nella mente di alcuni lettori. Non mi faccio qui paladino di una sorta di iperattivismo che esige il sacrificio della vita privata e familiare degli individui e che vede le ragioni della sfera privata cedere gradualmente il campo a quelle della sfera pubblica. Un modello di cittadinanza così giacobino, fortemente orientato a richiedere una

presenza costante nella sfera pubblica, ha poco da offrire alla moderna politica democratica. Invece di stabilire un sistema di connessioni, minaccia di instaurare rigide separazioni, piú spesso lungo demarcazioni di genere. Le famiglie, la società civile e lo stato democratico devono coesistere in un equilibrio che si rinnova e si ridefinisce costantemente. La ricerca delle forme ideali di tale equilibrio non può muovere dal sacrificio di un elemento a favore di un altro. Ancor meno può dipendere, come nelle società comuniste, dalla subordinazione obbligata di due dei nostri elementi, famiglia e società civile, a un terzo troppo potente, lo stato.

L'immagine del cittadino attivo che ho in mente è invece piú misurata e contenuta. Donna o uomo che sia, il moderno cittadino attivo e dissenziente non è un giacobino ma cerca invece, spesso con difficoltà, di bilanciarsi tra le diverse componenti della sua vita. L'ambiente domestico e la vita familiare sono una componente fondamentale della quotidianità. Ma anche la partecipazione alla società civile – elemento fondante di una democrazia ringiovanita – deve trovare il suo spazio nella vita degli individui.

L'espressione società civile è usata oggi piú frequentemente in senso lato, a indicare tanto uno spazio analitico quanto una prassi associazionistica. Nella prima accezione (spazio analitico), la società civile è molto spesso descritta come una vasta area intermedia tra la sfera priva-

ta, l'economia e lo stato. Si pone in relazione con il governo, le imprese, la vita familiare, restandone però distinta. Nella seconda accezione (prassi associazionistica), la società civile è caratterizzata da una miriade di organizzazioni spontanee che si formano e si sciolgono autonomamente – circoli, club, reti di base, movimenti e iniziative analoghe. Alcune acquisiscono grande stabilità e forza, come nel caso di un'organizzazione tipo Amnesty International. Altre possono aver vita più breve e modesta, e agire soprattutto a livello locale.

Tuttavia non si può definire la società civile esclusivamente in questi termini. L'espressione ha anche un forte contenuto *normativo*, benché la natura esatta di quest'ultimo sia destinata a mutare da una generazione all'altra. Jürgen Kocka sostiene una tesi convincente riportando le origini moderne della società civile all'Illuminismo europeo e osservando che il suo progetto complessivo, per quanto differenziatosi ed evolutosi nel tempo, resta di stampo illuminista¹¹. In termini contemporanei si possono attribuire alla società civile un certo numero di ambizioni specifiche: promuove la diffusione piuttosto che

¹¹J. KOCKA, *Civil society from a historical perspective*, in «European Review», XII, 1 (2004), pp. 65-79; «La società civile fa parte di un piano o progetto generale con caratteristiche che non sono state completamente realizzate dai tempi dell'Illuminismo a oggi. In tale misura la società civile resta un'*utopia* che deve essere ancora concretizzata» (ivi, p. 69).

la concentrazione del potere, indica mezzi pacifici anziché violenti, agisce per la parità di genere e l'equità sociale, costruisce solidarietà orizzontali piuttosto che verticali, incoraggia la tolleranza, il dibattito e l'autonomia di giudizio anziché il conformismo e l'obbedienza.

La società civile definita in questi termini generali ha vissuto una crescita straordinaria nei paesi democratici negli ultimi vent'anni, non solo nelle roccaforti scandinave, ma anche in molti paesi dell'America Latina e del subcontinente indiano. Nello stesso periodo sono nate estese reti internazionali di Ong che, a dispetto di gravi difficoltà, stanno dando corpo al concetto di una società civile globale. A partire dal 2001 viene regolarmente pubblicato l'Annuario della Global Civil Society, un'iniziativa congiunta dei Centri per la Società Civile presso la London School of Economics e l'Università della California di Los Angeles.

Sarebbe corretto affermare che questa vasta espansione di forme partecipative nel sociale a livello locale, nazionale e internazionale non fu prevista o concettualizzata pienamente né da Mill né da Marx. Partendo da Mill, la sua fede nell'importanza dell'associazionismo in seno alla società non può in alcun modo essere messa in dubbio. Nel 1840, commentando *La democrazia in America* di Alexis de Tocqueville, un'opera che evidenziava il ruolo fondamentale delle associazioni più svariate nell'ambito della giovane

democrazia americana, Mill osservava che anche in Inghilterra «è nel potere dell'azione combinata che risiede il progresso piú colossale compiuto dalla democrazia». Si riferiva alle "Political Unions" (circoli e partiti politici), alle associazioni contro la schiavitú e similari, «per non parlare delle organizzazioni meno sviluppate ma già potenti delle classi lavoratrici». Subito però Mill ne limitava il ruolo, in un certo senso declassandole: «Queste varie associazioni non sono gli ingranaggi della combinazione democratica bensí le armi occasionali che tale spirito forgia nel momento in cui ne ha necessità». I veri agenti trasformatori erano altri. Innanzitutto i giornali: «E per mezzo loro che le persone prendono atto, si potrebbe davvero dire, dei propri desideri ed è per loro tramite che li esplicitano». In secondo luogo le ferrovie. Insieme, «giornali e ferrovie stanno risolvendo il problema di come portare la democrazia inglese a votare, al pari di quella ateniese, simultaneamente in una unica *agorà*»¹².

Quella di Mill non era solo una visione molto ottimistica e, nel caso specifico, infondata, del ruolo della stampa e dei mezzi di trasporto nel produrre una sfera pubblica democratica. Era anche un'interpretazione che riduceva l'associazionismo nella società civile ad "arma occasio-

¹² J. S. MILL, *De Tocqueville on Democracy in America* [II] (1840), in *id.*, *Collected Works* cit., XVIII (1977), p. 165.

nale”, piuttosto che qualificarlo come struttura di base necessaria e vitale alla creazione della democrazia. E nelle sue *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Mill limita la partecipazione popolare a livello locale ad attività minori quali l’incarico di giurato ai processi o di membro del consiglio parrocchiale. Sembra che alla splendida idea dell’individualità di Mill manchi un corrispondente contesto organizzativo in cui collocare gli individui. Il suo intento è che siano questi ultimi a controllare il governo, ma concedeva loro pochi o nessuno strumento per farlo.

Nadia Urbinati, nel suo recente saggio molto stimolante su Mill, benché profondamente solidale con la figura e le idee del pensatore inglese, è spinta a porsi una serie di angosciati interrogativi sul ruolo attribuito alla partecipazione popolare: «Che ruolo effettivo [in Mill] ha il cittadino? Non è muto tanto quanto quello di *Oceana* [di Harrington]? Non è forse vero che il popolo di cui parla Mill sceglie i “migliori” a parlare al suo posto come rimedio alla sua incompetenza?»¹³.

Va detto che questa lacuna non è propria solo di Mill ma di gran parte del pensiero liberale. Constant, come abbiamo visto, esortava i cittadini a esercitare una «sorveglianza attiva e in-

¹³ N. URBINATI, *Mill on Democracy: from the Athenian Polis to Representative Government*, University of Chicago Press, Chicago-London 2002 [trad. it. *L’ethos della democrazia. Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Laterza, Roma-Bari 2006, p. 85].

cessante» sui loro rappresentanti, ma era assai vago quanto agli strumenti da impiegare. Né il problema si limita al *controllo* sui rappresentanti, i partiti politici, la burocrazia eccetera. È anche un problema di *contributo*, inteso come ciò che i cittadini sono in grado di offrire tramite le associazioni della società civile a una sfera pubblica democratica vitale e creativa. Un "sistema di connessioni" non può funzionare in assenza di un'adeguata teorizzazione del ruolo e della forma che la società civile deve assumere.

Il marxismo superò il liberalismo in quest'ambito? Lo stesso Marx, tanto profondamente concentrato sulla svolta radicale e utopica della rivoluzione proletaria, dedica poco spazio all'auto-organizzazione durante il periodo pre-rivoluzionario, e ancora meno in fase post-rivoluzionaria. Di certo credeva nell'associazione, come dimostra chiaramente la sua militanza nella Prima Internazionale e in altre organizzazioni, ma il suo pensiero non era rivolto alla creazione di una società civile plurale, dissenziente, interclassista, ma allo sviluppo della *specifico classe* che sarebbe stata protagonista della rivoluzione. Quello che interessava Marx era la trasformazione, lunga, difficile, ma ininterrotta del proletariato da una classe non solo "in sé" ma "per sé". La classe operaia avrebbe subito sconfitte e difficoltà temporanee da cui però sarebbe riamersa, «una classe sempre crescente in numero, e disciplinata, unita, organizzata proprio trami-

te il meccanismo del processo stesso della produzione capitalista»¹⁴. La lunga marcia del proletariato verso il potere sarebbe culminata, come descritto ne *Il Capitale*, con l'esproprio della borghesia sfruttatrice.

Tra i marxisti che seguirono, la riflessione piú intensa e prolungata sull'organizzazione interna alla società civile si deve senza dubbio ad Antonio Gramsci. In un famoso passaggio di *Quaderni del carcere* spiega che la conquista del potere in Occidente non sarebbe stata frutto di un attacco frontale allo stato, ma prodotto di una lunga, lenta e tenace «guerra di posizione» per conquistare quelle che egli definiva le «trincee, le fortezze e le casematte» della società civile. Questa espansione lenta, molecolare, di influenza culturale e organizzativa, parve a lungo offrire al comunismo in Occidente una via alternativa al potere¹⁵.

Gramsci, tuttavia, era figlio del suo tempo, non solo a motivo delle metafore della Prima guerra mondiale che popolano i suoi scritti, ma anche della sua ammirazione per Lenin e per il ruolo storico del partito leninista. Dopo la débâcle del periodo 1920-26, Gramsci era sempre piú convinto del ruolo necessario e onnicomprensivo del machiavelliano "Principe moderno", di cui nell'età contemporanea il Partito comunista

¹⁴ K. MARX, *Il Capitale*, Newton Compton, Roma 1970, libro I, cap. XXIV, p. 555.

¹⁵ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino 1975, specialmente il vol. II, p. 866.

sarebbe stato l'incarnazione collettiva. Spettava al Partito incorporare e raccogliere al proprio interno tutti i fermenti della società civile. Il partito leninista torna così a ergersi come soggetto politico onnipotente. Nel mondo comunista, reale o immaginario, lo spazio per una società civile autonoma e pluralistica era sempre piuttosto ridotto.

Fin qui ho presentato la moderna società civile in termini assai favorevoli. Chiudo con una visione più disincantata. Le organizzazioni della società civile presentano numerose pecche. Spesso proprio il loro carattere fluido e informale, che tanto affascina e attrae su un certo piano, rappresenta un grave difetto sotto una diversa prospettiva. In assenza di regole formali è facile per i singoli individui sfruttare la loro posizione di figure carismatiche fondatrici o simili, per cercare di controllare le organizzazioni o di porsi al di là delle critiche. Purtroppo l'autocontrollo e l'autodisciplina individuali così eloquentemente invocati da Mill spesso scarseggiano, non solo nella sfera politica stretta, quella partitica, ma anche tra chi è attivo nella società civile. E se vengono a mancare vincoli e regole, non solo formali ma anche *internalizzati*, le prospettive che un'associazione ha di sopravvivere non sono buone. In realtà un'organizzazione gerarchica prospera assai più facilmente di una votata ai principî delle solidarietà orizzontali e al-

la diffusione del potere. Costruire la società civile richiede particolari doti di pazienza e tenacia nonché un'innata cultura della democrazia. Spesso una o più di queste qualità sono assenti.

Esiste poi il problema della rappresentazione. Chi rappresentano esattamente le organizzazioni della società civile? E in che modo è possibile accertarlo? Dietro denominazioni magniloquenti possono celarsi solo ambizioni individuali. In ambito internazionale più di un governo è ricorso a false Ong, che sulla carta fanno parte della società civile ma in realtà rappresentano solo gli interessi particolari dell'amministrazione in questione. Sono chiamate GONGOS (Government Operated Nongovernmental Organisations).

Tutti questi limiti e inadeguatezze non devono passare sotto silenzio. I fautori della società civile dovrebbero invece portarli allo scoperto per poterne discutere in modo adeguato. Le organizzazioni della società civile, perfino in un paese come la Danimarca, hanno bisogno di chiari codici di condotta, che contribuiscono a formare comportamenti e ad aiutare le persone a capire quali aspettative nutrire e a quali attese dover rispondere. Occorre stabilire qui un difficile equilibrio tra informalità e spontaneità da un lato e regole procedurali e di comportamento dall'altro.

Pur con le pecche attuali, spesso considerevoli, le organizzazioni della società civile rivestono un ruolo preziosissimo, che in termini di contri-

buto alla democrazia va ben oltre sia Marx sia Mill. Il loro intento è di strappare gli individui, almeno per una parte piccola ma significativa del loro tempo, da vite eccessivamente privatizzate, di creare cerchie piú ampie di cittadini, di diverse convinzioni politiche, critici, informati e partecipi che dialoghino con i politici su una determinata base di parità e di mutuo rispetto. Cercano, in altre parole, di dar vita a un sistema di connessioni. Ma i politici, troppo spesso arroccati in una sfera privilegiata e separata, hanno la volontà di connettersi con loro?

5. *Democrazia deliberativa.*

Il periodo in cui viviamo presenta forti punti di contatto con gli anni Settanta del Novecento e dovremmo trarre dagli avvenimenti di quel decennio un monito per il futuro. All'epoca in tutta Europa, ma in particolare in Italia, si ebbero ampie mobilitazioni a favore dell'estensione della democrazia in varie sfere – a livello di governo locale tramite i consigli di quartiere, nei luoghi di lavoro attraverso i consigli di fabbrica, nella scuola grazie al maggior coinvolgimento dei genitori e così via. La spinta al cambiamento era così forte che Norberto Bobbio, in uno dei suoi scritti dell'epoca, notava «un potere ascendente» che si diffondeva a «varie sfere della società civile». Proseguiva: «Da questo punto di vista

credo si debba parlare a buon diritto di una vera e propria svolta nello sviluppo delle istituzioni democratiche, che può essere sinteticamente riassunta in una formula come questa: dalla democratizzazione dello stato alla democratizzazione della società»¹⁶.

Sfortunatamente non ebbe luogo alcuna trasformazione del genere e i risultati finali furono assai deludenti. La montagna partorì un topolino. L'insuccesso è in parte riconducibile al mutato equilibrio di forze alla fine degli anni Settanta – l'esaurimento dei movimenti sociali, la ripresa del controllo esclusivo da parte dei datori di lavoro nelle fabbriche e l'ascesa di una forte ideologia neo-conservatrice dal fascino universale. Ma in non piccola parte il fallimento derivò anche dall'incapacità e dalla mancata volontà dei partiti politici di sinistra di canalizzare la grande spinta dal basso in nuove forme di *governance*, a ripensare la partecipazione democratica e a rompere con un modello di politica in cui la loro posizione risultava rafforzata ma la democrazia rappresentativa nel complesso era indebolita.

Sarebbe bene non commettere gli stessi errori una seconda volta. In tutta Europa è ora diffusa la retorica dell'*empowerment* che sottolinea la necessità di ascoltare la gente e coinvolgerla nei processi decisionali. L'Unione Europea in vari co-

¹⁶ N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e diretta* (1978), in *id.*, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984, p. 50.

municati e programmi non esita a evidenziare espressioni come partenariato, coinvolgimento dei cittadini, partecipazione. Tuttavia se la partecipazione non assume forme solide, realizzabili e costanti tutto il gran parlare di *empowerment* resterà poco più che una presa in giro.

Che volto potrebbero avere queste forme? Il dibattito e la sperimentazione recenti nell'ambito della democrazia "deliberativa" ci sono di grande aiuto lungo il percorso di innovazione e rinnovamento. Ma dobbiamo essere cauti, porre dei distinguo, esitare ad abbracciare acriticamente ogni esperimento e idea che trova spazio sotto quell'ampio ombrello. Al fine di valutare le prassi deliberative propongo di ricorrere a due parametri fondamentali rispetto alla tesi argomentata in questo saggio. Il primo, cui ho brevemente accennato in precedenza, è dato dalla misura in cui tali esperimenti e idee contribuiscono a creare cerchie sempre più ampie di cittadini critici, informati, partecipi, che dialoghino con politici e amministratori su una determinata base di eguaglianza e rispetto reciproco. Il secondo, strettamente correlato, è dato dalla misura in cui le prassi deliberative contribuiscono a mutare il comportamento stesso dei politici e l'idea che essi hanno delle loro prerogative e dei loro doveri. Il primo parametro ha a che fare con la crescita della società civile, il secondo con la trasformazione culturale della classe politica. In assenza dell'uno o dell'altro è improbabile che

la sperimentazione deliberativa contribuisca molto al rinnovamento a lungo termine della democrazia. In altri termini i criteri della politica devono mutare significativamente, così che la sfera politica, prima separata, diventi, come minimo, piú porosa e recettiva. Mill e Marx, democrazia rappresentativa e partecipativa, i comportamenti virtuosi nella società civile e nel governo locale devono essere genuinamente e variamente *combinati*. Non è un bene, per porre la questione nella sua forma piú semplice e brutale, che i politici propongano il vecchio modello della democrazia rappresentativa con un briciolo di consultazione aggiunto ogni tanto.

L'aggettivo inglese *deliberative* (deliberativo), riferito alla democrazia, racchiude in sé il doppio significato di discutere e decidere. Nell'arena deliberativa i cittadini sono chiamati non solo a dibattere tra loro o con i politici, ma a giocare un ruolo significativo nel processo decisionale. È centrale a questo proposito l'idea di arrivare alle decisioni coinvolgendo tutte le parti in causa o i loro rappresentanti¹⁷. Il metodo utilizzato è il dibattito inserito in un contesto strutturato di collaborazione, basato su un'informazione adeguata e una pluralità di opinioni, con precisi limiti di tempo entro i quali pervenire a

¹⁷ J. ELSTER, *Introduction*, in ID. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, p. 8.

decisioni. Idealmente le arene deliberative contribuiscono a far sentire i cittadini informati e partecipi, non isolati, ignoranti e impotenti. Aiutano politici e amministratori a governare meglio e a colmare il divario che troppo spesso li separa dalla società civile.

La democrazia deliberativa vanta un certo numero di prerogative. Luigi Bobbio ne evidenzia tre, particolarmente importanti¹⁸. Innanzitutto essa è potenzialmente, pur se non necessariamente, in grado di generare decisioni migliori, poiché nel corso del dibattito si procede a una ridefinizione dei problemi e si propongono nuove mediazioni e soluzioni. In secondo luogo le decisioni acquistano maggiore legittimità se derivate dal processo di deliberazione, in quanto non prodotte separatamente da un piccolo gruppo ma da una pluralità di persone, alcune delle quali possono anche non condividere la decisione finale, ma tutte riconoscono la legittimità della procedura attuata. Terzo in ordine di citazione, ma non di importanza per i nostri obiettivi, la deliberazione promuove le virtù civiche insegnando alle persone ad ascoltare, a essere più tolleranti e spesso a costruire rapporti di fiducia reciproca.

Ancora una volta è Mill, non Marx, ad anticipare questo tipo di ragionamento democratico. In *Considerazioni sul governo rappresentativo* scri-

¹⁸ L. BOBBIO, *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in «Stato e Mercato», 64 (2002), pp. 101-41.

veva: «Quella di deliberare è una funzione cui una pluralità di persone può assolvere meglio di quanto faccia un singolo individuo. Quando è importante o necessario garantire ascolto e considerazione a molte opinioni contrastanti, un organo deliberativo è indispensabile»¹⁹. Mill sottolineava anche la «funzione di apprendimento» propria del deliberare. È sbagliato, ribadiva, attribuire alla propria opinione il carattere di “assoluta certezza”. Ascoltare e dibattere con altre persone, spesso di opinione opposta, aiuta i cittadini e i loro rappresentanti a crescere e stabilisce un adeguato legame fra “talking and doing”, “il discutere e il fare”.

Mill però, come già in altre occasioni, non va oltre. Nella sua opera i principî della deliberazione non sono applicati a un ampio numero di ambiti così che il processo decisionale, in una forma o nell'altra, possa diventare abitudine e prerogativa dei cittadini. Al contrario, egli era fortemente convinto che la maggior parte delle decisioni dovesse essere presa da una singola persona, esperta dell'argomento. Il timore latente dei *great unwashed*, ovvero che una massa di individui non istruiti esercitasse un potere eccessivo, non è mai troppo velato in Mill. Il suo modello di governo stabiliva che la deliberazione fosse confinata al parlamento, all'assemblea dei rappresentanti eletti in base al sistema della rappre-

¹⁹ MILL, *Considerations on Representative Government* cit., p. 424.

sentazione proporzionale. E anche a questo livello, come abbiamo visto, prevedeva una radicale divisione di compiti, tra "il parlare e il fare". Il parlamento "parlava", e questo suo ruolo era assai prezioso. Ma il compito di "fare" spettava a un esecutivo non eletto composto di esperti.

6. *Il governo locale è il rinnovamento della democrazia.*

Partiamo da Marx questa volta. Diversamente da Mill non scrisse mai un saggio sulla democrazia e il modello storico locale che scelse come riferimento ebbe, come abbiamo visto, vita breve, settantun giorni appena. Se la Comune di Parigi del 1871 fosse sopravvissuta, la sua democrazia avrebbe senza dubbio incontrato notevoli problemi di organizzazione e di principio che avrebbero dovuto trovare soluzione. Uno di questi era la necessaria separazione di poteri e l'equilibrio tra di essi, un altro la vulnerabilità dei delegati, sempre soggetti alla revoca dell'incarico con il conseguente rischio di mancanza di continuità o paralisi nell'azione governativa, un altro ancora la complessa sfida posta da una nuova repubblica francese basata su una federazione di Comuni.

Due elementi trasparivano tuttavia con grande chiarezza dalle riflessioni sparse di Marx sulle forme democratiche. Il primo è la grande spinta all'egualitarismo, concepito non solo in ter-

mini di diritti civili (l'originale *égalité* della Rivoluzione del 1789), ma in termini di strutture di privilegio e potere. Nella prima versione del suo lavoro sulla Comune di Parigi, *La guerra civile in Francia*, Marx descrive il modo in cui la Comune è riuscita a «sbarazzarsi totalmente della gerarchia statale rimpiazzando gli arroganti padroni del popolo con i suoi servitori, sempre revocabili dall'incarico, sostituire una responsabilità fittizia con una responsabilità autentica, garantire che essi agiscano continuamente sotto il controllo pubblico»²⁰. Responsabilità, accessibilità, agevole sostituibilità, parità di retribuzione economica sono alcune delle caratteristiche fondamentali che Marx identifica nella sfera pubblica democratica e che da tempo sono andate perdute nella moderna democrazia.

Al contempo, ed è il secondo punto, Marx scrive in termini utopistici nella *Questione ebraica* e altrove che gli enigmi della politica moderna saranno risolti solo quando «l'uomo reale e individuale» riuscirà a riassumere di nuovo in sé il «cittadino astratto [politico]» così che politica e società tornino a essere *unite*; «solo allora sarà compiuta l'emancipazione umana»²¹. Forse si possono identificare in questo sogno politico

²⁰ K. MARX, *Scritti sulla Comune di Parigi*, La nuova sinistra - Samonà e Savelli, Roma 1971, pp. 123-24.

²¹ ID., *La questione ebraica (Zur Judenfrage)*. Testo originale (in tedesco) con traduzione a fronte, a cura di G. Scuto, Massari, Bolsena 2003, p. 91.

degli elementi eccessivamente olistici e risolutivi della storia umana. La democrazia invece verterà sempre sul pluralismo e il dissenso senza mai raggiungere la perfezione. Ma il senso della tesi di Marx è piuttosto chiaro ed encomiabile. La necessità attuale di riconnettere la sfera politica alla società, di superare una separazione oggi percepita come un abisso, è fortissima.

Al confronto Mill delude abbastanza. Se non altro proprio nel campo del governo locale ci si poteva aspettare che il suo grande amore per Atene si traducesse in proposte istituzionali innovative nonché in elementi di politica quotidiana. Invece nel capitolo delle sue *Considerazioni* dedicato agli «organi locali rappresentativi», troviamo ben poco del genere. Egli esordisce come d'abitudine con un'impeccabile dichiarazione di principio: «Due punti in particolare richiedono pari grado di attenzione: come gestire al meglio gli affari locali e come rendere tale gestione strumentale al nutrimento dello spirito pubblico e allo sviluppo dell'intelligenza»²². Ma su questo terreno è stranamente conservatore e privo di idee.

Mill auspica, piuttosto idealisticamente, che i cittadini possano assumere, a rotazione, incarichi di responsabilità nel governo locale, ma ribadisce anche qui la necessità di un sistema di

²² MILL, *Considerations on Representative Government* cit., p. 535 [trad. it. Crespi, pp. 244-45].

voto plurimo. A livello locale però si accontenta di attribuire questo bonus elettorale anche in base a un «mero criterio reddituale», vale a dire ai membri più abbienti della comunità: «Poiché l'amministrazione onesta e parsimoniosa delle finanze è una componente più rilevante nell'attività dell'organismo locale rispetto a quello nazionale, tanto è più giusto e avveduto concedere maggior peso proporzionale a coloro che hanno in campo interessi pecuniari più consistenti»²³. Sembra che Mill si faccia qui paladino di una versione arcaica del governo locale, in cui il potere è affidato principalmente a un ristretto gruppo di facoltosi. Il contrasto con Marx non potrebbe essere più forte.

Torniamo ora alle varie proposte contemporanee di democrazia deliberativa a livello locale. Salta subito agli occhi che molte si muovono in una direzione positiva e che almeno una supera sia Marx sia Mill nella capacità di introdurre una miscela del tutto originale di democrazia rappresentativa e partecipativa. Tuttavia è altrettanto chiaro che queste proposte non sono tutte uguali, e la tipologia che segue introduce necessariamente elementi gerarchici di valutazione.

Gli esperimenti e le proposte di democrazia deliberativa hanno assunto una gamma di forme talmente ampia che non mi è possibile rendere giustizia a tutte in questa sede. Mi riferisco alla

²³ *Ibid.*, p. 536 [trad. it. Crespi, p. 246].

tedesca Planungszelle, alle Giurie dei Cittadini americane e britanniche, ai Town Meeting, alle Consensus Conferences, alla proposta di James Fishkin negli Stati Uniti di indire una giornata nazionale della deliberazione, agli esperimenti di partecipazione dei cittadini alla gestione dell'ordine pubblico e della pubblica istruzione a Chicago, al sito e-the-People, all'*empowerment* dei genitori danesi nelle scuole elementari e così via²⁴.

Nel tentativo di classificare queste esperienze possiamo isolare come minimo due grandi gruppi. Il primo è incentrato sul processo di campionamento casuale. La giuria dei cittadini, per esempio, come indica il nome, è il microcosmo di una determinata comunità, convocato generalmente a opera degli amministratori locali, al fine di deliberare su un tema di pubblico interesse. Per ottenere uno spaccato fedele della comunità, i giurati vengono "stratificati" per età, istruzione, genere, ubicazione geografica, etnia e talvolta idee politiche. Il gruppo consta generalmente di una ventina di persone. Riceve ragguagli sull'argomento in discussione da parte di esperti e i dibattiti al suo interno si svolgono sotto la guida di moderatori. La giuria resta convocata da uno a cinque giorni e i risultati del suo operato, resi pubblici, sono in genere presenta-

²⁴ Per un utile compendio recente cfr. J. GASTIL e P. LEVINE, *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the XXIst Century*, Jossey Bass, San Francisco 2005.

ti come raccomandazioni non vincolanti. I giurati vengono normalmente retribuiti per il servizio prestato (150 dollari al giorno negli Stati Uniti) ma questo non deve scandalizzare. Anche nell'antica Atene i cittadini ricevevano una diaria giornaliera per la loro partecipazione all'*agorà*. Tra il 1996 e il 2005 in Gran Bretagna, Usa, Australia e in un certo numero di altri paesi si sono tenute circa 230 giurie dei cittadini²⁵. La prima giuria dei cittadini italiana si è riunita a Torino nell'estate del 2006.

Un'iniziativa simile, benché numericamente più ambiziosa, è il Town Meeting. In questo caso centinaia, qualche volta perfino migliaia di cittadini si riuniscono per un periodo di tempo più limitato, un giorno al massimo, per deliberare su una questione di pubblica importanza. La pubblicità e la copertura mediatica riservate all'evento, date le dimensioni, sono di norma assai maggiori di quelle accordate a una giuria di cittadini. Anche in questo caso si ricorre al campionamento casuale per garantire il coinvolgimento di un adeguato spaccato della cittadinanza locale, ma viene lasciato spazio anche ai rappresentanti dei gruppi della società civile. Il Town Meeting ha una struttura complessa, pensata per dare a tutti i partecipanti la sensazione di contribuire alla formulazione delle scelte finali. Un gran numero di piccoli gruppi, diversi per

²⁵ *Ibid.*, pp. 111-19.

composizione sotto il profilo demografico e sociale, si mettono ciascuno attorno a un tavolo e deliberano animatamente. I frutti del loro dibattito vengono trasmessi via computer a una banca dati centrale e i membri di un "theme team" ne distillano i temi o i messaggi fondamentali. Questi vengono quindi ripresentati al Meeting nel suo complesso. Ne scaturisce alla fine una serie di indicatori di *policy*, anch'essi in genere sotto forma di raccomandazioni non vincolanti.

Uno dei Meeting piú spettacolari si tenne a New York nel luglio 2002. Oggetto della discussione era la riqualificazione dell'area in cui sorgeva il World Trade Center, devastato dagli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Piú di duecento operatori dei media seguirono i lavori dei numerosissimi partecipanti al Town Meeting, che si dimostrarono molto critici riguardo ai piani di sviluppo sottoposti alla loro valutazione. Il Meeting auspicava una minore densità di spazio riservato agli uffici, un centro sociale aperto ventiquattro ore al giorno in questa parte di Manhattan e un uso piú eterogeneo dello spazio di Ground Zero. Ai lavori venne data intensa, seppur breve pubblicità, politici e tecnici promisero di migliorare i progetti e alcune delle idee scaturite dal Meeting vennero effettivamente inserite nei nuovi piani di sviluppo²⁶.

Nella valutazione di questo primo gruppo di

²⁶ *Ibid.*, pp. 154-63.

prassi di democrazia deliberativa intendo per prima cosa evidenziare gli elementi positivi. Il piú significativo sta nella capacità di coinvolgere componenti della popolazione altrimenti molto lontane dalla politica. Il campionamento casuale garantisce la presenza di cittadini che le associazioni della società civile, almeno nella loro conformazione attuale, hanno grande difficoltà a contattare. La presenza di individui a basso reddito e con titoli di studio di livello inferiore risulta particolarmente preziosa. In secondo luogo il processo di partecipazione esercita in sé una forte attrattiva sui cittadini presenti, facendoli sentire realmente utili e in grado di contribuire al dibattito pubblico. In terzo luogo, soprattutto attraverso grandi assemblee, come i Town Meeting, è possibile attirare l'attenzione pubblica su temi e punti di vista specifici che rimarrebbero forse altrimenti nell'ombra. Arene deliberative di questo tipo sono in grado di aprire un varco, almeno temporaneamente, nel muro che circonda il mondo separato dei politici, dando loro il forte stimolo a vedere un problema specifico in una luce diversa.

Tuttavia queste esperienze hanno anche dei limiti. La natura occasionale di questi eventi, specialmente quelli costosi e complessi come i Town Meeting, li depaupera di un elemento essenziale, quello della continuità. Ai partecipanti, pur se intenzionati a impegnarsi al livello civico nel futuro, non vengono offerti strutture o

strumenti durevoli. Né (con buona pace di Mill) è probabile che essi vengano "selezionati" per piú di una volta. Inoltre esiste scarsa sensibilità nei confronti del ruolo chiave che le associazioni della società civile possono giocare nel rinnovamento della democrazia. Spesso è vero l'opposto. I cittadini attivi e dissenzienti sono raramente riconosciuti da politici, amministratori o esperti come un dono prezioso per una rinnovata sfera pubblica democratica.

Poi, e forse questo è il punto cruciale, non esiste alcun meccanismo a garantire che i politici effettivamente diano realizzazione alle proposte scaturite da questi gruppi a "campionamento casuale". Il Town Meeting può anche riempire le pagine dei giornali per un giorno o due, ma che cosa succede dopo? In assenza di seguito e di continuità, a conti fatti è ben possibile che ai politici e ai tecnici sia lasciata piú o meno mano libera. Uno studio americano a lungo termine sulla misura del successo ottenuto dalle giurie dei cittadini giunge alla triste conclusione che «le raccomandazioni rivolte a enti o amministrazioni locali non hanno avuto grande impatto»²⁷.

Se torniamo per un momento ai due parametri di giudizio che ho introdotto in precedenza, notiamo che questo tipo di consultazione non riesce a soddisfare né l'uno né l'altro. Ha un ruolo piuttosto marginale nel creare cerchie piú am-

²⁷ *Ibid.*, p. 115.

pie di cittadini critici, informati e partecipi, che dialogano alla pari con i politici e gli amministratori. Non fa molto neppure per cambiare la visione che i politici hanno di sé e delle loro prerogative e doveri. Nella fase cruciale in cui, conclusa la consultazione, gli amministratori devono decidere, esistono scarsi *strumenti istituzionali* per costringerli a rispettare le opinioni espresse da un campione casuale di cittadini. I modelli deliberativi di questo tipo sono attraenti e innovativi ma non rispondono effettivamente al nostro bisogno di reinventare la connessione tra partecipazione e rappresentazione. Si configurano piuttosto come meccanismi ausiliari della democrazia rappresentativa.

Il secondo gruppo di prassi deliberative differisce dal primo perché invece che basarsi su una campionatura casuale ha carattere "aperto" e mira a coinvolgere la maggior parte possibile della popolazione di una località o di un territorio nei processi decisionali. Qui il processo deliberativo non si configura come ausiliario o subsidiario, ma cerca davvero il connubio tra democrazia rappresentativa e partecipativa.

Il modo migliore di illustrare questo esperimento è prendere brevemente in esame l'esperienza di Porto Alegre in Brasile. È un esempio ben noto a molti lettori ma alcuni degli elementi fondamentali che la caratterizzano non sono stati adeguatamente discussi e, nella sinistra, ha

dato luogo a molte interpretazioni esagerate. A prima vista la città di Porto Alegre con il 22 per cento dei suoi 1,3 milioni di abitanti ancora alloggiati in baraccopoli o altri "insediamenti irregolari" nel 2000, con la sua povertà di massa e (fino a poco tempo fa) l'analfabetismo dilagante, sembrerebbe una sede improbabile per un complesso esperimento di democrazia combinata. Se, come indica Mill nel suo *Considerazioni sul governo rappresentativo*, l'alfabetizzazione e un processo di apprendimento a lungo termine debbono essere considerati condizioni determinanti per la partecipazione alla democrazia, Porto Alegre sarebbe perdente in partenza.

Invece nell'arco di più di quindici anni (non la settantina di giorni di vita della Comune di Parigi) si è stabilita un'impressionante tradizione di deliberazione popolare e non ai margini, bensì nel cuore del sistema di governo locale – il controllo su una parte del bilancio cittadino e sull'equa distribuzione delle scarse risorse disponibili. Il processo attraverso il quale queste priorità sono stabilite e poste in atto è noto come "bilancio partecipativo". Nel promuovere e sostenere l'OP (Orçamento Participativo) ha avuto un ruolo importante il partito politico attualmente al potere in Brasile – il Partito dei lavoratori (Partido dos Trabalhadores)²⁸.

²⁸ La letteratura sul "bilancio partecipativo" è ormai cospicua. Reputo particolarmente utili M. GRET e Y. SINTOMER, *Porto Alegre*.

Una delle peculiarità del “bilancio partecipativo” è il carattere annuale. Esso si articola in varie fasi in corrispondenza di diversi momenti dell’anno solare. Non si tratta di un dibattito a tempo indeterminato, né di una semplice consultazione, ma di una serie di decisioni assunte secondo uno scadenziario stagionale ben noto a tutti. Così nel mese di marzo si tiene una serie di riunioni preparatorie di micro-livello in tutto il territorio cittadino. In aprile e maggio si riuniscono le assemblee territoriali e tematiche per votare le priorità relative all’anno successivo e per eleggere i quarantotto delegati al Consiglio di bilancio. Sarà questo organismo, che incapsula in modo fecondo gli elementi sia partecipativi sia rappresentativi presenti nel modello di Porto Alegre, a stabilire le priorità di spesa del governo locale per l’anno successivo.

Il Consiglio di bilancio si riunisce a partire da settembre. Amministratori, consiglieri comunali e delegati eletti dalle assemblee definiscono di comune accordo il programma economico d’insieme. L’ultimo atto di questo iter annuale è l’adozione del bilancio partecipativo da parte del consiglio municipale e del sindaco a fine anno. L’intero processo è sostenuto e facilitato da ven-

ti membri del Comitato di coordinamento cittadino per le relazioni con la comunità²⁹.

Mi sono limitato qui a una sintesi essenziale di un processo complesso. Esso offre alcuni spunti alla riflessione. Il primo riguarda il fatto che gli eletti attraverso la democrazia rappresentativa prendono la decisione finale assumendone la responsabilità ma solo a seguito di un processo della durata di un anno in cui le due forme di democrazia si intrecciano. Un altro è costituito dalla partecipazione sempre crescente di cittadini – da appena 1300 nel 1989 a 31300 nel 2002. Rivelatrice è anche la composizione sociale e di genere dei partecipanti, con una netta maggioranza di donne e di non abbienti. Un numero significativo di partecipanti appartiene alle minoranze etniche della città, esclusi fino a poco tempo fa perfino dai supermercati frequentati dai cittadini bianchi³⁰.

Tuttavia, e si tratta di un aspetto fondamentale, i 30000 partecipanti sono solo una piccola minoranza della popolazione adulta della città. Se guardiamo ad altri esperimenti di democrazia deliberativa, meno straordinari ma depositari di ambizioni analoghe, ci troviamo di fronte più o meno alla stessa situazione. Tra il 1997 e

²⁹ ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre* cit., cap. VI, pp. 113-43.

³⁰ S. BAIERLE, *The Porto Alegre Thermidor? Brazil's "Participatory Budget" at the crossroads*, in «Socialist Register» (2003), pp. 306 e 307, tab. 1.

il 2000 la municipalità di Chicago, per esempio, spese piú di 1,5 milioni di dollari per pubblicizzare attraverso i media la partecipazione dei cittadini alla *community policing* e alla gestione partecipata dell'istruzione pubblica. Eppure in tutta la città solo 5-6000 residenti presero parte ogni mese alle riunioni dedicate alla sicurezza e al miglioramento delle condizioni scolastiche³¹.

È evidente quindi che la democrazia partecipativa e deliberativa, per quanto preziosa, è un'attività minoritaria e non può sostituire la democrazia rappresentativa che, nonostante tutti i suoi difetti, coinvolge pur sempre piú della metà della popolazione in un processo elettorale formale e segreto. Ma le due forme di democrazia possono e devono trovare un punto di incontro, con la libertà degli Antichi che viene in ausilio a quella dei Moderni. Il potere e la responsabilità dei rappresentanti non ne risultano negati e neppure sminuiti. Sono piuttosto modificati, arricchiti e vincolati istituzionalmente dalle attività deliberative che hanno luogo intorno a loro. E il punto cruciale riguardante il rapporto tra le due forme di democrazia risiede nel fatto che *l'attività costante della partecipazione garantisce, stimola e controlla la qualità della rappresentanza*. Se correttamente funzionante, questo tipo di demo-

³¹ A. FUNG, *Deliberative democracy, Chicago style: grass-roots governance in policing and public education*, in A. FUNG ed E. OLIN WRIGHT, *Deepening Democracy*, Verso, London 2003, pp. 111-43.

crazia deliberativa assicura la trasparenza, pone costantemente in discussione le decisioni finanziarie, amplia l'accesso al processo decisionale e soprattutto gioca un ruolo decisivo nella formazione di un gruppo ristretto, ma costantemente in espansione, di cittadini qualificati, istruiti e attivi che hanno profondamente radicata in sé un'etica di servizio pubblico. Mill ne sarebbe stato sorpreso ed entusiasta, e Marx non avrebbe mancato di notare le analogie con la Comune di Parigi del 1871 – seppur, grazie a Dio, non con il nemico armato alle porte della città³².

In chiusura di questa sezione voglio riassumere in breve l'evoluzione dell'esperimento di Porto Alegre. Alla fine di ottobre 2004 il Partido dos Trabalhadores (PT), principale fautore e sostenitore del Bilancio partecipativo, nonché partito dell'attuale presidente del Brasile, Luis Ignácio Silva, detto Lula, fu sconfitto alle elezioni locali di Porto Alegre. Andò al potere nella città un'ampia coalizione composta da dodici partiti, capeggiata da José Fogaça. L'appello di quest'ultimo all'alternanza democratica e a porre fine al "governo del partito unico", un PT ormai troppo abituato al potere, si rivelò efficace soprattutto nei confronti degli elettori della clas-

³² Per un recente saggio che condivide e sviluppa quest'impostazione, si veda T. FATTORI, *Ricostruendo democrazia. Verso una partecipazione "generativa"*, in «Il seme e l'albero», XIII (2005), aprile, pp. 63-68.

se media. Tuttavia è molto significativo che il nuovo sindaco, un moderato, abbia ribadito la sua intenzione a proseguire l'esperienza del bilancio partecipativo, presentandola come il "trionfo della società civile" e lo specchio della "capacità associativa" della città.

Il destino di questo esperimento assai innovativo ora è incerto. Da un lato esiste spazio per l'ottimismo, visto che la democrazia partecipativa si è profondamente radicata nella città. Dall'altro, alcuni commentatori esperti, come Daniel Chavez, vedono in corso un processo mirato a ridimensionarne la portata, e indicano la necessità di una nuova mobilitazione da parte della società civile di Porto Alegre a difesa degli elementi essenziali dell'OP³³.

Considerando l'esperienza di Porto Alegre in un contesto più ampio, è stato spesso osservato che essa rappresenta un modello difficilmente imitabile ed esportabile. Come ha indicato Gianpaolo Baiocchi, Porto Alegre si distacca da molti altri tentativi simili in Brasile e in America Latina, sia sotto l'aspetto numerico della partecipazione sia nella misura del potere decisionale trasferito al mandato popolare³⁴. I tentativi di introdurre forme di bilancio partecipativo in Eu-

³³ D. CHAVEZ, *Participation lite: the watering down of people power in Porto Alegre*, in «Red Pepper», maggio (2006).

³⁴ Cfr. il suo recente saggio perspicace e informativo: G. BAIOCCHI, *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford 2005.

ti membri del Comitato di coordinamento cittadino per le relazioni con la comunità²⁹.

Mi sono limitato qui a una sintesi essenziale di un processo complesso. Esso offre alcuni spunti alla riflessione. Il primo riguarda il fatto che gli eletti attraverso la democrazia rappresentativa prendono la decisione finale assumendone la responsabilità ma solo a seguito di un processo della durata di un anno in cui le due forme di democrazia si intrecciano. Un altro è costituito dalla partecipazione sempre crescente di cittadini – da appena 1300 nel 1989 a 31300 nel 2002. Rivelatrice è anche la composizione sociale e di genere dei partecipanti, con una netta maggioranza di donne e di non abbienti. Un numero significativo di partecipanti appartiene alle minoranze etniche della città, esclusi fino a poco tempo fa perfino dai supermercati frequentati dai cittadini bianchi³⁰.

Tuttavia, e si tratta di un aspetto fondamentale, i 30000 partecipanti sono solo una piccola minoranza della popolazione adulta della città. Se guardiamo ad altri esperimenti di democrazia deliberativa, meno straordinari ma depositari di ambizioni analoghe, ci troviamo di fronte più o meno alla stessa situazione. Tra il 1997 e

²⁹ ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre* cit., cap. VI, pp. 113-43.

³⁰ S. BAIERLE, *The Porto Alegre Thermidor? Brazil's "Participatory Budget" at the crossroads*, in «Socialist Register» (2003), pp. 306 e 307, tab. 1.

il 2000 la municipalità di Chicago, per esempio, spese piú di 1,5 milioni di dollari per pubblicizzare attraverso i media la partecipazione dei cittadini alla *community policing* e alla gestione partecipata dell'istruzione pubblica. Eppure in tutta la città solo 5-6000 residenti presero parte ogni mese alle riunioni dedicate alla sicurezza e al miglioramento delle condizioni scolastiche³¹.

È evidente quindi che la democrazia partecipativa e deliberativa, per quanto preziosa, è un'attività minoritaria e non può sostituire la democrazia rappresentativa che, nonostante tutti i suoi difetti, coinvolge pur sempre piú della metà della popolazione in un processo elettorale formale e segreto. Ma le due forme di democrazia possono e devono trovare un punto di incontro, con la libertà degli Antichi che viene in ausilio a quella dei Moderni. Il potere e la responsabilità dei rappresentanti non ne risultano negati e neppure sminuiti. Sono piuttosto modificati, arricchiti e vincolati istituzionalmente dalle attività deliberative che hanno luogo intorno a loro. E il punto cruciale riguardante il rapporto tra le due forme di democrazia risiede nel fatto che *l'attività costante della partecipazione garantisce, stimola e controlla la qualità della rappresentanza*. Se correttamente funzionante, questo tipo di demo-

³¹ A. FUNG, *Deliberative democracy, Chicago style: grass-roots governance in policing and public education*, in A. FUNG ed E. OLIN WRIGHT, *Deepening Democracy*, Verso, London 2003, pp. 111-43.

tanta, in cui la locomotiva della democrazia, tra grandi sbuffi di vapore partecipativo, non riuscì a procedere più di un paio di metri lungo la rotaia prima di fermarsi per un guasto alla caldaia³⁷. Per evitare un destino simile, dovremmo invece fare chiarezza su quelli che sono i nostri obiettivi generali, non farci intimidire dalle loro ambizioni e agire di conseguenza.

³⁷ Va sottolineato che si tratta di una periodizzazione molto europea che identifica gli anni Ottanta come periodo di riflusso. In Brasile, al contrario, quello stesso decennio vide una grande esplosione di nuove forme democratiche nel momento in cui il paese emergeva dalla dittatura militare.