

LEZIONI 2006

I
VOTARE, NEGOZIARE, ARGOMENTARE.
SUL MIX DEMOCRATICO

SILVANO BELLIGNI *

La domanda “cosa si intende per democrazia?” ha dato la stura ad una ple-tora di definizioni, in linea del resto con l’ambiguità semantica che caratterizza pressoché tutti i concetti della scienza politica. Ogni sforzo definitorio è pertanto necessariamente selettivo e arbitrario; tanto più se si tiene conto che la lette-ratura teorica ed empirica sulla democrazia costituisce oggi un *corpus* così imponente (e che cresce ogni giorno) che qualsiasi pretesa di padroneggiarla, anche rimanendo nel settore specialistico della scienza politica, è in qualche misura velleitaria. Ciò premesso, intendo svolgere il mio tema discutendo tre “moduli” analitici in cui è possibile condensare il fenomeno democratico. Tali moduli corrispondono ad altrettante teorie, o classi di teorie, che si sono sovrapposte nel tempo: la *democrazia elettorale*, la *democrazia pluralista* e la *democrazia deliberativa*. I primi due pretendono di descrivere la democrazia nel suo funzionamento effettuale, anche se non rinunciano a proporre, apertamente o surrettiziamente, modelli normativi. Il terzo modulo si presenta, invece, come un progetto da realizzare nell’intento di correggere le insufficienze e i fallimenti degli altri due.

VOTING

Comincio con una premessa, distinguendo un po’ alla grossa due classi di definizioni di democrazia. Da un lato ci sono quelle che potremmo chiamare le

* Professore ordinario di Scienza politica presso l’Università di Torino.

definizioni sociali. Si tratta perlopiù di *definizioni implicite* che corrispondono all'opinione propria dell'uomo della strada, quale si manifesta attraverso le *survey* periodiche (come la *World Value Survey*, Eurobarometro ecc.), i sondaggi di vario tipo, le inchieste qualitative ecc.. Questa *idea sociale di democrazia*, per quanto vaga e variegata, si caratterizza di regola per la prevalenza degli *aspetti sostanziali* sui *quelli formali* e per l'enfasi *conseguenzialista* che la caratterizza. In essa è centrale il riferimento a *valori* quali libertà, uguaglianza, giustizia (spesso in problematica combinazione) e a *risultati* quali felicità, vita buona, benessere, prosperità a cui il concetto viene organicamente ancorato. Questa idea popolare di cosa è – e/o di cosa dovrebbe essere – democrazia è stata piuttosto trascurata dai politologi, quando non liquidata come folklore politico. Essa rimarrà sullo sfondo del ragionamento che segue, come termine di confronto implicito¹.

L'altra classe di definizioni comprende quelle che potremmo chiamare *definizioni formali o analitiche o accademiche*: in sostanza quelle che troviamo sui manuali e sui saggi di diritto o di scienza politica. È a queste che farò riferimento. Per quanto presentino a loro volta una non irrilevante varianza di significato, le definizioni accademiche, da almeno mezzo secolo, tendono a convergere su un'accezione non *sostantiva* ma *procedurale* del concetto di democrazia, incentrata sul *modo* in cui vengono scelti i governanti. In questa accezione, una costituzione è democratica se contempla che l'accesso alle cariche di governo avvenga attraverso una libera competizione tra élites per il voto popolare, competizione decisa in base alla regola di maggioranza e garantita da libertà politiche di *entry*, di *voice* e di *exit*.

Più analiticamente, gli elementi costitutivi del modello democratico-procedurale sono i seguenti:

- il *voto*: universale (esteso a tutti i cittadini adulti di uno stato, senza esclusioni di razza, sesso, censo, istruzione, appartenenza politica), uguale (una testa un voto), periodico (ripetuto e con scadenze certe), libero (aderente alla volontà del soggetto, autonomamente organizzabile), segreto (non soggetto a controllo e a pressioni);

- la *competizione* elettorale tra almeno due partiti o candidati reciprocamente autonomi e non collusi;

- il *principio di maggioranza* (vince la competizione chi prende più voti) come regola decisionale.

¹ Ho trattato la questione in «A proposito di civilizzazione democratica», in *Nuvole*, 2, 2003, a cui sia lecito rinviare.

Se manca uno di questi elementi non vi è democrazia. Ciascuno è una condizione necessaria, tutti insieme sono condizioni sufficienti, nel senso che solo quando vengono soddisfatti congiuntamente si può parlare di governo democratico. *Democratizzazione* è il processo attraverso cui queste regole di procedura incentrate sul *voting* si instaurano e divengono stabili e irreversibili in un sistema politico.

L'archetipo di questa concezione lo troviamo nei capitoli centrali del libro di Joseph Schumpeter *Capitalismo, socialismo, democrazia* (1942), dove l'economista austriaco formula la sua definizione di democrazia – conosciuta dagli addetti ai lavori come *teoria della leadership competitiva* – in contrapposizione polemica a quelle dell'illuminismo rousseauviano e dell'utilitarismo². Per Schumpeter il fine della democrazia non è di realizzare la volontà generale e di promuovere il bene comune, che non esistono, ma di *produrre pacificamente un governo* selezionando un'élite di rappresentanti che decidano in nome del popolo e al suo posto. Come gli altri regimi politici, e a dispetto delle retoriche di cui si ammantano, anche le moderne democrazie rappresentative agiscono accettando una *leadership*; vale a dire che in esse il popolo non esercita direttamente il potere di cui è formalmente investito, ma lo delega a un gruppo di agenti *via* elezione.

In quanto mero *modus procedendi* basato sul voto, la democrazia così concepita è un sistema di governo indifferente ai risultati che produce, dove la certezza delle procedure si coniuga con l'incertezza degli esiti dell'azione politica. Questo significa che non si danno politiche pubbliche *naturaliter* democratiche o antidemocratiche, come pretende l'opinione popolare evocata sopra. Tanto che, come sostiene un autorevole politologo, vi possono essere e vi sono “democrazie odiose”, che nondimeno restano democrazie in quanto soddisfano i requisiti procedurali della definizione³. Inoltre questo modello, in quanto incentrato sulle elezioni e sull'uomo politico (*politician*), non prevede, e considera negativamente, stigmatizzandolo come “metodo dei *cabiers*”, l'intervento attivo dei cittadini organizzati al di fuori del momento elettorale. Salvo che nell'elezione, l'esercizio dell'autorità anche in democrazia è sempre discendente.

La teoria della *leadership* competitiva e della democrazia elettorale di Schumpeter costituisce tuttora il nucleo fondativo della teoria democratica *mainstream*. Nel secondo dopoguerra, la sua lezione viene arricchita (sebbene

² J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Etas Kompas, Milano, 1967.

³ “I governi espressi dalle elezioni possono essere inefficienti, corrotti, irresponsabili, dominati da interessi limitati e incapaci di adottare politiche a favore del bene comune. Per tutte queste caratteristiche governi simili possono diventare odiosi, ma rimangono democratici” (S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 32).

non senza forzature e deviazioni) dagli apporti di economisti e politologi cultori della *teoria della scelta razionale*, sfociando nell'elaborazione di un modello fondato sull'analogia tra sistema politico democratico e sistema economico di mercato. In questa prospettiva la democrazia elettorale funziona tipicamente (secondo la *teoria descrittiva*), e dovrebbe funzionare (secondo la *teoria normativa*), come un *mercato politico concorrenziale*, dove domanda e offerta di politiche pubbliche raggiungono l'equilibrio in virtù del meccanismo del voto. Alcuni *imprenditori* elettorali si disputano i voti dei cittadini-*consumatori* di beni pubblici per ottenere *profitti* politici (l'accesso alle cariche di governo coi connessi benefici di status, reddito e potere) promettendo politiche pubbliche in cambio di voti. Produttori e consumatori di beni pubblici – uomini politici ed elettori – sono *attori razionali auto-interessati* che si servono gli uni degli altri per raggiungere i propri obiettivi: l'elezione e l'accesso ai ruoli di governo gli uni, l'attuazione di politiche che li favoriscano gli altri. I primi – i politici – ambiscono a ricoprire le cariche di governo (sono *office-oriented*); a questo scopo cercheranno di ottenere i voti dei cittadini offrendo loro politiche migliori di quelle offerte dai loro concorrenti, pur dovendo agire in condizioni di incertezza strategica. I secondi – gli elettori – sono interessati ai contenuti delle politiche (sono *policy-oriented*); essi voteranno per quei politici i cui programmi – le politiche promesse in caso di vittoria – appaiono più conformi alle loro preferenze e aspirazioni. Da questo scambio “opportunistico” entrambi i gruppi ottengono se non i massimi vantaggi – data l'incertezza che presiede agli scambi tra politiche e voti – quantomeno vantaggi superiori a quelli che otterrebbero con qualsiasi altro sistema di governo⁴.

Nel corso del tempo questo modello di equilibrio democratico è stato arricchito e reso più realistico introducendo tra politici ed elettori dei gruppi intermedi che organizzano il voto e il consenso e che mettono in opera le politiche pubbliche decise dal governo: i partiti politici e i gruppi di interesse dal lato della domanda, le burocrazie pubbliche dal lato dell'offerta. I gruppi di interesse premono sul governo per vedere soddisfatte le domande di sottoinsiemi di cittadini con preferenze comuni. I burocrati, che dovrebbero eseguire le decisioni dei politici al governo, sono a loro volta coinvolti nel meccanismo dello scambio politico: potendo ricattare i governi, mirano ad ottenere vantaggi selettivi individuali e di gruppo in cambio della loro lealtà. Quanto ai partiti politici – che altro non sono che coalizioni (*team*) di politici in lizza per le cariche –, essi costituiscono la chiave di volta del meccanismo del mercato politico democratico. Il marchio e la reputazione di cui dispongono – le “ideologie” di cui

⁴ A. DOWNS, *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1988.

sono portatori — consentono loro di svolgere una funzione informativa essenziale, aiutando gli elettori a scegliere consapevolmente tra le parti a confronto. Ciascun elettore voterà il partito a lui più vicino su un ideale asse destra-sinistra dove si collocano sia le politiche desiderate che quelle offerte dai programmi di governo dei partiti in lizza. Il risultato del voto dipenderà dalla distribuzione (incerta) delle preferenze degli elettori, dal numero dei partiti in gioco e dal sistema elettorale vigente. Nei sistemi democratici più evoluti e stabili, dove le preferenze degli elettori si addensano nella zona centrale (moderata) dello spettro politico e dove si affrontano due grandi partiti, vinceranno le elezioni quei candidati/partiti le cui piattaforme programmatiche riflettono le preferenze dell'elettore mediano (*median-voter theory*).

La teoria empirica della democrazia che ho riassunto in forma stilizzata, è uno strumento analitico prezioso, oltre che parsimonioso ed elegante, che ha consentito indiscutibili progressi nella conoscenza e nella progettazione del fenomeno democratico. Ma è anche uno strumento logicamente imperfetto e euristicamente incompleto, che per un verso nasconde i limiti e le impossibilità del sistema di voto a maggioranza e che per altro verso non dà conto di aspetti importanti del funzionamento delle democrazie reali. Pecca insomma sia di coerenza che di realismo.

Consideriamo il meccanismo del voto di maggioranza, che costituisce l'architave portante del modello di democrazia elettorale delineato. Scienza politica, psicologia sperimentale e teoria economia hanno variamente problematizzato l'atto, apparentemente semplice, del votare, evidenziandone alcune conseguenze paradossali. Tra queste, due — il *paradosso del votante* e del *paradosso del voto* — sono particolarmente imbarazzanti per la coerenza del modello summenzionato.

Nel momento elettorale il cittadino si trova davanti a due scelte in sequenza: la scelta *se votare* o non votare e, qualora abbia deciso di votare, la scelta *per chi votare*. La scienza politica si è tradizionalmente concentrata su questo secondo aspetto, mentre ha perlopiù trascurato il primo. Quando e perché gli elettori votano ovvero si astengono? La risposta convenzionale, come si è visto, risponde che un individuo vota per scegliere un candidato o un partito che lo favorirà realizzando la politica o l'insieme di politiche pubbliche da lui preferite. Ma assumendo la razionalità dell'elettore — come fa la teoria della scelta razionale da Downs in poi — fatichiamo a darci ragione della scelta di votare. Infatti anche un rozzo calcolo dimostra l'irrelevanza del voto individuale (le probabilità di essere l'*elettore mediano*, colui che decide la vittoria tra due schieramenti, sono bassissime in ogni genere di elezione entro un grande gruppo). Sicché mentre i benefici sono aleatori e, per la regola del *free-riding*, ottenibili a prescindere dalla partecipazione del singolo, i costi individuali sono certi, ancorché più o

meno alti. Se ne evince che, in una elezione democratica di massa, è razionale (conveniente) astenersi comportandosi da *parassita politico* e lasciare agli altri l'onere di contribuire alla formazione del bene pubblico "governo". Se il partito preferito vincerà le elezioni se ne godranno comunque i benefici; se le perderà non si pagheranno i costi di partecipazione. Votare in un grande gruppo non è razionale. Portata alle sue estreme conseguenze la teoria predice l'astensione.

Questa visione riduttiva implicita nell'approccio razionale al voto democratico non è solo cinica (tanto che di regola viene sottaciuta) ma è in contrasto con quel che di regola succede. È vero che in alcune democrazie si vota poco e si vota meno di un tempo, ma ovunque nel mondo milioni di cittadini continuano ad esprimere ad ogni elezione un voto democratico. Perché molti continuano a votare senza essere costretti, anche in condizioni avverse? È possibile conciliare l'ipotesi della razionalità individuale con il cittadino democratico partecipante?

La letteratura ha messo a punto due spiegazioni del perché si vota (o del perché si decide di non votare). C'è una spiegazione *borderline* (nel senso che costeggia i confini della teoria della scelta razionale) che chiamerei la spiegazione dei "benefici all'interno del processo"⁵. Questa spiegazione sostiene che il beneficio perseguito attraverso l'atto di votare (e attraverso ogni altra forma di partecipazione militante, politica o civile) non consiste solo, né principalmente, nel raggiungimento dell'obiettivo estrinseco – la vittoria del candidato o del partito, la sconfitta dell'avversario, la realizzazione di politiche pubbliche desiderate – ma nell'*atto stesso del partecipare*. La partecipazione al voto è in se stessa una ricompensa, in quanto gratifica psicologicamente l'individuo sotto un triplice profilo: lo fa sentire come membro di un gruppo, una cerchia, una parte, una comunità (*valore identificante*); lo migliora come individuo attivando un processo di arricchimento cognitivo e relazionale (*valore formativo*: individui che lottano per migliorare le proprie condizioni di esistenza migliorano in pari tempo se stessi, crescono intellettualmente e moralmente); gli consente di partecipare ad un rito collettivo (*valore rituale*). Da questo punto di vista, non conta vincere: il fine non è il risultato, ma il processo, non il beneficio manifesto ma la partecipazione. In termine di calcolo strumentale, nella partita doppia dei costi-benefici democratici, l'andare a votare non sta nella voce dei costi, ma in quella dei benefici.

Una diversa spiegazione, cosiddetta "diagnostica", sostenuta da prove condotte nell'ambito della psicologia sperimentale e in forte tensione con l'assunto dell'*homo oeconomicus* in quanto calcolatore razionale, è la seguente. Andando a votare io sostengo un partito: supponiamo A contro B. La vittoria di A su B

⁵ A.O. HIRSCHMANN, *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1983.

dipende da tutti quelli che la pensano come me. So bene che il mio voto è quantitativamente irrilevante – così come il calvinista di Max Weber sa bene che non contano le opere, essendo ciascuno di noi predestinato alla salvezza o alla dannazione –, ma se io vado a votare per A sarà un *segno* che lo stesso faranno tutti quelli che la pensano come me. Ossia: gli esperimenti condotti dimostrano che esiste una tendenza quasi magica (“irrazionale”) a scegliere corsi di azione – come l’andare a votare – che forniscano il segno – la premonizione – del verificarsi dell’esito desiderato, ancorché questo sia indipendente da ciascuna scelta individuale. L’elettore singolo sa che non potrà decidere l’esito della competizione e neppure influirvi significativamente, ma ritiene che la sua partecipazione al voto significhi che quelli che la pensano come lui parteciperanno a loro volta (“se voto io, voteranno anche gli altri che si trovano nella mia condizione”)⁶. Nella spiegazione diagnostica i confini della razionalità utilitaristica entro i quali si era tentato di costringere la teoria democratica sono valicati. La scelta di votare evoca una appartenenza collettiva, il sentirsi parte di un gruppo amico contrapposto ad uno avversario.

Il secondo paradosso democratico riguarda non il votante ma il voto e riformula il problema della scelta collettiva. Il senso comune e la retorica politica assumono la non problematicità del voto di maggioranza. Malauguratamente il processo di aggregazione delle preferenze individuali in decisioni collettive – il meccanismo della *scelta sociale* – è di grande complessità e può dare luogo a esiti controintuitivi, inattesi, potenzialmente perversi, come, sulla scia di Condorcet, ha mostrato K. Arrow⁷. Secondo quest’ultimo, nessun modo di aggregare le preferenze di più individui in una scelta sociale può soddisfare un insieme di condizioni di equità procedurale (tutti votano con eguali *chance*) e di coerenza logica (le preferenze degli elettori sono transitive) e contemporaneamente dare luogo ad un risultato che realizza la volontà collettiva dei votanti. Se un certo numero di elettori razionali (almeno tre) si dividono su un certo numero di scelte (almeno tre), il processo di aggregazione del voto può fallire nel produrre decisioni stabili e coerenti⁸. Il voto a maggioranza, insomma, è un meccanismo di scelta intrinsecamente difettoso.

Dati questi limiti fondativi, l’istituzione “voto di maggioranza” deve essere integrata e corretta da altre istituzioni equilibratrici che impediscano alla sua intrinseca instabilità di manifestarsi. In altre parole, quale che sia la distribuzio-

⁶ G.A. QUATTRONE, A. TVERSKY, *L’autoinganno e l’illusione dell’elettore*, in J. ELSTER (a cura di), *L’io multiplo*, Feltrinelli, Milano, 1991, pp. 45-70.

⁷ K. ARROW, *Scelte sociali e valori individuali*, Etas Libri, Milano, 1977.

⁸ «La regola di maggioranza non è decisiva in quanto non garantisce un risultato» (R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 189).

ne delle preferenze in una popolazione, i risultati di una votazione democratica vengono a dipendere fortemente dall'*insieme delle istituzioni* che regolano il processo elettorale (sistema elettorale, circoscrizioni, sistema partitico, regolamenti parlamentari ecc.) e dal modo in cui gli attori utilizzano tali regole. Le istituzioni vigenti, tuttavia, non sono dispositivi *super partes* ma riflettono e tendono a riprodurre i rapporti di forza tra gli schieramenti prevalenti. Ne discende che qualsiasi sistema di aggregazione delle preferenze di voto è, in ultima analisi, *arbitrario* e, quando più quando meno, *manipolatorio*, sostanzialmente *ademocratico*⁹.

Le forme che la manipolazione del voto può assumere tipicamente sono due: il *controllo dell'agenda* e il *voto strategico*. Il primo consiste nella limitazione del numero delle alternative, nella predefinizione dell'ordine in cui queste sono sottoposte a votazione o nella introduzione di nuove alternative¹⁰. Le lotte intorno ai sistemi elettorali documentano bene l'importanza del controllo dell'agenda. Col *voto strategico*, per converso, l'elettore, al fine di scongiurare la possibilità dell'esito peggiore, opta per la sua seconda miglior scelta (*second-best choice*)¹¹.

Al di là della retorica autocelebrativa – questa è la conclusione – la democrazia elettorale o non funziona o funziona in modo da preconstituire almeno in parte i suoi esiti e i suoi vincitori e da indurre molti elettori a censurare le proprie preferenze votando strategicamente.

BARGAINING

Nelle democrazie realmente esistenti le scelte pubbliche direttamente collegate al voto e all'autorità che ne dipende costituiscono solo una parte, e non

⁹ T. MOE, *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 1990, pp. 213-253. Sull'"erestetica" come arte antica della manipolazione si veda W.H. RIKER, *Liberalismo contro populismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1996.

¹⁰ Se si scompone un voto complesso che non produce maggioranza (con almeno tre opzioni e tre giocatori) in una sequenza di scelte binarie, l'*ordine della sequenza* di votazioni determinerà il vincitore (RIKER, *op. cit.*, pp. 173 ss.).

¹¹ Una variante "estrema" del voto strategico è lo scambio di voti (*logrolling*). In un comitato decisionale – parlamento, commissione o altro – quando si vota su più questioni rispetto alle quali gli attori in campo hanno preferenze di differente intensità, tendono a stabilirsi accordi impliciti o espliciti per lo scambio di voti che aggirano la regola di maggioranza trasformando le minoranze in maggioranza.

necessariamente la parte più importante, del processo democratico di governo. Da nessuna parte il sistema democratico di governo si esaurisce nelle elezioni e nella scelta dei rappresentanti, e la politica democratica non è mai un mero esercizio di autorità discendente dal voto; ovunque essa si presenta come un articolato insieme di interazioni tra istituzioni governative e organizzazioni private, che include attori e pratiche decisionali sottratte al mercato elettorale (e ai suoi fallimenti) e al controllo unilaterale dei politici eletti. Tutto ciò si può esprimere dicendo che le democrazie reali – o “poliarchie” – sono non solo, e non tanto, *democrazie elettorali*, ma sono *democrazie pluraliste*.

Il dibattito sul pluralismo, nelle sue diverse espressioni, è ridondante e cacofonico. Ai nostri fini sarà sufficiente abbozzare gli aspetti essenziali che hanno portato a considerarlo se non un sistema di decisione alternativo all’elezione, quantomeno un indispensabile complemento della democrazia elettorale, un correttivo ai suoi limiti, fallimenti, impossibilità.

La teoria della *leadership* concorrenziale, focalizzandosi sul momento elettorale dell’*autorizzazione* a governare, considera solo residualmente il momento di formazione delle politiche pubbliche. Tra una elezione e l’altra l’esercizio quotidiano del potere democratico è adeguatamente descritto (e prescritto) dallo schema weberiano – statalistico e discendente – del comando: i politici decidono gli indirizzi di governo e le politiche pubbliche, i burocrati eseguono, il parlamento controlla, le corti esercitano la giurisdizione. Una volta eletti i rappresentanti, il mercato elettorale fa posto alla gerarchia del *government*. Non sono previsti né le pressioni dei gruppi di interesse, né l’azione rivendicativa dei sindacati, né la mobilitazione extraparlamentare dei partiti-comunità, della piazza e dei movimenti sociali. La democrazia in azione è, e deve essere, il governo dell’uomo politico coadiuvato dal burocrate tecnico, i soli legittimati – dall’elezione e dalla competenza- a decidere e ad operare per conto della collettività. La politica democratica è un’attività riservata ai professionisti del potere, da cui la società degli individui e delle organizzazioni, dei partiti e dei movimenti, è tra un’elezione e l’altra è rigorosamente esclusa. L’*exit* (il voto per mandare a casa i governi sgraditi) e non la *voice* (la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche) è lo strumento del controllo popolare della democrazia, il *government* con la sua catena di comando, e non la *governance* interattiva, il suo modo di decidere collettivamente.

È sorprendente constatare come questo schema interpretativo – da un lato (prima) il momento della selezione dei governanti *via* elezione, dall’altro (dopo) un processo politico discendente e gerarchico – sia rimasta a lungo senso comune politologico. In realtà esso ha operato soprattutto come modello normativo, sfidando le repliche quotidiane della prassi dei governi democratici realmente esistenti. La quale, quando adeguatamente interrogata, ha messo in luce un

meccanismo operativo affatto differente da quello descritto da Schumpeter, e ribadito, seppur con differenze non di poco conto, dai suoi continuatori ed epigoni. I modelli della democrazia pluralistica sono il risultato di questa introspezione nella prassi effettuale del governo democratico, oltre che dello spostamento dell'asse di analisi dal momento della scelta dei governanti al momento della formazione delle politiche pubbliche.

Le differenze tra democrazia elettorale e democrazia pluralista investono sia la *natura degli attori* che i *modi di decisione*. Nei modelli pluralisti i protagonisti del processo decisionale non sono solo, né principalmente, gli *elettori* (nel momento dell'autorizzazione) e i *politici eletti* (nel momento del varo delle politiche pubbliche), ma i vari *gruppi* che occupano uno spazio intermedio tra stato e individui: gruppi naturali (come la famiglia, i ceti, la comunità) o artificiali (come le associazioni e le imprese); gruppi organizzati su base territoriale (come i partiti) o funzionale (come le organizzazioni professionali); gruppi pubblici (i vari apparati e agenzie governative) o privati, tradizionali o emergenti, più o meno ampi, forti, stabili, visibili, organizzati. Questi "corpi" o "poteri intermedi" – specie quelli privati, a lungo considerati da una parte del pensiero politico come fazioni o come corporazioni che lacerano e dividono lo stato – vengono rivalutati in quanto momenti di aggregazione autonoma degli individui e indispensabile *trait d'union* tra questi e il governo, in quanto trama e ordito di qualsiasi società civile, della quale, attraverso la loro azione rivolta a promuovere interessi e valori e a risolvere problemi, tutelano la libertà e la coesione dai pericoli del totalitarismo e dell'anomia¹².

I gruppi agiscono politicamente non attraverso il voto e in forza della loro legittimità elettorale, ma attraverso negoziati – bilaterali o multilaterali – e in forza delle risorse di cui dispongono¹³. Il *bargaining* – lo scambio negoziale – è il mezzo specifico attraverso cui esercitano le loro prerogative e il loro potere, fino ad assurgere al rango – come nel caso dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali nei sistemi neo-corporativi – di veri e propri "governi privati" che dialogano da pari a pari coi governi rappresentativi¹⁴. Nella costituzione empirica delle società democratico-pluralistiche la negoziazione dei gruppi organizzati si modula variamente col voto degli individui e delle assemblee elettive generando un modello decisionale misto basato su accordi contrattuali più

¹² N. BOBBIO, *Pluralismo*, in *Dizionario di Politica*, a cura di N. BOBBIO e N. MATTEUCCI, Utet, Torino, 1976.

¹³ C.E. LINDBLOM, *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano, 1977.

¹⁴ M. MARAFFI (a cura di), *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981.

¹⁵ S. ROKKAN, *I voti contano, le risorse decidono*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 1975.

che su comandi unilaterali. Tanto che si può dire a buon diritto che, nelle democrazie pluraliste “i voti contano, le risorse decidono”¹⁵.

Le numerose forme in cui il pluralismo politico si è affermato e sviluppato storicamente all'interno dell'involucro democratico riflettono le differenze tra gli attori collettivi in campo e l'evoluzione del loro rapporto con le autorità politiche elettive. In questa chiave, le democrazie pluraliste possono essere classificate a seconda dei gruppi prevalenti al loro interno (partiti, sindacati, gruppi di pressione); a seconda dei modelli di interazione tra gli attori (accentramento o decentramento decisionale, contrattazione o pressione, pianificazione o concertazione, azione in pubblico o azione coperta); a seconda del ruolo che nella negoziazione assume lo stato-governo (partner, regolatore, mediatore, garante, facilitatore). Pluralismo dei partiti, liberalismo dei gruppi di pressione, neo-corporativismo, *new-governance* sono altrettanti varianti del pluralismo che hanno (ri)modellato dall'interno gli stati democratici.

Consideriamo per tutte la cosiddetta *governance* in quanto forma che – secondo una vasta letteratura – il pluralismo democratico tende ad assumere tipicamente nelle democrazie del terzo millennio. Nel modello della *governance* le decisioni collettive sono il frutto dell'interazione negoziale e di accordi decentrati tra istituzioni pubbliche di diverso livello e poteri di fatto che controllano risorse di coalizione, economico-finanziarie, professionali, simboliche, informative. Tra le organizzazioni private, e tra queste e i poteri pubblici, si intrecciano giochi negoziali continui che ridefiniscono l'autorità basata sul voto realizzando un variabile equilibrio tra atti unilaterali di comando e accordi multilaterali volontari¹⁶.

La *governance* pluralistica viene considerata da molti come un indispensabile correttivo al deficit di legittimità e governabilità che affligge molte democrazie contemporanee, in quanto modalità decisionale più amichevole, inclusiva ed efficace del “decisionismo unilaterale” autorizzato dal voto di maggioranza. Altri, però, ne mettono in evidenza limiti e fallimenti che la accomunano alle altre forme di pluralismo democratico e che la rendono a sua volta bisognosa di correttivi e di integrazioni.

A ben vedere, infatti, il *decision-making* pluralistico in generale, e la *governance* in specie, tendono a generare nuove esclusioni, privilegiando gli *high demander* sui cittadini disorganizzati, avvantaggiando i poteri forti sui gruppi più deboli e, al loro interno, i leader rispetto ai membri di base, stabilizzando le disuguaglianze sociali, frammentando e indebolendo la coscienza civica, velli-

¹⁶ Ho trattato questi aspetti in *Miss Governance, I Presume*, in *Meridiana*, 50-51, 2005, a cui mi sia consentito di rinviare.

cando i particolarismi e deprimendo l'idea di bene comune, sacrificando il lungo periodo al breve termine, favorendo veti incrociati e situazioni di stallo in questioni controverse, svuotando l'autorità pubblica in nome dello scambio politico. Quando nel *tradeoff* tra controllo e autonomia, tra voti e risorse, queste ultime prendono il sopravvento, il pluralismo non che una soluzione alle insufficienze della democrazia elettorale può diventare un'ulteriore fonte di instabilità e una sfida alla convivenza pacifica.

ARGUING

Da sempre *voting* e *bargaining* si bilanciano e si contemperano nella prassi decisionale delle democrazie esistenti, con esiti che negli ultimi lustri hanno generato crescenti problemi di equità, di governabilità e di consenso. Un possibile correttivo alle sfide montanti della sfiducia popolare e dell'antipolitica è costituito, per il momento in via soprattutto teorica e sperimentale, dalle pratiche della cosiddetta *democrazia deliberativa*.

Se la democrazia elettorale è il *governo attraverso il voto* e la democrazia pluralista il *governo attraverso il negoziato*, la democrazia deliberativa può essere definita – e ambisce ad essere – il *governo attraverso la discussione* (*arguing*). Deliberazione, in questa accezione, è la discussione pubblica che, in un dato ambito, precede e istruisce la decisione delle autorità su una questione controversa. In questa chiave, mentre della democrazia elettorale sono protagonisti gli elettori e i politici e della democrazia negoziale i gruppi organizzati e gli *shareholders*, nella deliberazione i protagonisti sono i cittadini *uti singuli* in quanto *stakeholders* interessati a un provvedimento o ad una politica pubblica¹⁷.

Con l'innesto di procedure deliberative decentrate, l'impianto dualistico della prassi democratica si arricchisce – anche se per ora solo ipoteticamente o tentativamente – di una terza dimensione, quella discorsiva, strutturata attraverso rapporti faccia a faccia tra i cittadini interessati a una questione. Questi intervengono – interpellati nel loro insieme o attraverso gruppi di portavoce selezionati *via* campionamento – in arene decentrate costituite ad hoc ed attrezzate per il dibattito pubblico dove si confrontano sul merito di problemi delimitati e controllabili. Giurie dei cittadini, *consensus conference*, *Planungszelle*, *town meeting*, bilanci partecipativi, urbanistica partecipata sono altrettanti esempi di come i pro-

¹⁷ L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005; S. RAVAZZI, *Civicità. Una via al buongoverno democratico?*, Tesi di Dottorato, Torino, 2005.

cessi deliberativi si sono strutturati sperimentalmente e, in qualche caso, si sono istituzionalizzati nella prassi decisionale delle democrazie contemporanee.

La discussione deliberativa, nella valutazione dei suoi promotori, è suscettibile di dispiegare un duplice effetto positivo, sui *partecipanti* e sulle *decisioni*. Sui *partecipanti* produce un *effetto cognitivo* in quanto li obbliga a confrontare con altri le proprie preferenze e ad argomentare criticamente le proprie posizioni, migliorando la loro informazione e comprensione del mondo attraverso l'apprendimento reciproco. Sulle *decisioni* produce un *effetto integrativo*, in quanto il confronto argomentativo – anche per la necessità di sostenere i propri punti di vista ponendosi in posizioni universalistiche e di terzietà – facilita la mutua comprensione, smussa le diffidenze e i pregiudizi, trasforma le preferenze e le opinioni individuali favorendone la convergenza e la fusione in una volontà collettiva. Perciò la decisione deliberativa è tendenzialmente una decisione *unanime* e non una decisione di *maggioranza* o di *compromesso*. Queste caratteristiche virtuose del *processo* deliberativo si riverberano sul *prodotto* (le politiche pubbliche) e sulla *qualità* del sistema democratico *at large*, potenziandone tutti i parametri: inclusività, *accountability*, *responsiveness*, effettività, legittimità, governabilità. Fin qui la teoria (normativa) e gli auspici.

Anche in questo caso conviene sottolineare la distanza tra la teoria trionfante e la pratica recalcitrante. Intanto perché nella realtà dei governi democratici le pratiche deliberative sono sperimentali, episodiche, poco o nulla istituzionalizzate, scarsamente incisive e poco visibili alla popolazione. A parte questi limiti applicativi, nel suo impianto teorico-sperimentale la deliberazione mostra a sua volta difficoltà e dilemmi che alimentano quando non un sostanziale disinteresse da parte di studiosi e operatori, quantomeno un giustificato scetticismo. Le disuguaglianze culturali e motivazionali tra i partecipanti, con i connessi rischi di manipolazione interna e di eterodirezione – tecnica o politica – dall'esterno dei processi; le negoziazioni implicite e le spinte al conformismo camuffate da esiti deliberativi; gli alti costi di allestimento delle arene e della partecipazione dei cittadini comuni ad iniziative che si protraggono nel tempo e che implicano un impegno continuativo sono solo alcuni dei vincoli strutturali che minano l'autonomia e la plausibilità delle scelte e la possibilità di generalizzare queste procedure. Nel mix democratico il ruolo della deliberazione sembra, insomma, destinato a restare ancora a lungo marginale e folkloristico.

<i>Forma</i>	<i>Attività centrale</i>	<i>Attori</i>	<i>Fase</i>	<i>Teorie</i>	<i>Fallimenti</i>
Democrazia elettorale	<i>voting</i>	elettori politici	selezione della leadership	teorie della leadership competitiva e dell'elettore mediano	paradosso del voto paradosso del votante manipolazione
Democrazia pluralista	<i>bargaining</i>	gruppi organizzati	(macro)politiche pubbliche	teorie del liberalismo dei gruppi di pressione, del <i>party government</i> del neo-corporativismo, della <i>governance</i>	stabilizzazione delle disuguaglianze
Democrazia deliberativa	<i>arguing</i>	cittadini	(micro)politiche pubbliche	teorie della democrazia deliberativa	applicazione episodica asimmetrie cognitive deferenza eterodirezione
