

DEMOCRAZIA, UGUAGLIANZA POLITICA E CITTADINANZA

Il problema della buona democrazia è un problema di qualità delle regole e di qualità degli attori. Un ordine politico che tende a umiliare, a produrre ingiustizie, a consolidare disuguaglianze, a privare d'opportunità, e a sopprimere le libertà, è un ordine di cattiva qualità. Un ordine nel quale esiste un'enorme disparità di risorse, e i cittadini dispongono di poca informazione, manifestano disinteresse per la "cosa pubblica", poca fiducia negli effetti della loro partecipazione, egoismo sociale e sottomissione, è un ordine di cattiva qualità. La qualità delle regole e la qualità degli attori determinano la qualità della democrazia. Con buona democrazia mi riferisco all'ordine politico che si basa sulle buone regole e conta su dei cittadini con *potere*. Che sono le buone regole? Sono quelle che favoriscono l'uguaglianza politica. Regole di distribuzione delle risorse che evitano o proibiscono lo sfruttamento tra le persone, che orientano verso l'uguaglianza, la giustizia, la partecipazione, la libertà e la solidarietà. *Quindi, con buona democrazia, mi riferisco a quell'ordine che propizia l'uguaglianza politica e una cittadinanza con potere. Cittadinanze con potere* suppongono diritti e doveri efficaci, sistemi nei quali i cittadini contano su delle opportunità di informarsi, esprimere opinioni, organizzarsi, etc. In contrapposizione ci sono le cittadinanze *emarginate*, nelle quali queste opportunità di realizzazione sono scarse per la maggioranza dei cittadini, convertendoli in spettatori poco interessati e abbastanza estranei al processo di *decision making*.

La definizione data è procedimentale e contemporaneamente complessa. La cittadinanza è una posizione giuridica, che suppone diritti e obblighi relativi alla nazione, lo Stato e la comunità. E in questo senso, molti di questi obblighi e diritti sono prescritti formalmente. Per esempio, difendere lo Stato o pagare le tasse, rappresentano degli obblighi originari della cittadinanza, presente nell'antico mondo greco e presenti in qualsiasi Stato. I diritti si riferiscono ad aspetti tali come la partecipazione, l'associazione,

l'educazione, etc. Significa che, nella misura in cui esiste il compimento degli obblighi stabiliti proceduralmente (da parte del cittadino), si genera il compimento dei diritti stabiliti proceduralmente (da parte dello Stato). Però, nonostante ci sia una base procedurale, il problema della cittadinanza suppone un insieme di fattori territoriali e funzionali che influiscono sull'esercizio effettivo della cittadinanza. La distribuzione delle risorse economiche, le asimmetrie territoriali, il peso delle organizzazioni di base sulle decisioni politiche, il riconoscimento delle identità collettive, la distribuzione del prestigio e i riconoscimenti sociali, risultano essere fattori che condizionano l'esercizio cittadino in modo fondamentale. Quando questi fattori agiscono positivamente, favoriscono di conseguenza il potere dei cittadini. Quando agiscono negativamente, invece, si esercitano forme di cittadinanza deteriorate, subcittadinanze (Russo, 2017) rispetto alle disuguaglianze regnanti. La buona democrazia presuppone regole e cittadini che favoriscono l'uguaglianza politica. Per definizione, la cittadinanza democratica implica postulare un mondo di esseri uguali politicamente. Come ha segnalato Robert Dahl (2006, trad.sp. 2008: 23-24), la buona democrazia implica: a. Partecipazione effettiva dei cittadini nell'influenza sulle decisioni politiche, b. Uguaglianza delle opportunità per partecipare al processo elettorale, c. Pari opportunità rispetto al contare su fonti d'informazione alternative, d. Controllo degli impegni, e inclusione del *demos*, e f. Costituzione di un sistema di diritti. Quest'insieme di caratteristiche sintetizza il concetto di uguaglianza politica. La cittadinanza di qualità presuppone livelli elevati d'uguaglianza politica e le regole della buona democrazia contribuiscono a che questa si sviluppi. Di conseguenza, la definizione di buona democrazia che forniamo, è quella di un ordine d'elevata uguaglianza politica tra i cittadini. Ci sono almeno tre condizioni socio istituzionali che favoriscono la cittadinanza con potere: a. Istituzioni statali che garantiscono neutralità nel compimento della legge e delle garanzie cittadine; b. Reti sociali di solidarietà e fiducia sociale che si riflettono in organizzazioni sociali e politiche promotrici e difensori della estensione dei diritti; e c. Sentimento soggettivo generalizzato d'appartenenza a una comunità (Russo, 2017).

Analizzeremo in quest'opera gli aspetti comunitari della democrazia. Questi ci interessano come conseguenza del fatto che includono un insieme di norme etico-politiche più o meno incorporate alla comunità politica. Dall'altro canto, l'ordine politico non si può disgiungere dai comportamenti degli attori di una comunità politica. Una società che ammette e favorisce la disuguaglianza non è compatibile con una buona democrazia. Le virtù cittadine sono fondamentalmente condizioni del compimento o della negazione di un buon ordine democratico.¹ D'altra parte, il comportamento elettorale affonda, come si conferma in quest'opera, le sue radici negli aspetti comunitari, relazionati all'esercizio della cittadinanza. Aspetti come la partecipazione e l'interesse dei cittadini per la politica, sono importanti e riconosciuti, anche dagli istituzionalisti, come strategici per il funzionamento della *rule of law*. In questo modo, "una cittadinanza attiva e pure combattiva, è essenziale per la costruzione dello stato di diritto" (Ackerman, J. 2007: 14).

Dilemma 1. La bidimensionalità, ideali e realtà

La bidimensionalità intrinseca della democrazia (regime reale e regime ideale), è stata vista dai ricercatori non solo come controversa, ma anche propriamente come un ostacolo per l'analisi scientifica. Così, è famoso il tentativo di Robert Dahl di togliersi di dosso la *scomoda bidimensionalità*, ragione per cui limitò l'uso del concetto di democrazia alla *democrazia ideale*, concetto definito come un ordine politico con *oneri perfetti*.² Provò, in questo modo, a gettare nella spazzatura della scienza politica la di-

-
1. Teorici della democrazia come Norberto Bobbio prestano una attenzione particolare a questo aspetto riferito ai cittadini. Così Bobbio afferma che il primo dovere di un cittadino è "Il dovere di rispettare gli altri. Il superamento dell'egoismo personale. Accettare l'altro. La tolleranza degli altri", e per il governante "Il senso dello Stato, ovvero il dovere di perseguire il bene comune e non il bene particolare o individuale" (Bobbio 2002: 42-43).
 2. In realtà, Robert Dahl (1971: 12) parla della perfetta corrispondenza tra richieste dei cittadini e politiche dei governi.

menzione normativa del concetto. Ovviamente, l'obiettivo era di *unidimensionalizzare* le democrazie, prendendo in considerazione unicamente gli aspetti reali e storicamente dati. Il concetto di poliarchia era il candidato per prendere il posto dell'antico termine. Naturalmente, così come in altre occasioni durante la storia del pensiero (basti pensare a Bertrand Russell e il concetto di *causa*)³, il tentativo di usare il rasoio di Occan, fallì. Tuttavia, il risultato si rivelò paradossale, dato che, pur non avendo il termine poliarchia sostituito quello di democrazia, la definizione di Dahl riuscì ad ottenere un gran consenso all'interno della comunità internazionale, proprio per definire il concetto che cercava di eliminare.

Attualmente, la *tensione della bidimensionalità* è affrontata da diversi ricercatori, in un *modo opposto* a quello di Dahl: si accetta il carattere intrinsecamente ambiguo della democrazia, e si affronta in modo empirico l'aspetto ideale, con l'obiettivo di riflettere sui contrasti con l'esercizio effettivo dell'ordine politico. Si ritorna così a una strategia, quella del contrasto tra ideali e realtà, con tanta storia come quella dello stesso concetto di democrazia, incorporando gli sviluppi metodologici contemporanei. A questo proposito, risulta poco fruttuoso seguire una via d'analisi rigidamente quantitativa. Gli studi più proficui sul tema (da Linz a Lijphart) non si propongono stabilire scale a partire da criteri astratti, per successivamente stabilire un ordine graduale con democrazie migliori e peggiori. Al contrario, il senso generale degli studi consiste nell'analizzare problemi peculiari che affrontano le democrazie concrete, per compiere con i propri ideali e soddisfare i loro cittadini. E questo esercizio d'analisi deve essere situato storicamente e di carattere essenzialmente qualitativo. La valutazione delle democrazie è sempre relativa. Ci sono democrazie migliori o democrazie peggiori, in relazione a certi ideali, a certi contesti e al tempo trascorso dalla loro instaurazione. Ci sono aspetti che funzionano meglio o peggio in base a come le sogniamo, e in base alle promesse⁴ che sono state fatte. Quindi,

3. Bertrand Russell provò anche, senza successo, a scartare il concetto di causa. Con questo scopo scrisse nel 1912 "On the Notion of Cause", testo ristampato in *Mysticism and Logic* (Hammondsworth, Eng.: Penguin Books, 1954), pp.171-96.

4. A questo proposito, l'opera di Norberto Bobbio è un eccellente esempio di ciò. Mi

la relatività della valutazione dipende dagli ideali del soggetto che si sta valutando, così come dalla particolare democrazia che si sta considerando. In questo modo, un fattore come la cittadinanza culturale non è essenzialmente importante in certi paesi come Argentina o Uruguay, abbastanza omogenei culturalmente, però diventa fondamentale in paesi multiculturali come Brasile, Perù, Bolivia o Messico.

Studiosi come Leonardo Morlino, hanno offerto definizioni molto complesse di qualità democratica, che includono: controllo inter-istituzionale, *rule of law*, corrispondenza tra le preferenze dei cittadini e le azioni e decisioni dei governanti, e partecipazione politica. In realtà, Morlino riassume gran parte della letteratura sul tema, proponendosi una definizione esaustiva del concetto. Questo sforzo ha il merito di cogliere la complessità nell'argomentazione del tema, ed è una buona mappa iniziale. Tuttavia, per un ricercatore che percorre un cammino concreto, risulta essere solo una prima approssimazione. Se il ricercatore adottasse l'insieme degli aspetti come una mappa, perderebbe la rotta, per il fatto che i problemi della democrazia sono contemporaneamente complessi e molto specifici. Non esiste una mappa astratta che possa essere utile a un ricercatore nell'orientarlo a percorrere il cammino. È una mappa che non porta da nessuna parte. Il primo passo che uno studioso deve fare è cogliere i difetti principali che caratterizzano una democrazia in particolare, però successivamente selezionare gli aspetti rilevanti e peculiari che permettono spiegare perché quella democrazia è deficitaria. È un'attività essenzialmente di ponderazioni. Si deve perciò selezionare quali sono i principali deficit di un caso o di un insieme di casi per spiegare, a partire da lì, il cattivo funzionamento dell'ordine politico. Come mostra l'analisi del Messico, ci sono problemi che non sono elencati in nessuna lista preliminare delle condizioni. Il problema culturale della *costituzione della nazione*, è un problema d'identità proprio dei paesi colonizzati e delle tradizioni civili viventi.

riferisco al saggio contenuto nel "Il futuro della democrazia" (1984), una riflessione sulle promesse e le realtà.

Dilemma 2. Regime politico, Stato e comunità

La questione relativa al fatto se la democrazia sia un regime o più di un regime, o se include un certo comportamento da parte dello Stato, è un falso dilemma. Difatti i concetti di *Stato* e di *regime politico* formano parte di universi teorici differenti (pluralismo da una parte e statalismo associato frequentemente con il Diritti politico dall'altra). Quando si parla dal punto di vista della teoria dello Stato, la democrazia costituisce una forma di governo. Presuppone un modo di esercitare la autorità e di relazionarsi con il suo complemento: la società civile. D'altra parte, quando si parla di regime politico, c'è un riferimento ineludibile alla teoria del sistema politico. La democrazia costituisce il modo in cui si relaziona il governo con gli attori della comunità politica, come i partiti politici.

In altri termini, il sistema politico costituisce l'insieme delle interazioni nelle quali ci sono azioni imperative. Dal canto suo, il regime politico è l'insieme delle norme, strutture di decisione, valori, ideologie e strutture di autorità. Regole di gioco effettive relative alla relazione tra i membri della comunità politica, per esempio i partiti, e il governo. Lo Stato è la struttura istituzionale di dominio, caratterizzato dall'uso istituzionalizzato e dominante della forza, con lo scopo di assicurare il monopolio. È vero che la democrazia non si riduce a un regime elettorale, però ciò non implica negare il suo fondamentale carattere procedurale. La democrazia è, come regime, un ordine che include, come ideale, il trattamento legalmente equo dei membri della comunità politica.

	Dimensioni comuni	Dimensioni differenti	Caratteristiche proprie	Democrazia
Stato	Governo, regime	Dimensione istituzionale	Monopolio dell'uso della forza	Democrazia come forma di governo
Sistema Politico	Governo, regime	Relazioni familiari, relazioni formali, gruppi d'interesse	Assegnazione imperativa di valori	Democrazia come regole del gioco politico

Tab. 1.1 Dimensioni dello Stato e del sistema politico

Se relazioniamo i due concetti (regime e Stato), il regime quindi è una forma di comportamento statale rispetto alla società civile. L'idea di democrazia come Stato corrisponde a una visione istituzionalista (frequentemente giuridica) della politica, mentre l'idea della democrazia come regime corrisponde a una visione sistemica (vedi tab. 1.1). In quest'opera si afferma che la democrazia è un regime politico, però la qualità che la democrazia abbia, dipende da fattori che trascendono il regime e coinvolgono aspetti della comunità politica e dei titolari dei ruoli. In tal senso, un aspetto del capitale sociale come la civiltà, di cui fra l'altro ci occuperemo, si può postulare come una proprietà della qualità democratica, e non solo come una condizione. Precisando, la democrazia è un regime politico, la qualità democratica è la qualità di un regime politico, però questa qualità aumenta o diminuisce in relazione al comportamento delle caratteristiche del regime stesso e delle caratteristiche esterne al regime. La qualità democratica è una democrazia con aggettivi. Questi aggettivi provengono tanto dalla comunità politica quanto dai titolari dei ruoli. In altre parole, la qualità dell'ordine politico non solo si ripercuote, ma anche configura la qualità del regime politico. In questo modo, difficilmente si può affermare che una democrazia è di buona qualità, se la sua popolazione è intollerante e sostiene la schiavitù. Allo stesso modo, quindi, se la corruzione è diffusa all'interno del governo, questo fatto non influisce negativamente solo sul regime, ma anche sulla cattiva qualità del regime. Da qui in avanti, considereremo due prospettive rispetto alla buona democrazia: una che possiamo chiamare interna e che risponde propriamente agli studi sulla qualità democratica, e un'altra che in contrapposizione chiameremo esterna, la quale a partire dall'analisi delle caratteristiche della comunità, analizza la buona democrazia.

Dilemma 3. Ordine e comunità politica

In questo paragrafo analizzerò il contributo di due programmi di ricerca relativi alla buona democrazia. Da una parte, si tratta di una via d'analisi delle caratteristiche della struttura dell'ordi-

ne politico (Morlino, 2003, O' Donnell, 1994), e, dall'altra, una via di analisi delle reti sociali e della cultura in certe comunità (Putnam, 1993, 1995, 2003, Pizzorno, 2003). Mi riferisco agli studi sulla qualità democratica e sul capitale sociale. In una prima approssimazione, se pensiamo ad approcci come quelli del ricercatore Leonardo Morlino (2003), vediamo che cercano di determinare gli aspetti di un ordine politico di qualità. Nel caso degli studi sul capitale sociale, uno studioso come Robert Putnam analizza il funzionamento delle istituzioni alla luce delle condizioni comunitarie, come la civiltà.

La prima questione nella relazione tra questi settori della ricerca, ha le sue radici nel fatto che si tratta di un nesso di natura differente rispetto a quello esistente tra cultura e istituzione. Tra l'altro, problema classico e in gran parte inutile (per la sua insolubilità), quello se le istituzioni rappresentano dei comportamenti stabili che esprimono valori e una cultura. Questioni come: certe aspetti della cultura politica sono indispensabili per stabilizzare una democrazia? Può una riforma istituzionale favorire condotte cooperative o conflittuali degli attori? Sono questioni classiche rispetto alla relazione tra cultura e istituzioni. Ebbene, la relazione tra i concetti di capitale sociale e qualità democratica non è equivalente alla relazione tra i concetti di istituzione e cultura. E questo si deve al fatto che il capitale sociale come concetto non può essere incorporato nel concetto di cultura politica. La differenza tra il concetto di cultura politica e quello di capitale sociale è dovuta da una parte alla connotazione di ognuno dei due termini, cioè alle componenti di ogni concetto. Allora, mentre la cultura politica è in buona parte identificata con valori, percezioni, atteggiamenti, se si misura a livello individuale, e con tradizioni, usanze, mentalità, se si misura a livello collettivo, il capitale sociale implica un misto di valori e reti, con un' enfasi sulle relazioni sociali. In secondo luogo, il concetto di cultura politica possiede un senso in se stesso, indipendentemente dalle sue relazioni con altre variabili. Al contrario, il concetto di capitale sociale è di carattere relazionale, cioè riferito alla funzione che compie un certo tipo di relazioni sociali rispetto a un altro aspetto sistemico (la produttività economica, l'efficienza istituzionale, etc.). Per que-