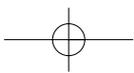
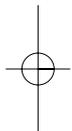
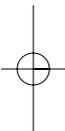


Serendipity

NUOVA SERIE

Collana diretta da
Gianni Riccamboni



Percy Allum

Democrazia reale

Stato e società civile nell'Europa occidentale

NUOVA EDIZIONE

A cura di
Lucio Iaccarino

 **LIVIANA**



www.utetuniversita.it

Proprietà letteraria riservata
© 2006 De Agostini Scuola SpA – Novara
1ª edizione: novembre 2006
Printed in Italy

Copertina: Studio Talarico – Lissone (Mi)

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte del materiale protetto da questo copyright potrà essere riprodotta in alcuna forma senza l'autorizzazione scritta dell'Editore.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n.633.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume/fascicolo, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO – Via delle Erbe, 2 – 20121 Milano – e-mail. aidro@iol.it; www.aidro.org

Stampa: Tipografia Gravinese, Torino

Ristampe:	0 1	2 3	4 5	6 7	8 9
Anno:	2006	2007	2008	2009	2010

Indice

<i>IX</i>	<i>Introduzione</i>
<i>I</i>	PARTE PRIMA – La società civile
<i>3</i>	CAPITOLO 1 – Ideologia e senso comune
<i>3</i>	<i>Premessa</i>
<i>5</i>	1.1 Una «civic culture»?
<i>8</i>	1.2 Ideologia come egemonia
<i>21</i>	1.3 Matrici culturali delle ideologie contemporanee
<i>25</i>	CAPITOLO 2 – La formazione della società civile
<i>25</i>	<i>Premessa</i>
<i>26</i>	2.1 Stati-nazione e fratture socio-politiche
<i>42</i>	2.2 Esperienze politiche nazionali e tradizioni culturali
<i>55</i>	CAPITOLO 3 – Il mutamento della società civile
<i>55</i>	<i>Premessa</i>
<i>56</i>	3.1 La partecipazione politica
<i>64</i>	3.2 I movimenti sociali
<i>66</i>	3.3 Le subculture politiche
<i>68</i>	3.4 I mass media
<i>75</i>	CAPITOLO 4 – Partiti e sistemi di partito
<i>75</i>	<i>Premessa</i>
<i>76</i>	4.1 La forma partito
<i>84</i>	4.2 Il finanziamento dei partiti
<i>87</i>	4.3 I sistemi di partito
<i>108</i>	4.4 I sistemi di partito nazionali

VI *Prefazione*

125 CAPITOLO 5 – Gruppi e mediazione degli interessi

125 *Premessa*

126 5.1 Problemi di analisi dei gruppi

137 5.2 La mediazione degli interessi

151 5.3 I sistemi nazionali di mediazione degli interessi

161 PARTE SECONDA – Lo Stato

163 CAPITOLO 6 – Governo e potere esecutivo

163 *Premessa*

166 6.1 Forme di Stato

172 6.2 Forme di governo

194 6.3 Il ceto politico nazionale

204 6.4 Il potere dell'esecutivo

217 CAPITOLO 7 – Pubblica amministrazione e processo decisionale

217 *Premessa*

218 7.1 Il concetto di burocrazia

222 7.2 La pubblica amministrazione

250 7.3 Il processo decisionale

275 CAPITOLO 8 – Enti territoriali e rapporti centro-periferia

275 *Premessa*

277 8.1 Modelli di enti territoriali

283 8.2 Struttura degli enti territoriali

309 8.3 Il personale politico locale

316 8.4 Il potere territoriale

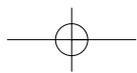
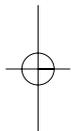
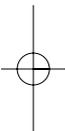
321 8.5 Tra centro e periferia

335 *Conclusioni. Democrazia reale in Europa occidentale*

341 *Bibliografia*

365 *Indice analitico*

Democrazia reale



Introduzione

1. *Quale democrazia?*

La democrazia rappresentativa dei moderni è cosa ben diversa da quella diretta degli antichi. Come ricorda Giovanni Sartori (1994, p. 41), confondere queste due forme è a dir poco mistificante. Nel caso degli antichi, i cittadini si radunavano in piazza per esprimere il loro consenso (o dissenso) e prendere decisioni imperative, generalmente raggiunte per acclamazione. L'efficienza democratica era garantita dalla rotazione delle cariche pubbliche assegnate seguendo il criterio del sorteggio. Nella *polis* greca, lo status di cittadino era riconosciuto a poche migliaia di persone lasciando fuori la moltitudine. Era una forma di governo basata sulla disponibilità di tempo, oltre che sulla bassa specializzazione degli incarichi pubblici. In pratica, notava Aristotele, chi per vivere aveva bisogno di lavorare, era fuori dalla presa delle decisioni collettive.

Nel caso dei moderni, la situazione è assai diversa. La democrazia, «non è fondata sulla partecipazione» – per dirla ancora con Sartori (1994) – «ma sulla rappresentanza, non presuppone l'esercizio in proprio del potere, ma la delega del potere; non è, insomma, un sistema di autogoverno ma un sistema di *controllo* e di *limitazione* del governo». Ciò che cambia tra gli antichi e i moderni non è tanto la titolarità del potere, che resta del popolo, quanto piuttosto le modalità con cui il potere viene esercitato. Non si tratta soltanto di passare da una visione *micro* a una *macro*, quanto di ricongiungere l'idea democrazia (in quanto governo del popolo) con la prassi meno democratica della rappresentanza. Il parlamentarismo, basato sulla sovranità popolare (Dahl,

X *Introduzione*

1989), è il principio guida delle frange liberali progressiste, poco inclini a celebrare *tout-court* l'ideale democratico: James Madison e De-stutt de Tracy consideravano la rappresentanza e il governo rappresentativo come «una nuova invenzione, sconosciuta ai tempi di Montesquieu [...] resa praticabile a lungo e su una grande estensione territoriale» (1811, citato da Dahl, 1989, p. 29); James Mill padre aggiungeva che la rappresentanza è «la grande scoperta dei tempi moderni» in cui «forse verrà trovata la soluzione di tutte le difficoltà sia speculative che pratiche» al dilemma di quale sia la migliore forma di governo (1820, citato da Dahl, 1989, p. 29). Questa trasformazione, nel caso dell'Europa si è realizzata nelle lotte per il parlamentarismo e per l'allargamento del voto che dal ristretto suffragio ottocentesco ha condotto a quello universale del Novecento. Pare quindi difficile dissentire da Kelsen (1929/1966, p. 74) quando afferma che «non si può seriamente dubitare che il parlamentarismo non sia l'unica forma reale di democrazia».

Se da sempre la parola «democrazia» denota una forma di governo, non si può tacere l'aspetto ideale che essa evoca: il suo dover-essere, o come lo ha definito Sartori (1990, p. 45) «normativismo perfezionistico». Dello stesso avviso è John Dunn (1979, pp. 51-52) che ci ricorda come «oggi in politica democrazia è il nome di ciò che non possiamo avere, e che tuttavia non possiamo smettere di volere». È chiaro, infatti, che l'oggetto in questione si compone delle infinite tensioni ideali e teoriche che lo alimentano e che, qualora venissero meno, finirebbero per consegnarci un'immagine disincantata di democrazia, priva della sua forza persuasiva. D'altro canto a quanti vedono nella modernità una progressiva rinuncia degli antichi ideali, «alti e nobili», va ricordato che le prassi degli antichi li raggiunsero solo di rado (o forse mai).

2. *Lo schema analitico*

Per analizzare la *Democrazia reale* bisogna leggere il complesso rapporto tra Stato e società civile seguendo strade diverse. Occorre, in definitiva collocare gli elementi strutturali all'interno di eventi concreti di natura politica, economica e sociale. Con l'approccio istituzionale, la scienza politica occidentale ha costruito una logica causale che parte dallo Stato e arriva alla società. Diversamente, l'approccio sociologico capovolge l'impostazione, proponendo una logica che dalla società si muove verso lo Stato. Il primo (approccio Stato-centrico) ha prevalso nettamente negli studi europei e nord-americani, fino agli inizi del XIX

secolo, concentrandosi sulle istituzioni costituzionali e sull'articolazione dei poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario). Così, pur avendo aspirazioni descrittive, la scienza politica degli albori avanza un sapere di matrice giuridico-formale, proponendo un bagaglio di conoscenze poco attrezzato a cogliere le prassi concrete e osservabili a livello dei sistemi politici nazionali. Nel Nord America tale approccio fu contestato duramente tra le due guerre, poiché era privo di realismo e incapace di scrutare nelle relazioni informali. Negli anni Trenta, grazie a nuove tecniche di ricerca (*survey* e calcolo delle probabilità), sotto l'influsso di discipline attigue come la psicologia e la sociologia, la scienza politica entra nella «rivoluzione comportamentista». La nuova scienza ri-orienta il proprio asse sulla logica sociocentrica e pone al centro dell'attenzione fenomeni come il comportamento elettorale, l'attività dei gruppi, il ruolo dei media, pensando la politica come un riflesso delle forze che operano nel sociale. Era una visione non priva di rischi poiché il nuovo *determinismo strutturale* rischiava di ridurre i fenomeni politici a mere funzioni della struttura sociale (Lane, Ersson, 1987).

Non sorprende, quindi, il ritorno all'approccio Stato-centrico, rinvenibile nelle ricerche degli ultimi trent'anni, che ripropone l'irriducibile autonomia della sfera politica. Detto anche neo-istituzionalismo politico, il nuovo approccio torna a occuparsi delle istituzioni statali. A differenza del vecchio istituzionalismo, questa volta è lo Stato a modellare la società, con il rischio di trascurare il contesto socio-economico, prestando il fianco a critiche di *in-determinismo sociale*. Tuttavia, il nostro sforzo è quello di ricercare una sintesi capace di contemplare gli apporti più proficui presenti in entrambi i punti di vista (socio- e Stato-centrico). La nostra via d'uscita è quella di considerare istituzioni, organizzazioni e forze sociali come parte di un unico sistema, al cui interno osservare le reciproche relazioni. Uno strumento analitico in grado di agevolare questo compito è il famoso modello di David Easton (1953), capace di rappresentare il flusso *input-output*, usato per configurare le relazioni tra le varie istituzioni politiche dei regimi parlamentari dell'Europa occidentale (fig. 1), capace di mettere in risalto le due logiche contrastanti cui esse rispondono: quella simbolica (istituzionale) e quella sostanziale (reale). Ad esse si riferisce Walter Bagehot (1867, p. 47) chiamandole rispettivamente *dignified* ed *efficient* nella sua celebre formulazione:

Nessuno può avvicinarsi alla comprensione delle istituzioni inglesi o di altre [...], se non dividendole in due parti. In tali Costituzioni vi sono infatti

XII *Introduzione*

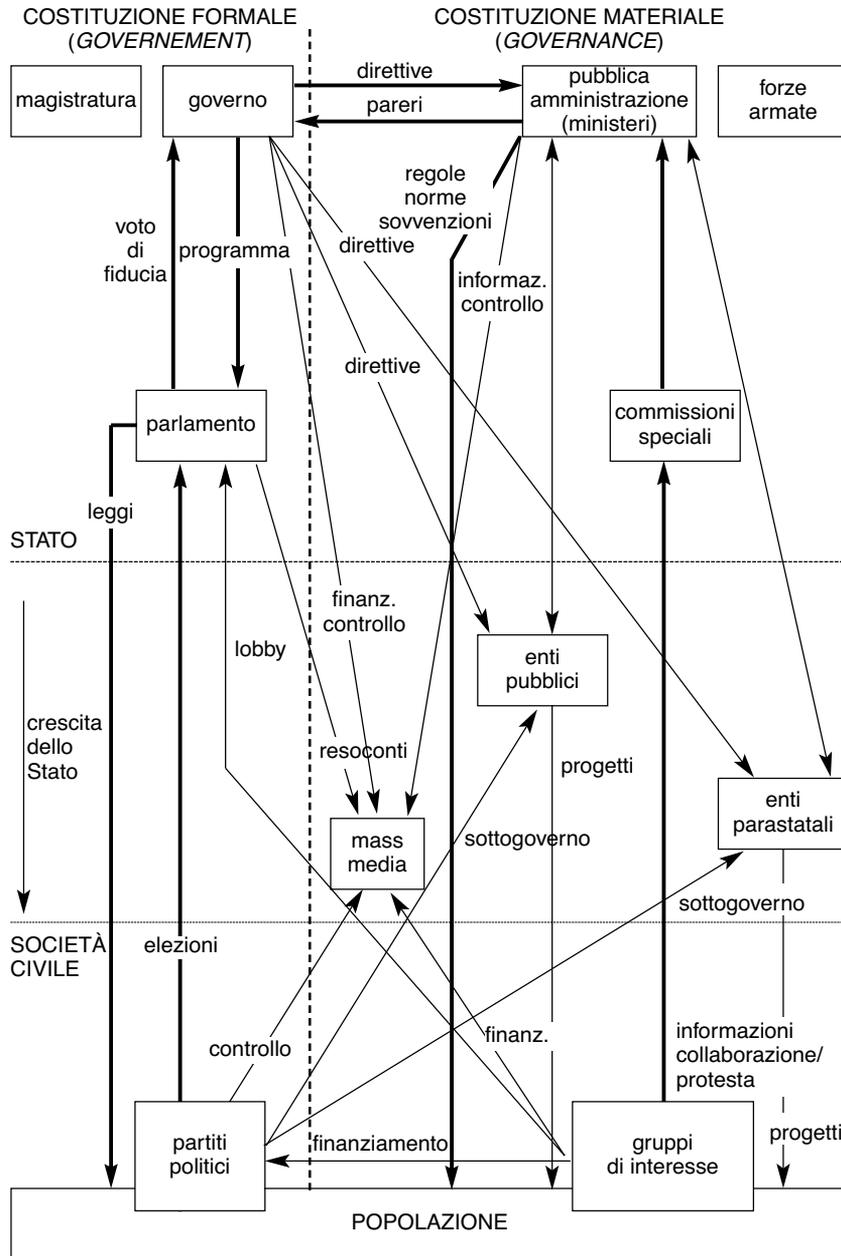


Fig. 1 Il sistema politico liberal-democratico

Introduzione XIII

due parti [...]: in primo luogo quelle che stimolano e mantengono la reverenza del popolo, le parti *nobili* [...]; e poi le parti *efficaci*, quelle per le quali una Costituzione, nei fatti, riesce a funzionare e a comandare.

Tale distinzione può essere attualizzata nella ascendente dicotomia che vede contrapposti i termini di *government* e *governance*. Mentre il primo descrive l'insieme delle norme che condizionano l'agire delle istituzioni rendendolo legittimo, il secondo si riferisce alle forze politiche di diversa natura (politica, economica e sociale) capaci con la loro discesa in campo di attuare consensualmente le politiche pubbliche. La logica istituzionale del *government* delinea la formazione di volontà che dall'elettorato giungono allo Stato tramite partiti, elezioni, parlamento, governo (colonna sinistra della figura) e ridiscende alla popolazione tramite la pubblica amministrazione, agenzie pubbliche, gruppi di interesse (colonna destra della figura 1).

In altri termini, dal lato dell'*input*, il popolo elegge il parlamento a suffragio universale scegliendo tra i candidati che i diversi partiti mettono in lista per le elezioni, e il parlamento controlla il governo attraverso il voto di fiducia: il governo, a sua volta, emana direttive alla pubblica amministrazione. Contemporaneamente, i cittadini organizzati in gruppi d'interesse fanno domande alla pubblica amministrazione; quest'ultima le raccoglie e le trasmette al governo in forma di pareri e di progetti di legge. Dal lato degli *output*, il parlamento discute, modifica e approva le leggi mentre la pubblica amministrazione emana regolamenti e distribuisce fondi pubblici; il governo coordina le varie politiche e i programmi che ha intrapreso.

Il rapporto *input-output* si può manifestare anche sotto forma di comunicazione, dove i mass media agiscono come canale d'informazione tra tutti gli attori istituzionali del sistema. Questa logica mostrerebbe che il governo, in quanto emanazione del parlamento, rappresenta effettivamente i cittadini e, grazie all'attività politica dei partiti e con elezioni periodiche, ottiene consenso popolare sviluppando la legittimità necessaria al funzionamento del sistema politico.

Il modello permette, però, di cogliere una seconda logica, quella che abbiamo definito della *governance*. La logica costituzionale è qui capovolta: invece che essere il governo e il parlamento a formulare le politiche e a farle attuare dalla pubblica amministrazione, sono spesso i gruppi di interesse o di pressione che riescono a imporre ai primi la necessità di implementare specifiche politiche pubbliche. Quando questo succede, significa che il *government* non fa altro che legittimare la *go-*

XIV *Introduzione*

vernance. È questa la tesi dei pluralisti, secondo i quali i gruppi assurgono a elemento fondamentale nell'analisi politica, con un governo costretto a giocare un ruolo limitato, le cui decisioni riflettono i rapporti di forza tra i gruppi sociali. Una variante a quest'approccio è il «neo-corporati(vi)smo», e sottolinea l'emergere dell'alleanza tra i gruppi imprenditoriali e sindacali, a cui s'aggiunge la pubblica amministrazione. È un'alleanza che assicura a tali gruppi una posizione privilegiata.

Il modello, pur restando un prezioso strumento per lo studio dei processi decisionali, non aiuta molto a riconoscere i confini sociali entro i quali devono muoversi le istituzioni di governo. Ancora una volta ritorna la netta separazione tra sistema politico e strutture sociali. Ma, come è noto, gli Stati dell'Europa occidentale operano in economie di mercato, sottoposti a vincoli di natura extra-politica difficili da ignorare. Il modello va pertanto integrato con alcune riflessioni teoriche sia sull'azione che sul ruolo dello Stato (Offe, 1972; Habermas, 1973). Seguendo l'interpretazione neo-marxista, lo Stato prima di tutto garantisce l'ordine pubblico (polizia interna e forze armate), poi assicura la riproduzione dei rapporti sociali esistenti. Tuttavia, più aumenta la conflittualità e la complessità sociale e più lo Stato non può limitarsi all'uso legittimo della forza ma deve preoccuparsi di «fornire un livello adeguato di beni collettivi» (McLennan, 1989, p. 229); per assolvere alle sue crescenti funzioni, ricorre quindi al gettito fiscale, ma soltanto garantendo l'accumulazione capitalistica può assicurarsi i tributi necessari al suo sostentamento. Esiste, quindi, una relazione di interdipendenza tra lo Stato e il sistema capitalistico. Il tutto si svolge all'interno di una cornice democratica, con periodiche consultazioni popolari che garantiscono continuità e legittimità all'intero sistema. Secondo Habermas e Offe, l'attività statale si giustifica in funzione del contenimento del conflitto di classe. Le crisi subentrano quando i processi d'accumulazione collidono con le esigenze statali di regolare il mercato e, in ultima istanza, quando gli interessi privati sovrastano quelli pubblici. Gli avvenimenti nell'Europa dell'Est dal 1989 in poi hanno ampiamente dimostrato i pericoli che i regimi politici corrono quando trascurano di garantire l'una o l'altra di queste precondizioni, sebbene la soglia critica delle democrazie occidentali sia più alta di quanto non lo fosse quella del «socialismo reale».

Se proviamo a completare lo schema analitico di partenza, integrando il modello sistemico di matrice eastoniana (fig. 1) con la teoria di Habermas-Offe, riusciamo ad articolare la società in due dimensioni ulteriori, quella dell'economia (i sistemi produttivo e distributivo) e

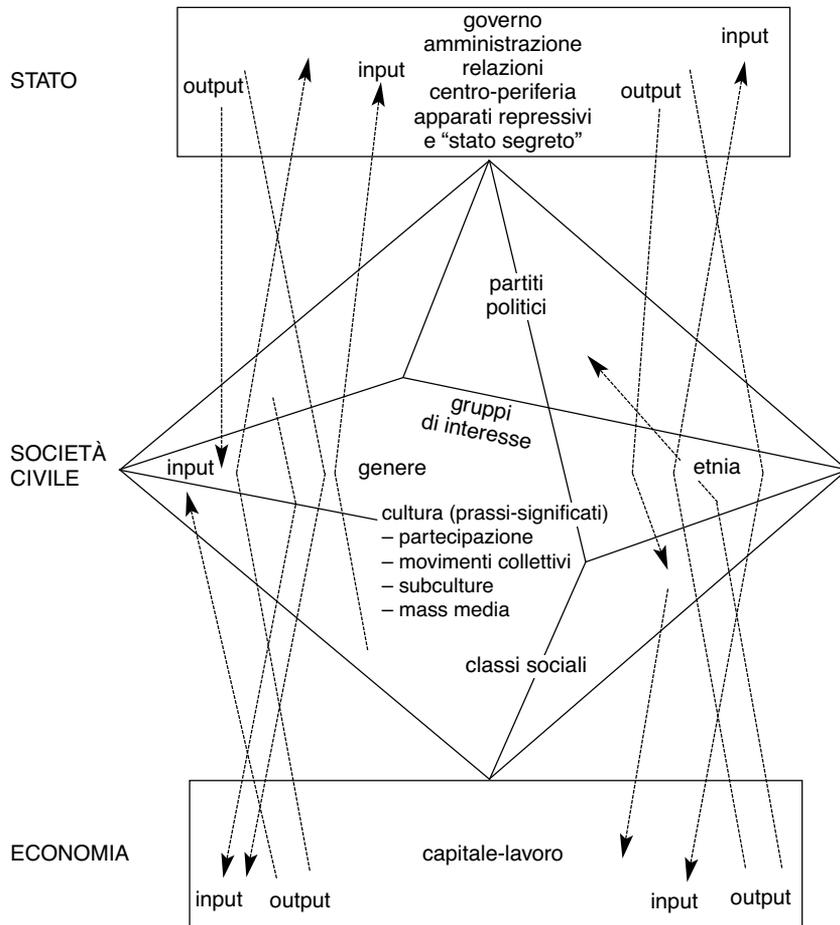


Fig. 2 Modello dei rapporti economia-società civile-Stato

quella della società civile (relazioni sociali), in modo da proporre uno schema tridimensionale – economia, società civile e Stato (fig. 2) – non molto diverso da quello elaborato da Urry (1981). Trattandosi di un modello, è evidente che i tre livelli sono separati soltanto in apparenza, ad esempio l'economia è sia la sfera della produzione che quella del conflitto. La società civile, a sua volta, include sia la riproduzione sociale che la manifestazione di fratture (come nelle lotte tipiche della vita familiare o attraverso i dissidi suscitati dalla mobilitazione politica). Lo Stato, invece, ha la capacità di intervenire in tutte e quattro le sfere, ma non in modo sistematico.

XVI *Introduzione*

La società civile è la dimensione cruciale nelle società complesse, dato che per certi versi preesiste alla formazione della stessa società industriale, mentre, per altri, è un prodotto dei conflitti maturati al suo interno. È un elemento interdipendente con l'economia e con lo Stato. La si può pertanto rappresentare, come in figura 2, attraverso un prisma che rifrange gli *input* e gli *output*, provenienti sia dall'economia che dallo Stato, ma a sua volta è fonte di *input*. Sempre nella società civile è possibile riconoscere i soggetti dell'economia e della politica in carne e ossa, con tutti i loro attributi e i loro limiti culturali. È, inoltre, l'area dove gli individui si organizzano (chiese e sette, giornali e media, scuole e università, partiti e gruppi d'interesse, senza dimenticare le associazioni di volontariato) e si esprimono in attività autonome (religiosa, culturale, intellettuale, politica). In questo modo, l'economia, creando opportunità e vincoli per i soggetti a livello di società civile, finisce con l'esercitare pressioni sullo Stato.

I soggetti della società civile, attraverso le proprie prassi sociali, articolano precise aspettative nei confronti degli apparati dello Stato. Attraverso la partecipazione civica, le mobilitazioni e le sub-culture politiche, nascono gli *input* che si manifestano sotto forma di domande, petizioni e programmi politici. Gli *output* sono invece le leggi, i regolamenti, gli investimenti pubblici che, una volta recepiti, sono trasformati in impulsi, a loro volta forieri di conseguenze anche sul piano economico. Urry (1981, p. 116) suggerisce che, in genere, i rapporti tra economia e società civile sono mediati dal denaro, mentre quelli tra società civile e Stato lo sono dalla legge (ivi compresa la coercizione)¹. Inoltre, gli impulsi possono provenire anche dall'esterno, dall'attività di altri Stati. E la stessa attività statale può preservare un certo grado d'autonomia producendosi pure in assenza di *input* da parte della società civile.

3. *Gli Stati nell'Europa occidentale*

Gli Stati dell'Europa occidentale operano in un sistema a economia mista che da un lato è imperniata sul capitale privato e sulla logica dello scambio ma dall'altro si caratterizza per un intervento statale di tipo

¹ Lo Stato keynesiano con la sua demercificazione del lavoro ha ridimensionato queste generalizzazioni: il denaro, ad esempio, media i rapporti tra società civile e Stato in una gran parte della sfera di produzione.

Introduzione XVII

keynesiano, seppure sensibilmente ridotto nella fase neoliberale degli anni Ottanta e Novanta. L'aspetto più problematico, tuttavia, è rappresentato dalla «globalizzazione», intesa come crescente internazionalizzazione dell'economia mondiale, ma anche come un processo ricco di conseguenze sia sulle istituzioni di governo che nella dimensione della vita quotidiana delle persone. La natura complessa del capitalismo contemporaneo consente di distinguere almeno tre macro-settori dell'economia globale: concorrenziale, monopolistico e statale (Bagnasco, 1977). Tale accresciuta complessità spiega perché il conflitto tra capitale e lavoro non abbia mai interamente strutturato le società europee disattendendo le previsioni formulate negli anni Cinquanta (Aron, 1964).

Classe, genere ed etnia sono le fratture che attraversano la società civile europea rendendola una struttura plurale articolata in gruppi eterogenei, caratterizzati da diversi livelli di coesione. Mentre i dati rilevano la crescita dei ceti medi, grazie alla diffusione della ricchezza generalizzata negli anni Cinquanta e Sessanta del *boom* economico, le disuguaglianze sono rimaste per lo più intatte. Alla crisi del proletariato industriale maschile è subentrato un nuovo sottoproletariato e una durevole disoccupazione di massa, ma anche una frammentazione sociale generata proprio dall'accresciuta complessità sociale.

Secondo Otto Hintze (1906) la politica di uno Stato è determinata tanto da fattori esterni – l'ordine degli Stati e la loro posizione rispetto agli altri Stati e al mondo – quanto da quelli interni.

Il contesto internazionale si è strutturato attraverso i flussi finanziari, la fissazione dei prezzi delle materie prime (petrolio soprattutto), e le attività delle multinazionali, l'ingresso dei New Industrializing Countries (NIC) dell'Asia del Sud-Est, (comprese Cina e India). Le influenze internazionali, inoltre, operano sulla politica interna in almeno quattro livelli. Militare, ideologico, economico e organizzativo. Basti pensare alle guerre, da quelle mondiali a quelle più recenti del Golfo Persico; o alle guerre ideologiche come la Guerra Fredda e la sua fine, avvenuta con il crollo del muro di Berlino. Inoltre, dopo la seconda guerra mondiale, è cresciuta l'importanza del ruolo giocato dalle organizzazioni internazionali (ONU, FMI, WTO, NATO, OCSE, UE, EUO ecc.). A questo proposito l'UE ricopre una posizione particolare poiché ha finito con il determinare gli equilibri nazionali dei Paesi membri rispetto a specifiche politiche pubbliche (Fabbrini, Morata, 2002). Gli Stati europei non operano più autonomamente ma di comune accordo all'interno di un sistema di azioni da più parti definito *governance* multilivello (Piattoni, 2005; Sharpf, 2002).

XVIII *Introduzione*

Nei prossimi capitoli, esploreremo il divario tra retorica e realtà della democrazia nell'Europa occidentale e cercheremo di illustrare il modo in cui operano le sue componenti politiche principali. Tale compito è facilitato dall'esistenza di elementi comuni ai maggiori Stati europei – storia, tradizioni politiche, assetti costituzionali simili – che hanno sollecitato l'interrogativo: «Esiste un modello politico europeo?» (Quermonne, 1990). Quale che sia la risposta nella nostra trattazione, l'analisi si sviluppa indagando società civile e Stato, seguendo due dei tre livelli indicati nella figura 3, concentrandoci su quelli che consideriamo i quattro Stati principali dell'Europa occidentale: Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia.

La prima parte dello studio prende in esame la società civile in cui opera una pluralità di forze sociali alla base della vita politica dei quattro Stati. Si tratta dell'ideologia, le fratture politiche e le radici storiche delle tradizioni culturali nazionali. Successivamente, vengono presi in esame gli attori principali; i partiti e i sistemi di partito (cap. 4); i gruppi e la mediazione degli interessi (cap. 5). Si arriva così al ruolo dello Stato e delle sue istituzioni: il governo e il potere esecutivo (cap. 6); la pubblica amministrazione e il processo decisionale delle politiche pubbliche (cap. 7); gli enti locali e le relazioni tra centro e periferia (cap. 8). Le conclusioni affrontano i termini del dibattito sulla democrazia reale in Europa occidentale nel dopoguerra, con una valutazione delle possibilità di una politica riformista nella fase attuale.