

Qualità della democrazia e qualità della partecipazione. Nuovi scenari della ricerca

Daniela Ropelato

Democrazia e democratizzazione sulla mappa del pianeta

I fatti che scuotono anche in queste settimane (dicembre 2012) il quadrante medio-orientale esprimono un messaggio inequivocabile: “la libertà non è un’invenzione dell’occidente” e la lotta per la democrazia “rappresenta la più grande sfida dei nostri tempi”, come ha scritto Amartya Sen in “La democrazia degli altri”¹. E che la domanda di libertà e di giustizia si accompagni in modo pressante all’istanza democratica è un’ulteriore conferma: l’idea democratica oggi sintetizza non soltanto un set minimo di regole, ma anche un orizzonte di ideali, una costellazione di significati che trascendono le rigide coordinate istituzionali della liberal-democrazia così come la storia occidentale l’ha saputa declinare fino ad oggi.

Concorre a tale lettura la possibilità di mettere in relazione la crescente democratizzazione del sistema internazionale e l’incremento della popolazione mondiale. All’inizio del 1900 la forma democratica riguarda solo un piccolo numero di Paesi. Poi, nel corso del ventesimo secolo i processi accelerano. Nel 2011, secondo il Rapporto annuale di Freedom House², su un totale di 195 Paesi, sono 87 le democrazie nel mondo, in cui vive il 45% della popolazione complessiva; 48 sono i regimi autoritari con il 24% della popolazione (da notare che più di metà di queste persone vivono in Cina) e 60 sono i Paesi definiti parzialmente liberi, con il 31% della popolazione del pianeta.

Si tratta, dunque, di una crescita estremamente rilevante. Proprio per questo è paradossale che, in un momento storico che vede diffondersi nel mondo l’appello alla democrazia, nei fatti il modello democratico stia perdendo credibilità e significato. Da tempo in Europa si è giunti a parlare di una vera e propria crisi della democrazia, con il declino della fiducia dei cittadini verso le istituzioni politiche, con la crescente alienazione dai partiti, con la diffusa percezione che i decisori pubblici e in genere i politici siano corrotti, interessati al proprio tornaconto, lontani dall’idea di rispondere del proprio operato. In questo quadro, non mancano gli indicatori che dimostrano un rafforzamento elitista della struttura sociale.

Nel mondo occidentale, l’analisi del momento politico-istituzionale evidenzia una tensione in atto che contrappone, da una parte, una incalzante domanda di governo, di capacità decisionale, di efficienza ed efficacia da parte delle istituzioni e, dall’altra, la domanda altrettanto esigente di dare più spazio alla pluralità delle voci e degli interessi in gioco, anche quando questo chiede, non di rado, di ridiscutere la composizione delle arene decisionali, i metodi e i tempi della scelta politica. Tanto più che il modello dei partiti, fino a ieri tradizionale filtro della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, oggi è in profonda crisi.

La dimensione del territorio, in questo quadro, appare cruciale: entro le sue coordinate, le strutture politiche faticano sempre di più a comporre estese differenze generazionali,

etniche, culturali... I cittadini chiedono di potersi esprimere, di poter contribuire con la pluralità dei loro apporti, delle loro conoscenze e competenze. Nuovi soggetti sociali domandano beni pubblici diversi e una parte significativa di questi beni non può più essere prodotta senza l'apporto di risorse e competenze locali.

Ciò obbliga ad una continua negoziazione tra soggetti e livelli istituzionali diversi, che si trovano a trattare sui contenuti delle scelte politiche, sulle procedure, sugli impatti. Si va formando uno spazio pubblico policentrico, in cui l'esercizio della decisione si svolge sempre più a rete. Le politiche pubbliche annaspano sotto il peso della complessità – ne è espressione anche il nuovo termine “g-locale” entrato nel linguaggio corrente -, ma tornare alle prassi decisioniste e centralizzate del passato appare impossibile.

Democrazia e partecipazione, alla ricerca delle regole del convivere

Sono cenni di una transizione che investe il modello democratico nelle sue strutture tradizionali e che interroga sul suo futuro, chiedendo come superare una concezione essenzialmente “antagonistica” fra Stato e società civile, tra centro e periferia, tra istituzioni e territori. E' il nuovo orizzonte di ricerca della scienza politica: passare dall'analisi storica, che prende in esame le vicende e i fattori che determinano il passaggio da un regime non democratico ad uno democratico, allo studio delle principali caratteristiche qualitative che possono definire una buona democrazia una volta consolidata. Per questo, dopo una fase in cui, nel dibattito politico, ha prevalso l'attenzione alle dimensioni procedurali della democrazia, che consegnano ai cittadini poco più che un'opzione, quella di accettare o rifiutare la classe di governo, oggi si indagano altre strade e dell'idea democratica si approfondisce un profilo più complesso.

Tra gli aspetti costitutivi di una “democrazia di qualità”³, come viene in evidenza con sempre maggiore chiarezza, la partecipazione dei cittadini occupa un ruolo nodale: il significato di partecipazione si innesta talmente in profondità nell'idea di democrazia da rappresentare una delle sue misure più rilevanti, da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo, quasi una scelta di campo attorno alla quale ruotano concezioni e prospettive diverse della convivenza. Potremmo dire che, per lo stesso motivo per cui la distanza tra mondi sociali e istituzioni della politica coglie il cuore delle difficoltà della democrazia moderna, così lo sviluppo di una cultura della partecipazione ne rappresenta un cardine, che avvicina l'ideale di una società che è in grado di auto-determinarsi. Perché democrazia significa anche coincidenza tra autori e destinatari delle norme, tra il legislatore e il cittadino.

Trattare di partecipazione, se da un lato significa addentrarsi in un argomento del quale conosciamo tuttora poco più che i confini, dall'altra parte conduce a intraprendere, per così dire, una operazione “fondativa”, alla ricerca di regole di convivenza più coerenti con la struttura relazionale che è costitutiva della persona, e quindi più favorevoli alla costruzione di un tessuto sociale ricco di qualità umane. Non appare fuori luogo affermare, infatti, che la scelta della partecipazione viene incontro ad un carattere incompressibile di ogni essere umano, quello di esistere all'interno di una comunità. In questo senso, lo studio del concetto aggiunge alcune informazioni utili. Il termine partecipare contiene due profili ugualmente rilevanti: “prendere parte”, ma anche “sentirsi parte”⁴; non si prende parte se prima non ci sentiamo parte e, allo stesso tempo, il senso di una comune appartenenza cresce e si rafforza se accettiamo di agire concretamente l'uno accanto all'altro, l'uno a favore dell'altro. Anche in ambito pubblico, dunque, tale doppio profilo della partecipazione non va trascurato. Potenziare la dimensione partecipativa non significa solo adottare uno strumento o una procedura per condividere un obiettivo – la produzione o

l'assegnazione di una risorsa, di un diritto - ma dare spazio alla costruzione e alla cura della comunità, che diventa un'opera pubblica fondamentale, perché solo essa può generare il capitale di fiducia, di gratuità, di solidarietà e di coesione necessari ad ogni ipotesi di governo e di convivenza.

Per questo, il tema della partecipazione resta uno dei capitoli più impegnativi nella pratica politica. Ingenuità, strumentalizzazioni, eccesso di tecnicismo spesso la indeboliscono fino a svuotarla di significato. Eppure la linea di tendenza è abbastanza precisa e, nonostante le numerose ambiguità, crescono le sperimentazioni partecipative che le amministrazioni pubbliche mettono in opera. E' l'ambito strategico della "democrazia locale", come oggi viene definito, che offre spazi di confronto e di deliberazione a chi abita il territorio⁵, valorizza conoscenze e competenze diffuse puntando sulla capacità generale dei cittadini, in quanto tali, di aggiungere una parola significativa in relazione a scelte pubbliche di cui dovranno comunque sopportare le conseguenze.

Le dinamiche partecipative chiamano la società civile ad assumere ruoli sempre più visibili e ad integrare nella decisione politica le qualità specifiche dell'azione propria delle sue reti sociali attive e solidali. Sull'esistenza di queste reti si fonda oggi una nuova "sovranità diffusa, nella quale si esprime non solo l'astratto cittadino, portatore di un voto elettorale uguale agli altri, ma la concreta persona, con la sua storia, i suoi valori, la sue appartenenze familiari, sociali, religiose"⁶. E' un orizzonte che appare confermato anche all'interno di alcuni quadri normativi internazionali (come i piani di "Agenda 21" per lo sviluppo sostenibile dei territori, promossi già nel 1992 dalla Conferenza ONU di Rio de Janeiro), che collegano la capacità di produrre politiche efficaci alla valorizzazione delle competenze e delle conoscenze che sono custodite all'interno delle reti della società.

Potenziando la dimensione del coinvolgimento e della corresponsabilità, appare più agevole prestare attenzione alla sussidiarietà, ai valori e agli specifici elementi culturali dei territori, ma anche ai processi di cambiamento che li attraversano e alla valutazione degli impatti, tanto spesso trascurata. Perché mettere a tema delle politiche pubbliche la partecipazione non significa mostrare un vago interesse per alcuni gruppi colpiti da un deficit di rappresentanza e interpellati genericamente, quanto considerare soggetti della vita democratica uomini e donne, sani e malati, giovani e anziani, cittadini e stranieri, della mia o dell'altrui cultura e religione, con le loro sofferenze, le loro domande, ma anche con il loro contributo specifico.

Anche di fronte ai passaggi più intricati e faticosi della deliberazione politica, una concezione autenticamente comunitaria della democrazia smentisce l'appello al decisionismo, le cabine di regia chiuse e il governo dei competenti... Quando è necessario scegliere tra un'azione accentratrice che taglia di netto - in cui chi vince, vince tutto -, o un'operazione che scompone e scioglie mano a mano l'incertezza dei fattori, vale la pena chiedersi se, per radicare efficacemente nelle nostre città politiche di pace e di giustizia sociale, di incontro e di accoglienza reciproca tra popoli e culture diverse, risultino più efficaci spettacolari scorciatoie immaginate da *élites* tecnocratiche, o piuttosto i percorsi lunghi della ricerca, del confronto, dell'apprendimento, della responsabilità condivisa.

Quando la democrazia è ancora in corso di invenzione

E' necessario notare che non tutti i processi partecipativi hanno la medesima chance di riuscita, anzi. I problemi di gestione, come si è accennato, sono numerosi. Quando è un'astratta logica di razionalizzazione strumentale a guidare tali pratiche, o prevale la

necessità di controllare il dissenso e dare una legittimazione più ampia alle politiche pubbliche; quando la partecipazione si riduce ad una operazione superficiale di allargamento dei circuiti decisionali, l'esito risulta largamente fallimentare. Lo scenario, invece, si arricchisce di indicatori positivi quando ciò che giustifica l'apertura dei processi decisionali e il coinvolgimento di nuovi soggetti portatori di interesse, è la scelta di spostare in avanti i confini della democrazia, dando maggiore attenzione ai diritti delle persone e alle loro comunità di vita – con le conseguenti responsabilità – e facendo spazio alle ragioni del bene comune.

Difatti, quando una esperienza di partecipazione politica condotta correttamente interviene su un punto di frattura territoriale o sociale, dà vita ad un “di più” in termini di rafforzamento dei legami, di sviluppo di linguaggi e codici comuni, di apprendimento e trasmissione di conoscenza, di identificazione di nuovi percorsi negoziali, conducendo le persone e i gruppi a condividere, se non le decisioni, almeno le difficoltà e le prospettive di crescita della propria comunità.

E' evidente che per questa via ci allontaniamo rapidamente dal profilo generico e retorico con cui, spesso, si parla di partecipazione. L'analisi dei casi ne mette in luce, piuttosto, alcune condizioni di attuazione

innovative, sintetizzate di seguito. Quando una partecipazione ricca di qualità diventa cardine di riferimento nella elaborazione e nella attuazione delle politiche pubbliche, allora il limite che ciascuno pone all'altro inevitabilmente, non è un fattore a cui sottrarsi, ma una condizione che va accettata fino in fondo. Il pluralismo e la complessità dei fatti sociali diventano un dato ordinario e permanente del processo democratico da cui partire, che le istituzioni sono chiamate ad organizzare e armonizzare. Anche l'ennesima opinione non mette in crisi il processo, ma lo arricchisce; le decisioni, condotte fuori dai gruppi chiusi, attraversano dinamiche reticolari, in cui i soggetti gestiscono maggiori informazioni e opportunità di controllo dei processi; la decisione non è chiusa nel breve termine della promessa elettorale e della durata del mandato, ma è aperta a sviluppi, verifiche e correzioni in un segmento temporale più lungo, quello della vita della comunità.

Serve, quindi, continuare a sperimentare. Molto ancora può essere scritto e, prima di tutto, vissuto e condiviso, a conferma – come scriveva Schattschneider già nel 1969 - di una democrazia “tuttora in corso di invenzione”⁷. La teoria della democrazia continua ad essere un oggetto in movimento, che coagula idee ed ideali che vengono essenzialmente dalla vita, dalla storia dei popoli, dal continuo banco di prova che è la loro convivenza.

NOTE:

¹ Sen A. (2004), *La democrazia degli altri*, Milano, Mondadori.

² Organizzazione non governativa internazionale, con sede a Washington D.C., che pubblica un rapporto annuale che valuta il grado di libertà democratiche percepite in ciascun Paese: www.freedomhouse.org.

³ Cfr. in particolare L. Morlino (2003), *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino; L. Diamond e L.

Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

⁴ E' un argomento discusso con chiarezza da F. Raniolo nel suo volume *Partecipazione* (nuova edizione 2008), Bologna, Il Mulino.

⁵ In relazione all'Italia, mi riferisco, ad esempio, ai processi di urbanistica partecipata, ai piani strategici metropolitani, alle valutazioni di impatto ambientale, ai contratti di quartiere e ai patti territoriali, ai piani sociali e della salute, fino alle esperienze di bilancio partecipativo.

⁶ Baggio A.M. (1994), “Sovranità in crisi”, in *Città Nuova*, n. 10, p. 46.

⁷ Schattschneider E.E. (1969), *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, New York, p. 42.