

RAPPRESENTANZA E MARGINALITÀ POLITICA *

PREMESSA

Le indagini sociologiche sulla classe politica municipale hanno rilevato un modello di potere politico locale «esercitato dai maschi sulle donne, dagli istruiti sui non titolati, dagli adulti sui giovanissimi e sugli anziani, dagli occupati sulle persone in condizione non professionale e dagli attivi del settore terziario (specie di tipo burocratico) sugli addetti al lavoro manuale e alle libere imprese»¹.

Risulta così accertata l'esistenza di un cosiddetto «partito di maggioranza» costituito da membri di tutti i partiti che, in qualità di consiglieri, assessori, sindaci, presidenti, occupano una posizione di vertice, con la tendenza ad emarginare i giovani, le donne, i lavoratori manuali, gli anziani.

Dalla stessa ipotesi parte l'indagine promossa dal professor Tommaso Sorgi, docente di Sociologia presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università «Gabriele D'Annunzio» di Chieti (sede distaccata di Teramo), indagine che ha voluto verificare la marginalità politica di alcune categorie poco rappresentate nei Consigli regionali e provinciali.

* Questo articolo sintetizza i risultati di un'indagine che sarà resa nota nel libro di prossima pubblicazione dal titolo *I soggetti politici marginali*, Solfanelli, Chieti 1985

¹ C. Barberis, *La classe politica municipale*, Angeli, Milano 1983, p. 10.

Nel presente articolo riportiamo i risultati dell'elaborazione dei dati, al quale hanno collaborato il ricercatore confermato Attilio Danese, gli studenti Lucio Ambrosj e Giorgio Galiffa ed il programmatore Luciano Guetti. I dati relativi alle regioni riguardano l'universo dei consiglieri, assessori, presidenti, mentre per le province è stato effettuato un campionamento casuale, estraendo a sorte una provincia per regione. È stato necessario inviare ai Presidenti una lettera e più solleciti per chiedere di rendere nota la composizione del Consiglio, fotografando la situazione all'1.1.1983. Si è utilizzato il metodo della corrispondenza ritenendolo più attendibile e capace di interrogare su dati non in possesso del Ministero dell'Interno. Si mirava infatti ad ottenere un profilo sociologico dei detentori del potere politico locale con dati su: sesso, età, titolo di studio, professione, appartenenza partitica, incarico ricoperto e anzianità nell'incarico (quest'ultima richiesta è stata soddisfatta in misura minima).

I risultati del lavoro hanno confermato l'ipotesi di partenza, allargando le conclusioni di Barberis dalla classe municipale a quella provinciale e regionale, ed hanno aperto la riflessione a temi che vanno oltre la constatazione della composizione elitaria della classe politica dirigente ed investono l'aspirazione ad individuare possibili piste di passaggio da una democrazia formale ed oligarchica ad un'altra sostanziale e partecipata.

Dovendo, per l'economia dell'articolo, saltare l'analisi distinta delle categorie esaminate — donne, giovani, anziani, lavoratori manuali — riportiamo qui i grafici relativi alle percentuali di presenze, alle variabili geografiche, di istruzione, partiti e incarichi ricoperti, ed alcune osservazioni comparative.

CRISI DELLA RAPPRESENTANZA

Il sistema democratico nella sua formalità pone il problema fondamentale della legittimità del potere di una *élite* la cui rappresentatività non è rappresentativa che di una fetta della popolazione, la più privilegiata per età, sesso, professione, istruzione. È in

crisi la legittimità di un governo affidato a soggetti privilegiati che, in una sorta di predisposizione politica, hanno più facili vie di accesso ai vertici del sistema e vengono messi in grado di situarsi ai gangli principali dello scambio simbolico politico, condizionando il contenuto stesso delle problematiche, di volta in volta selezionate nell'ottica di chi le sceglie.

Al fondo della crisi della rappresentanza c'è più che una giusta rivendicazione del diritto di entrare nella «stanza dei bottoni»: c'è soprattutto la constatazione che i contenuti del dibattito politico sono filtrati dai protagonisti della vita politica che, per ragioni personali, familiari, gruppali, avvertono come urgenti alcuni problemi piuttosto che altri e si assumono quindi, consciamente o no, la responsabilità di decidere l'essenza della politica in un dato ambiente storico. Infatti il contenuto della politica cambia nel tempo a seconda delle problematiche considerate rilevanti dalla prospettiva di chi governa. Diviene essenziale (e non soltanto questione formale di legalità della rappresentanza) che le voci autorizzate ad esprimersi a livello politico decisionale rappresentino le diverse realtà sociali e possano quindi essere direttamente interessate a portare al centro del dibattito problematiche relative alla condizione dei soggetti marginali. Da marginali divengono in tal caso centrali i problemi relativi alla *terza età* (salute e persona, rapporti generazionali, pensioni, possibilità di lavoro adeguato, valorizzazione sociale di attività non strettamente produttive, condizioni sanitarie ed umane di adeguata assistenza agli ultimi periodi della vita), ai *giovani* (prima occupazione, casa, mondo della scuola, educazione alla famiglia e alla procreazione, servizio civile, lavoro part-time anche per i giovanissimi), ai *lavoratori manuali* (necessità di informazione e formazione, tempo libero, qualità del lavoro, autogestione, cooperazione, tutela della dignità del lavoratore e della famiglia), alle *donne* (ricerca di parità sostanziale nella politica, nel lavoro e nella famiglia, riconoscimento, nel progetto politico complessivo, del valore sociale della famiglia e della organizzazione della vita quotidiana, servizi autogestiti, maternità, applicazione domestica di nuove tecnologie, rapporto di conciliabilità tra lavoro, famiglia e tempo libero). Si pone altresì il problema della rappresentanza

politica dei mondi vitali artistici, intellettuali, sportivi, religiosi, etnici, la cui marginalità politica, per l'economia del lavoro, non è stata documentata, pur essendo parimenti significativa. Saranno i soggetti oggi marginali che, acquisendo coscienza e responsabilità politica, potranno proporre iniziative sociali e giuridiche tendenti a dipanare l'irrazionalità di certe situazioni e contribuire così a ricomporre lo iato tra il sociale e il politico.

La mancanza di una relazione costante e viva tra «mondi vitali» e istituzioni fa sì che il dibattito politico si liberi troppo spesso al di sopra della realtà, con una logica particolare diversa da quella che si viene costruendo nel sociale. Qui si moltiplicano le sedi di responsabilità tra gruppi, corpi intermedi, realtà locali, in una complessità orizzontale che ha crescenti difficoltà ad esprimersi in mediazioni politiche e provoca reazioni di fuga dal politico stesso. L'aumento dell'area della marginalità politicamente non rappresentata è legato ad una democrazia elitaria che rivela la sua debolezza nel generare istanze di insoddisfazione e di ribellione in centri di coagulo della devianza più o meno violenta.

Tuttavia il semplice spostamento al centro politico di alcuni soggetti provenienti dalle categorie marginali, specie se selezionati dal vertice, non basta ad assicurare una rappresentanza sostanziale della marginalità, non solo per insufficienza numerica, ma anche per la tendenza all'assuefazione dei nuovi rappresentanti alla logica dell'élite già consolidata. Per evitare il rischio dell'omologazione elitaria occorre salvaguardare il rapporto reale e costante tra rappresentanti e gruppi di appartenenza, facendo sì che si realizzi un confronto periodico di verifica della corrispondenza tra le linee politiche perseguite e le reali esigenze. La crescita della domanda di democraticità nel sociale, infatti, rifiuta la delega in bianco, a favore di un affidamento regolarmente controllato.

Su questi propositi si fonda la rilevanza politica non tanto dei contenuti, oggetto del dibattito, spesso legati a definizioni e ideologie totalizzanti ed astratte, quanto di *chi*, dei soggetti che, gestendo gli affari pubblici, ne condizionano e selezionano i contenuti. È necessario dunque garantire una presenza numericamente significativa a tutti quei soggetti marginali che risultino penalizzati dal libero gioco della concorrenza, perché possano

esprimere le proprie esigenze e concertare le soluzioni nel confronto politico allargato.

I SOGGETTI MARGINALI

Il grafico n. 1, relativo ai Consigli regionali, mostra la fetta di seggi occupati dai giovani, dai lavoratori manuali e dalle donne ².

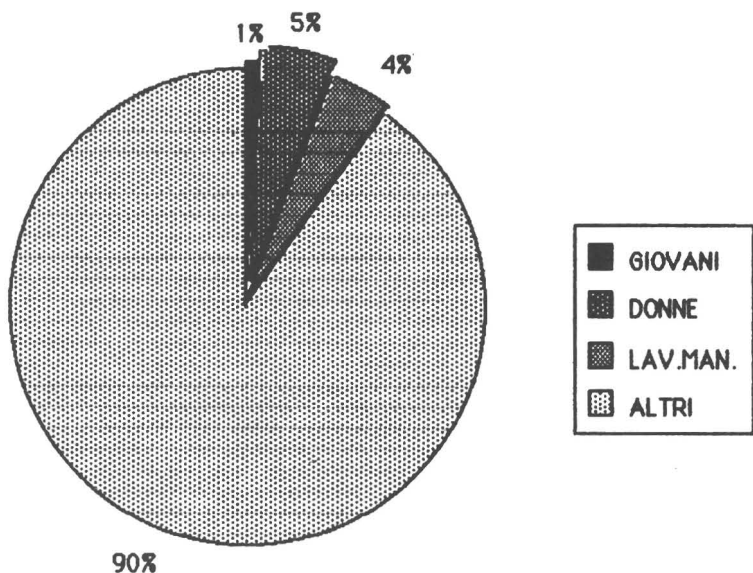


Grafico n. 1: *Categorie marginali. Regioni 1983*

Per consentire un paragone con le percentuali reali, ricordiamo che, secondo le fonti Istat dell'ultimo censimento, le donne

² Per il complesso rapporto tra donne e politica, mi permetto di rinviare al mio *Donne e politica. Quale partecipazione?*, Città Nuova, Roma 1983.

in Italia risultano essere il 51,3% della popolazione ed il 52% degli aventi diritto al voto (nascono meno donne, ma sono più longeve); i giovani (dai 18 ai 30) risultano essere il 22, 2% degli aventi diritto al voto; i lavoratori manuali, sommando le categorie professionali che noi abbiamo considerato tali ³, il 29,6% circa. Se teniamo presente che nei Consigli regionali le donne occupano il 5% dei seggi, i giovani l'1% ed i lavoratori manuali il 4%, constatiamo la sproporzione tra popolazione e rappresentanti. Nei confronti delle donne il rapporto è di circa 1 seggio per ogni 10% di aventi diritto al voto, per i giovani il rapporto scende ad un seggio ogni 20% circa e per i lavoratori manuali sale leggermente a 1,4% ogni 10%.

Per un rapido confronto teniamo presente che la percentuale dei seggi regionali occupati dagli uomini è del 95% e, poiché la popolazione maschile è leggermente inferiore a quella femminile (48,7%), abbiamo un rapporto di circa 19 seggi ogni 10% di popolazione.

Quanto alla rappresentanza per età, la fetta della popolazione delle fasce centrali (più di 30 e meno di 60) è costituita da circa il 53,7% degli aventi diritto al voto ed è rappresentata da un 90% della totalità dei seggi regionali, in un rapporto di 18 seggi ogni 10% circa.

Gli anziani costituiscono in Italia il 17,6% della popolazione, mentre rispetto agli aventi diritto al voto costituiscono il 24,1% ed occupano il 9% dei seggi. Gli anziani però non possono considerarsi categoria marginale nel loro insieme, giacché essi sono discriminati al loro interno dall'esperienza di vita vissuta che li diversifica notevolmente in rapporto alla classe sociale,

³ I lavoratori manuali si ritrovano in tutti e tre i rami di attività economica (agricoltura, industria, servizi) e possono essere sia lavoratori dipendenti che piccoli lavoratori indipendenti. Ben sapendo che non è facile tracciare una linea netta di demarcazione tra lavoro manuale e non, abbiamo scelto di considerare appartenenti a tale categoria coloro che hanno dato le seguenti risposte alla domanda sulla professione: bracciante, mezzadro, affittavolo, coltivatore diretto, operaio semplice, operaio specializzato, commerciante (purtroppo non si è potuto distinguere tra datore di lavoro, esercente familiare e ambulante), artigiano.

all'emarginazione lavorativa e politica, nonché in rapporto allo stato di salute e alla famiglia. Si può parlare insieme di problemi di gerontocrazia, se si pensa al caso emblematico della Calabria (con il 22,5% di anziani e 0% di giovani), e di forti problemi di emarginazione, se si pensa ai pensionati. Nei grafici riporteremo la colonnina degli anziani solo quando sembrerà utile raffrontare la loro presenza politica con quella dei giovani.

Il grafico n. 2 raffigura la fetta di seggi provinciali occupati da giovani (4%), donne (6%) e lavoratori manuali (6%). Le categorie marginali sono in proporzione più rappresentate alle province, sia per le dimensioni più piccole dell'ente locale che per la rilevanza della scelta da parte del partito, che riduce l'incognita elettorale. Chi si avvantaggia maggiormente sono i giovani (3 punti in più), seguiti dai lavoratori manuali (2 punti in più) e dalle donne (un punto circa).

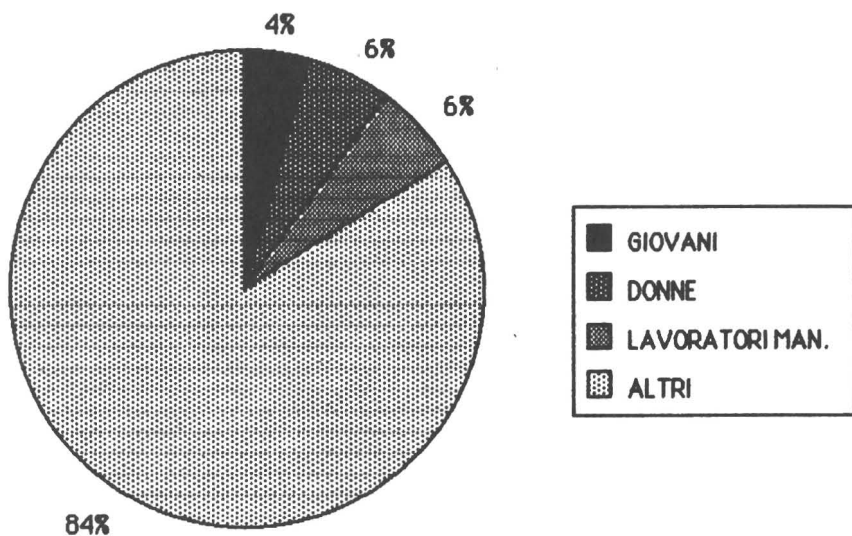


Grafico n. 2: *Categorie marginali. Province*

DISTRIBUZIONE NELLE «TRE ITALIE»

Il grafico n. 3 raffronta le diverse categorie marginali, con l'aggiunta degli anziani, distinguendone la presenza nelle tre Italie. Si noti che al Centro crescono le donne e diminuiscono i lavoratori manuali: la maggiore presenza delle donne è verosimilmente da ricondurre alla forte presenza del PCI che, tra le categorie marginali, sembra voler preferire le donne (sono la percentuale maggiore di votanti) ai lavoratori manuali, che pure dovrebbero essere il suo obiettivo primario.

Il Sud si caratterizza per il contrasto tra la più alta percentuale di anziani e la più bassa di giovani. Anche le donne raggiungono qui la quota più bassa, mentre i lavoratori manuali, sempre avvantaggiati nel Nord industrializzato, si situano in una posizione intermedia tra Nord e Centro. In media i giovani sono i più penalizzati tra gli emarginati dovunque, ma, relativamente a ciascuna categoria, il Sud risulta concedere minore credibilità politica alle donne, il Centro ai lavoratori ed il Nord ai giovani.

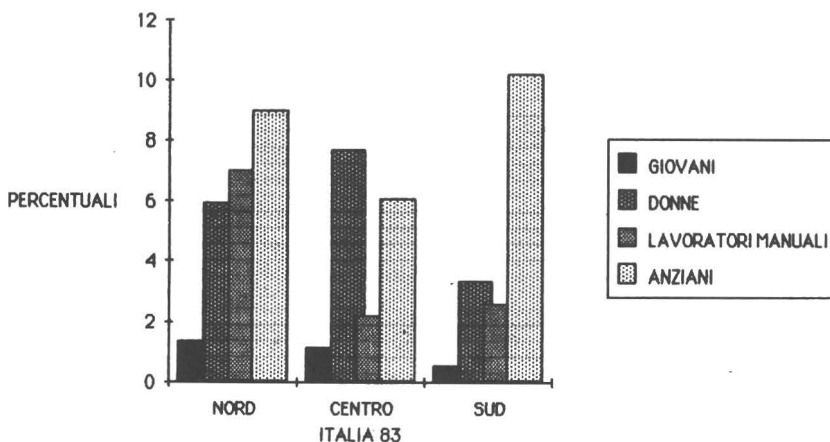


Grafico n. 3: *Categorie marginali e Regioni. Distinzione tre Italie*

Quanto ai consigli provinciali (grafico n. 4) la situazione presenta qualche differenza: il Centro-Italia rafforza la prevalenza di giovani e anziani e mantiene il primato relativo delle donne. Nello stesso tempo però conserva la più bassa rappresentanza, in proporzione, dei lavoratori manuali, sempre più presenti al Nord. Il Sud continua a presentare un quadro generale meno favorevole, anche se rispetto ai Consigli regionali calano le rappresentanze di anziani e salgono quelle dei lavoratori manuali e dei giovani.

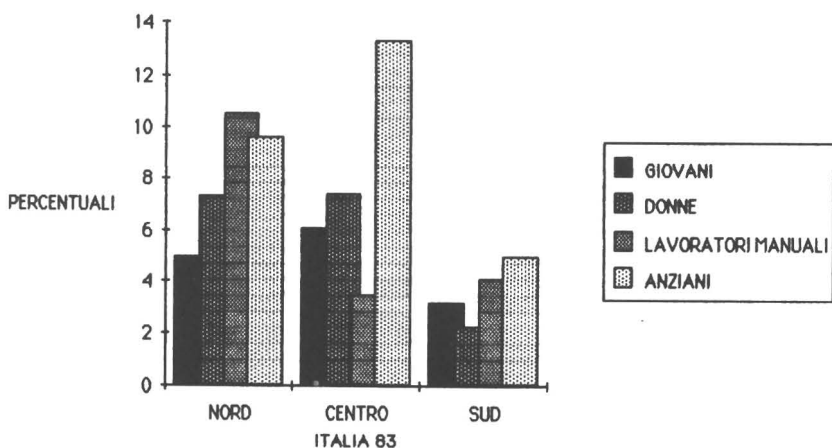


Grafico n. 4: *Categorie marginali e province. Distinzione tre Italie*

Volendo generalizzare si può dire che al Nord, sia nei Consigli regionali che provinciali, si nota una più spiccata tendenza a favorire i lavoratori manuali, al Centro le donne, mentre al Sud si conferma una più forte penalizzazione della marginalità. Il Sud si caratterizza anche per una più spiccata rappresentanza di anziani (peraltro non confermata nei consigli provinciali), contrapposta alla più bassa presenza di giovani e di donne, sia alle regioni che alle province. Solo per i lavoratori manuali il Sud occupa il secondo posto, seguito dal Centro. Nel Nord tutte le categorie risultano

relativamente rappresentate e ciò conferma il divario politico, culturale, economico e sociale Nord-Sud.

È acclarato, e scientificamente documentato, che le regioni funzionano meglio dove già vive un sostrato culturale maturo. L'indagine guidata da Putnam, dell'università di Harvard, a cui hanno collaborato un gruppo di studiosi americani di scienze sociali, fa un bilancio dell'Istituto regionale dal 1970 ad oggi, tenendo presente la particolarità italiana di una istituzione rappresentativa inserita su un tessuto socio-politico e amministrativo preesistente⁴. I risultati di questa indagine confermano la diversa situazione tra il Nord e il Sud, documentata anche dalla maggiore diffidenza degli abitanti del Sud verso le Istituzioni e ancor più verso l'Istituto regionale. Il divario Nord-Sud, al quale peraltro si potrebbe aggiungere quello tra la linea adriatica e la tirrenica (più arretrata), non sembra essersi ridotto con l'istituzione delle Regioni che invece rispecchiano la situazione data.

ISTRUZIONE, PARTITI E INCARICHI

Riguardo al grado di istruzione delle categorie marginali, i dati più evidenti raffigurati dai grafici nn. 5 e 6, sono tre: i lavoratori manuali, sia alle province che alle regioni, hanno un grado di istruzione elementare e media nella grande maggioranza; per le donne la situazione si capovolge essendo loro richiesto un alto grado di qualificazione culturale per poter accedere ai luoghi della politica; nei giovani, per l'aumento dell'istruzione media, diminuisce lo scarto tra istruzione medio-bassa e laurea. La situazione è confermata nei consigli provinciali, in cui i tre dati precedenti si accentuano.

⁴ Il libro in via di pubblicazione (RD. Putnam-R. Leonardi-L.Y. Manetti, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'Istituto regionale nel sistema politico italiano*, il Mulino) riporterà i risultati di una indagine che assimila i giudizi dei cittadini agli indici soggettivi precostruiti di rendimento dell'Istituzione Regione (quantità e qualità della produzione delle leggi, programmazione, bilancio, stabilità della giunta). I cittadini del Nord si dichiarano in media

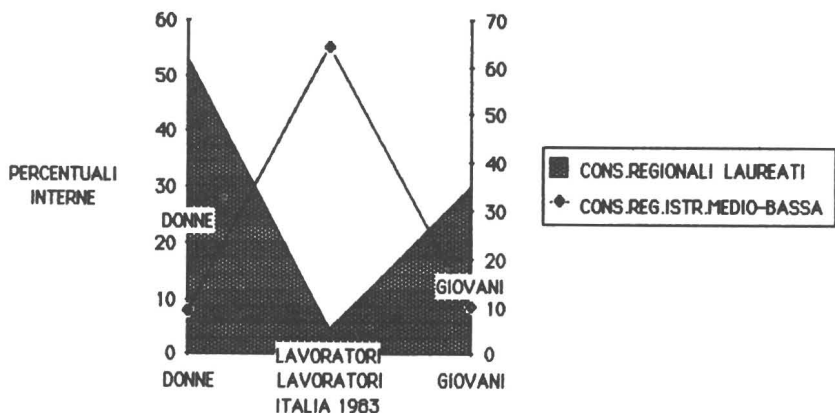


Grafico n. 5: *Consiglieri regionali con laurea e con istruzione medio-bassa all'interno dei soggetti marginali*

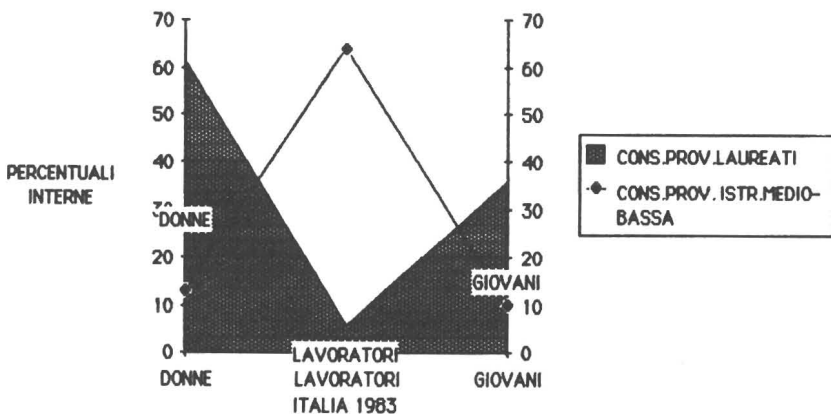


Grafico n. 6: *Consiglieri provinciali con laurea e con istruzione medio-bassa all'interno dei soggetti marginali*

meno insoddisfatti; quelli del Sud (insoddisfatti in misura dell'81% contro il 53% al Nord) accomunano nella critica governo nazionale e Regione. Tali differenze tuttavia tendono a scomparire nei giovani sotto i trent'anni.

Sul seminario dell'Istituto Cattaneo per presentare i risultati della ricerca, cf. V. Comandini, *Regioni: efficienza e popolarità*, in «Appunti di cultura e politica», n. 5 (1985), pp. 10-12.

Esaminando i grafici relativi alla variabile-partito colpisce la posizione di vantaggio del PCI nell'offrire maggiori *chances* ai soggetti marginali (grafici nn. 7 e 8). Nell'ambito di questo partito le donne risultano più avvantaggiate sia alle regioni che alle province; dopo di loro i lavoratori manuali vengono preferiti alle regioni ed i giovani alle province. Si conferma che il partito dei lavoratori in questa fase storica è il più attento a raccogliere i segni della protesta femminile. La DC, che occupa una posizione intermedia tra il PCI e i partiti minori per la rappresentanza dei soggetti marginali, risulta più aperta ai lavoratori manuali nei Consigli regionali, dove parallelamente sono più penalizzate le donne, e più attenta ai giovani nei Consigli provinciali. Tutte le categorie considerate si avvantaggiano nelle province dove interviene maggiormente la scelta del partito, ma al confronto il PCI sembra favorire la marginalità più alle regioni, contrariamente alla DC. Ciò fa pensare ad una DC che deve fare i conti con una base elettorale più tradizionalista di quanto lo sia il partito, dal momento che i soggetti marginali sono più penalizzati dalla concorrenza elettorale. Viceversa nel PCI la base elettorale sembra

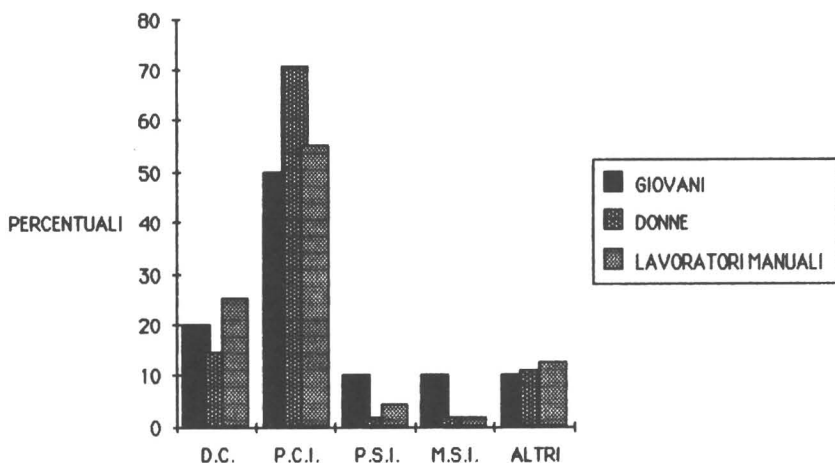


Grafico n. 7: Partiti e categorie marginali. Regioni

più progressista del partito stesso, se le rappresentanze dei soggetti marginali diminuiscono in presenza di candidature a collegi uninominali. Nei consigli provinciali comunque la distanza tra i due più grandi partiti italiani si accorcia. Quanto agli altri partiti si può notare solo una relativamente forte presenza di lavoratori manuali del PSI nei Consigli provinciali (tra l'altro non confermata alle Regioni) ed una rilevabile presenza di giovani del PSI e del MSI nei Consigli regionali.

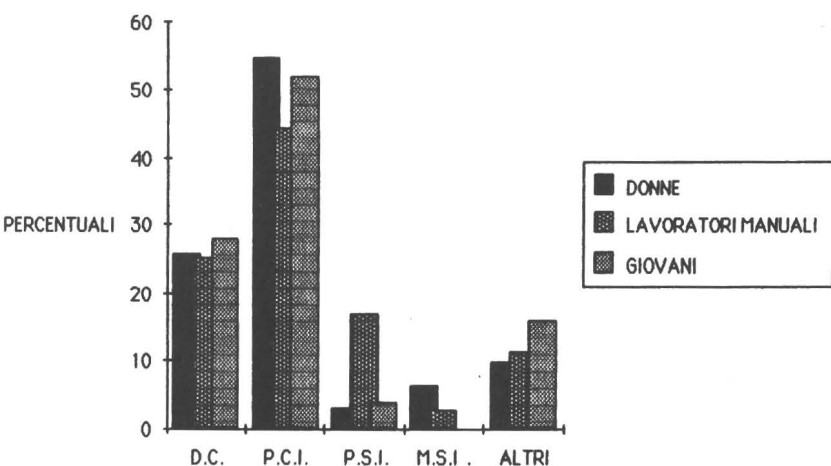


Grafico n. 8: *Partiti e categorie marginali. Province*

Osservando la distribuzione degli incarichi nel grafico n. 9, si nota lo scarto maggiore tra i giovani, che alle regioni hanno il 100% di consiglieri semplici e lo 0% di incarichi. La discrasia sembra annullarsi invece negli anziani, di cui circa la metà ricopre incarichi, per poi riprendere spessore nelle donne e nei lavoratori manuali. A parte gli anziani, che servono ad evidenziare le differenze, le donne sembrano le più avvantaggiate relativamente ai soggetti marginali, ovvero esse entrano di meno in politica, ma una volta superata la selezione elettorale vengono meno

penalizzate negli incarichi rispetto ai lavoratori manuali e soprattutto ai giovani.

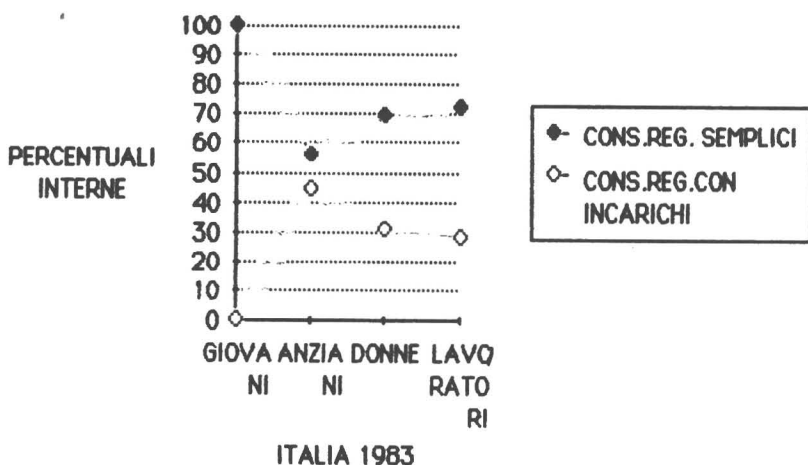


Grafico n. 9: *Consiglieri regionali semplici e con incarichi all'interno dei soggetti marginali*

Nei consigli provinciali (grafico n. 10) sono i lavoratori manuali ad avere la meglio e sempre i giovani sono i più penalizzati, ma in misura minore che alle regioni.

I giovani seguono una linea discendente di presenza dai comuni alle regioni, dagli enti locali più piccoli ai più grandi, dal momento che costituiscono il 15,8% nelle amministrazioni comunali, il 4,6% in quelle provinciali e lo 0,9% in quelle regionali. La discriminante sesso rimane invece pressoché invariata ai tre livelli locali (comuni: 5,4%; province: 5,7%; regioni: 5,2%). I lavoratori manuali, come i giovani, registrano ai Comuni, secondo la fonte Barberis opportunamente selezionata, il 7,9%, alle province il 6% e alle regioni il 4%. Contrariamente gli anziani salgono dal 6,4% ai comuni all'8,6 alle province e al 9% alle

regioni. La scala ascendente si verifica dunque solo per gli anziani; le donne mantengono posizioni ai diversi livelli di ampiezza territoriale mentre i lavoratori manuali — e ancor più i giovani — seguono una scala discendente.

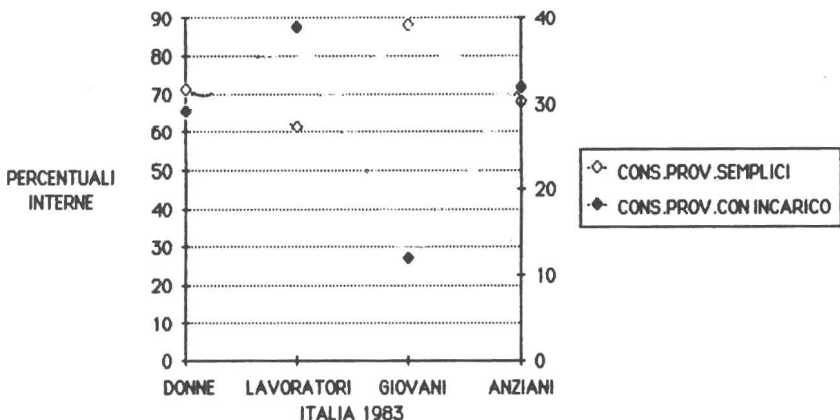


Grafico n. 10: *Consiglieri provinciali semplici e con incarico all'interno dei soggetti marginali*

MARGINALITÀ ED ENTI LOCALI

La prima constatazione che emerge dai nostri dati è la persistenza dell'area della marginalità politica non solo nelle sedi centrali del governo, ma anche negli enti locali. Questa constatazione reclama un chiarimento sia sulla marginalità che sugli enti locali.

Per marginalità noi abbiamo inteso l'esclusione dall'area centrale dell'ambito politico di alcuni soggetti, mettendo in secondo piano il concetto di emarginazione imperniato sul primato dell'economico, come nelle teorie marxiste della proletarianizzazione. La pluridimensionalità del concetto di emarginazione impedisce di tener dietro alla teoria marxista che punta sulla redistribuzione

della ricchezza come problema cardine della liberazione. Dopo il dibattito sull'economico, problema centrale del secolo XIX e di parte del XX, la questione di oggi si sposta sul politico. Sostiene Ricoeur: «Sono persuaso che siamo stati finora troppo affascinati dal problema della proprietà, senza accorgerci che essa era solo uno dei modi di esercitare il potere... Perciò la questione del potere è diventata il nostro problema»⁵. Ci si è accorti infatti che la ricchezza è solo una delle variabili che accorpano una *élite* al centro emarginando i più. Si parla di *in* ed *out* rispetto al sistema per distinguere coloro che si trovano a loro agio nelle regole della vita sociale e politica e coloro che se ne sentono estranei e vivono per lo più una cultura alternativa. Scrive Catelli: «In ultima istanza la distinzione tra gruppi e società centrali e marginali si specifica ulteriormente in rapporto all'accettazione o negazione della legittimità del potere»⁶. Questo autore tratteggia conseguentemente le differenti posizioni culturali rispetto alla teoria ed alla prassi. Quanto alla teoria la centralità è caratterizzata da legittimazione razionale, conformazione burocratica e azione autoritaria razionale ed invece la marginalità da legittimazione carismatica, destrutturazione e azione autoritaria espressiva. Quanto alla prassi per la centralità i riferimenti sono la norma, le tecnologie, il consenso e per la marginalità l'anomia, la competenza generica e il dissenso. Queste sono coordinate utili alla individuazione di una marginalità che va oltre l'esclusione dai centri del potere politico poiché si riferiscono soprattutto ad una cultura che si diversifica in razionalità dominante e cultura alternativa che ama star fuori le norme, appoggiarsi ai personaggi carismatici e con la sua sola presenza confuta il sistema, quando non si organizza in rivoluzione.

Ma la marginalità fondamentale che si scopre dopo, insieme ed oltre quella economica e culturale, è la *marginalità della persona*, la cui povertà si qualifica soprattutto come anonimato, isolamento, incapacità di esprimersi e consapevolezza di non

⁵ A. Danese (a cura di), *Conversazione con Paul Ricoeur*, in «Nuova Umanità» 27 (1983), pp. 87-105; p. 99.

⁶ G. Catelli, *La società marginale*, Città Nuova, Roma 1976, p. 79.

essere espressi. Si tratta di una marginalità che non è propriamente soltanto psicologica, legata cioè ad un sentirsi più o meno al centro, né soltanto sociale (lavoro, economia, prestigio), ma personale, includendo in questo termine, secondo la genuina tradizione del personalismo, la dimensione individuale e comunitaria, in una pienezza del processo di personalizzazione che rende capaci di imprimere significati creativi in un piccolo o in un grande ambiente e quindi anche di impegno politico.

Il secondo chiarimento riguarda gli enti locali, investiti di eccessiva fiducia come frutto del decentramento dello Stato e, talvolta, considerati quasi panacea dei mali politici. Negli anni '70, in un clima di panpoliticismo, il mutamento era richiesto soprattutto al politico, chiedendo al vertice di decentrare e avvicinarsi al sociale in tutte le sue sfaccettature e creando istituzioni più vicine territorialmente. Gli enti locali, ed in particolare le Regioni, dovevano rappresentare la mediazione tra sociale e politico, con nuove forme di partecipazione, con l'importanza delle assemblee elettive, con la frantumazione del monoblocco centrale. Il decentramento si pensava che avrebbe avuto il potere di restituire alla politica credibilità e partecipazione, rompendo l'omologazione centro-periferia. Ma l'idea di decentramento ha già in sé il concetto di ripetitività in periferia di «piccoli centri», sicché si presenta più come riproduzione e moltiplicazione dei luoghi che come riforma del modo di vivere la politica dal basso. Nelle regioni, nelle province e nei comuni, pur realizzandosi una maggiore vicinanza geografica, i risultati della ricerca hanno mostrato che si ripetono le pecche di una democrazia formale, di una classe politica elitaria, di un rapporto di potere fra partiti e istituzioni e tra partiti e cittadini. Gli obiettivi iniziali invece non erano quelli di moltiplicare gli enti, ma di correggere i guasti del sistema con una politica nuova più partecipata, con una più illuminata programmazione e formulazione di leggi, con un'amministrazione più concreta ed efficiente⁷. Si sperava nell'apporto di forme di

⁷ Fra i tanti bilanci dell'Istituto regionale, cf. A. Barbera-P.D. Giarda-G.C. Mazzocchi, *Dove vanno le regioni?*, Vita e Pensiero, Milano 1976, e il numero unico della rivista «Il Mulino», n. 268 (1980), con gli articoli di G. Pastori,

partecipazione diretta per ridimensionare i partiti, nei contratti previsti dagli statuti, con possibilità conseguente di aprirsi ad esperienze professionali esterne, in una informazione rapida e diffusa, sia attiva (pubblicità, divulgazione) che passiva (raccolta di dati), ma l'impressione è che si è puntato troppo su una elaborazione giuridica che riformava le leggi e lasciava intatto il distacco tra sociale e politico. I problemi principali sono stati quelli di formare comitati, consulte, commissioni per trovare sistemazioni giuridiche e giuste distanze tra gli opposti centralismi e localismi, nei rapporti con i ministeri e con gli altri enti locali. I bilanci negativi di oggi tentano correzioni sul piano giuridico e propongono riforme atte a realizzare quelle che sinora sarebbero state solo promesse ⁸. Quando però si attribuiscono le colpe all'insufficiente decentramento, al governo centrale che non ha sostenuto il sistema delle autonomie, allo schiacciamento in particolare delle Regioni tra Stato ed enti più piccoli, si colgono ancora le dimensioni giuridiche della crisi degli enti locali, che non sono tanto «un nuovo accanto ad un vecchio», quanto un riproporre in miniatura e con qualche miglioramento la realtà del centro. Ciò risulta evidente dall'analisi della classe politica dirigente, che continua ad essere elitaria e non rappresentativa, così che il decentramento appare come una spartizione allargata ed una risposta all'esigenza di spostare in periferia funzioni eccessivamente accalcate al centro.

Esaminiamo ora le diverse proposte miranti a modificare il ruolo degli enti locali, per lo più fondate sulla riformulazione del piano giuridico.

Le regioni senza regionalismo, pp. 204-216, M. Cammelli, *Cent'anni di regionalismo e dieci di regioni*, pp. 166-182, nonché il bilancio degli studi empirici di R.D. Putnam-R. Leonardi-L.Y. Manetti, *Le regioni «misurate»*, pp. 217-245.

⁸ Barbera parla di «riforma incompiuta», attribuendo gran parte delle colpe al potere centrale che non ha favorito la riforma del sistema delle autonomie ed ha finito con lo schiacciare le regioni fra Stato ed enti più piccoli (cf. A. Barbera, *Le regioni dieci anni dopo*, in «Democrazia e Diritto» 6 (1979) ed il più recente suo studio 1970-1985: *Come superare le insufficienze del decentramento*, in «Democrazia e Diritto», 1 (1985), pp. 41-57.

SULLE PROPOSTE DI RIFORMA

Alcuni ritengono che gli enti locali funzionerebbero meglio se ci fosse una più ampia «conquista di poteri» che dovrebbe consentire il rinnovamento della politica dal basso. Scrive Barbera: «Facile strategia: più poteri, più mezzi, meno controlli»⁹. Appare però una contraddizione, quella di rinnovare la politica aumentando il potere delle Istituzioni sia pur locali, poiché non si vede come per questa via si potrebbero superare i denunciati clientelismi, le spartizioni, i localismi, la mancanza di creatività politica nella legislazione e nella programmazione. I problemi degli enti locali, secondo i nostri risultati, sono gli stessi che gravano sulla politica a livello centrale e perciò non possono essere risolti liberando gli enti dai vincoli statali, aumentando le deleghe e diminuendo il controllo, poiché non sono problemi di maggiore o minore autonomia.

Il rafforzamento delle autonomie viene visto anche come accentuazione del metodo dialettico alternativo nei confronti del governo centrale, in modo tale da far emergere i conflitti produttivi di mutamenti politici. C'è nel fondo una visione conflittualistica che sottovaluta il concetto di democrazia autoorganizzata dal basso nella quale i processi di conflitto sono momenti di una più vasta gamma di rapporti politici. Il rafforzamento del potere degli enti locali, senza trasformazione del tessuto politico di base, può prestarsi ad una eccessiva semplificazione politica della società complessa¹⁰.

Si parla di «crisi dei poteri locali», attribuendone la causa all'innesto di realtà nuove su un sistema politico obsoleto. In questa luce si scarica sulla riforma dell'intero sistema politico tutto il problema degli enti locali, ed il necessario rinvio al

⁹ A. Barbera, *art. cit.*, p. 42.

¹⁰ Per esempio, scrive G. Pasquino: «La rappresentanza politica moderna si esprime anche attraverso una riduzione del percorso tra emersione degli interessi e produzione delle decisioni» (G. Pasquino, *Le regioni per rappresentare e decidere*, in «Democrazia e Diritto», 1 (1985), pp. 51-57; p. 55). Dello stesso autore, cf. anche *I volti della rappresentanza. Come ridurre la complessità sociale*, in «Democrazia e Diritto», 3 (1984), pp. 101-128.

«centro» può diventare *escamotage* generica per non affrontare il problema specifico.

Per superare la strettoia del rapporto con lo Stato centrale si propone un «bicameralismo ineguale», con una seconda camera a rappresentanza regionale ¹¹. Questa proposta, come quella della istituzione della conferenza Stato-Regioni e di rappresentanti delle Regioni, in commissioni parlamentari in cui si affrontano temi concernenti le autonomie locali, se considerata nell'ottica dei nostri risultati, appare una moltiplicazione di enti, egualmente non rappresentativi.

Altre proposte mettono in evidenza il criterio della competenza nella composizione dei consigli allo scopo di superare il rapporto distorto tra partiti e Istituzioni. Supponendo che solo in parte i partiti possono ottenere l'elezione di persone competenti, si suggerisce di sorpassare il vaglio elettorale, scegliendole direttamente dalla società civile. Benché venga richiesto al partito di rispondere di queste nomine agli elettori e di seguire nelle scelte criteri che evitino il formarsi di piccole *lobbies* di potere, non si può negare che questa proposta contiene il pericolo di scavalcare l'elettore e di emarginare i gruppi sociali che non hanno al loro interno personale specializzato ¹². Il criterio della competenza ha una sua validità che però può contrastare il criterio della rappresentatività e dell'appartenenza sociale. Inoltre non è la competenza a qualificare di per sé la scelta politica, come nelle tecnocratie, ma il bene comune migliore nell'oggi, in vista del quale è necessario servirsi del parere dei tecnici. Il politico non deve necessariamente essere un tecnico, sia perché il suo compito specifico è il discernimento del bene sociale, sia perché spesso l'estraneità all'ambiente dei tecnici di un determina-

¹¹ La proposta del bicameralismo ineguale si trova in Pasquino, *art. cit.*, p. 56 e in Barbera, *art. cit.*, p. 44.

¹² L'esaltazione del principio della competenza in alternativa alla scelta degli *Yesmen* di partito si ritrova negli articoli citati di Pasquino e Barbera e in F. Merloni che scrive: «Le diverse soluzioni giuridico-istituzionali qui avanzate si rivelerebbero forse inadeguate se non si affrontasse anche il problema della creazione di una classe di amministratori regionali, politici e tecnici, adeguata ai compiti regionali qui tracciati» (F. Merloni, *Perché è in crisi il regionalismo*, in «Democrazia e Diritto», cit., pp. 59-81; p. 80).

to settore lo rende più capace di una valutazione equa e meno corporativa.

Il problema della rappresentanza è legato all'incapacità degli enti locali di coinvolgere nuovi soggetti, gruppi, associazioni e movimenti a causa del filtro onnipresente dei partiti. Si pone perciò la necessità di integrare la rappresentanza partitica con quella dei nuovi soggetti e di regolare anche dentro i partiti i criteri della rappresentanza. È una proposta che collima con la nostra denuncia e che Merloni così esprime, con riferimento alle regioni: «Il regionalismo italiano, più che l'attribuzione di autonomia a *élites* o a classi politiche, effettivamente differenziate su base locale, ha finito per consistere nella occupazione di ulteriori spazi di azione e di intervento da parte della classe politica locale dei partiti politici nazionali, con un progredire di carriera che va sempre dalla periferia verso il centro e mai percorre la strada inversa»¹³. Per reinventare la partecipazione si propongono: carte dei diritti che favoriscano la rappresentanza dei gruppi marginali, un maggiore peso dell'elettore, con la possibilità di scegliere anche programmi e schieramenti, l'elezione diretta dei presidenti degli enti (Regione, Provincia e Comuni), l'utilizzo più diffuso del referendum locale su problemi specifici. Per superare la difficoltà dei rapporti tra gli enti locali viene proposto invece un maggior potere alle Regioni con funzioni di coordinamento e di controllo rispetto agli altri enti e la diversificazione della legislazione sugli enti locali in base alle dimensioni territoriali, ambientali, socio-economiche e operative.

Molte proposte danno, a nostro avviso, eccessiva fiducia alla dimensione giuridica della politica. Ad esempio, se per superare la partitocrazia si favorisce l'elezione diretta del presidente, cui viene dato contemporaneamente più potere, si rafforza l'Istituzione, senza con questo aver favorito l'esercizio diffuso della sovranità popolare. A tal fine la creazione di nuovi livelli di governo rientra nella logica di un maggiore decentramento, assimilabile però alla tradizione verticistica. Si possono specificare funzioni diverse, cercare di superare i limiti della subordinazione eccessiva

¹³ *Ibidem*, p. 64.

degli enti locali, dell'astrattezza e della genericità delle leggi che li regolano, senza aver superato il divario tra sociale e politico, poiché non c'è stata crescita di sensibilità politica nei nuovi soggetti emergenti e non c'è stata capacità autoorganizzativa della base. Senza tale crescita del tessuto sociale e politico le direttive giuridiche restano scavalcate, le possibilità di rinnovamento non vengono sfruttate, le liste civiche non vengono presentate e le rappresentanze continuano ad essere scelte tra gli *Yesmen* che garantiscono l'adesione della gente al partito e non l'ascolto e l'accettazione da parte del partito di interlocutori validi.

Ogniquale si affronta un problema di ingegneria istituzionale si scoprono anche i limiti di ciascuna proposta e ci si trova di fronte ad esigenze di rinnovamento che reclamano livelli metagiuridici. Pur selezionando nella gamma delle proposte giuridiche quelle che si prestano di più alla riforma della democrazia, si è costretti a riconoscere il primato della creatività e della moralità civile delle persone e delle comunità sull'organizzazione politica. Infatti, la mancanza di radici genuine di democrazia locale è la causa principale dell'assuefazione a quello che Mounier chiamava «*desordre établi*»¹⁴ e dell'adeguamento delle persone ad un modello di politica che si riduce a richiesta di soddisfare le aspettative più che essere interessamento e partecipazione, esigenza di un ente che soprattutto eroghi servizi. Nello stesso tempo però l'abitudine ad una politica come *do ut des*, come un cedere contro voglia qualcosa contando di ricevere di più, si sposa oggi con le domande di occupazione, di programmazione economica, di sviluppo, di legittimazione dei nuovi soggetti in canali di espressione di una molteplicità sociale che non è riconducibile né a particolarismi né ad omologazioni centralistiche. La crescita dei soggetti sociali non può non sfociare nel mutamento del modo di far politica che sia frutto di un concerto di voci, espressioni delle diverse radici che compongono un popolo, molteplicità per la quale non si può parlare di decentramento, perché non è frammen-

¹⁴ Cf. E. Mounier, *Révolution personnaliste et communautaire*, in *Oeuvres*, Du Seuil, Paris 1961-1963, I, p. 351.

tazione di un potere centrale, ma di capacità organizzativa policentrica (*Self-gouvernement*), con tensione unitaria.

A PROPOSITO DI RAPPRESENTANZA

Il criterio che regola un sistema politico che non sia di democrazia diretta — pensabile solo a livello di piccole realtà — è la rappresentanza. Essa però finisce con l'essere automaticamente legittimata dal voto e non l'espressione di una realtà sociale raccolta in gruppi, categorie, movimenti, animata da istanze comuni e capace di esprimere una linea politica di cui si fa portavoce un rappresentante, sostenuto dalla base e periodicamente riconfermato. Poiché il gioco elettorale premia i più avvantaggiati e punisce i più deboli, si propone da più parti una realtà di rappresentanza che sia rappresentativa, che sia cioè come un microcosmo politico riprodotto in un'apposita Istituzione la realtà del macrocosmo sociale nelle sue diverse espressioni ed articolazioni.

Il concetto di *rappresentanza* si può distinguere infatti da quello di rappresentatività se si considera la rappresentanza come legittimità accordata ad un governo o per motivi ereditari o carismatici o elettivi e la *rappresentatività* come corrispondenza della rappresentanza con la società¹⁵. Elezione e rappresentanza, inoltre, non sempre coincidono, dal momento che vi sono rappresentanti non eletti ed elezioni che non danno luogo a rappresentanze (eloquente è l'esempio del Conclave che elegge un Papa che non lo rappresenta). Si pensi agli ambasciatori e ai re come esempi di rappresentanza non eletti. La rappresentanza democratica è comunque caratterizzata dall'elemento elettivo perché contempla il momento partecipativo popolare.

¹⁵ Cf. D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè Milano 1983, pp. 10-14, e il precedente *Elezioni e democrazia*, il Mulino, Bologna 1983, dove sottolinea maggiormente la impossibilità di una democrazia diretta e la realizzazione della partecipazione popolare come elezione della rappresentanza.

La proposta di una seconda camera, che si potrebbe chiamare sociale, era stata in modo diverso formulata da G. Toniolo ¹⁶ ed è oggi invocata come correttivo della centralità politica delle *élites*, contemperando insieme rappresentatività e democraticità elettiva. In tale camera, che si potrebbe proporre sia a livello centrale che regionale, dovrebbero rientrare tutte le componenti sociali e si dovrebbe conservare un'elastica apertura ai nuovi soggetti che continuamente si vengono aggregando e disgregando, studiando rapporti statistici di complesse proporzioni tra realtà e rappresentanza. Qui il criterio elettorale sarebbe limitato da quello rappresentativo e la spartizione partitica dei voti dal rispetto della composizione sociale della popolazione ¹⁷. Si avrebbero due camere, quella politica e quella sociale, che non sarebbero in contrasto, ma verrebbero ad integrarsi per un più corale progresso decisionale. Non ci sarebbe una scissione tra una camera più democratica perché elettiva ed un'altra solo statisticamente rappresentativa, giacché in entrambe rimarrebbe il momento elettorale e la possibilità guidata di una scelta, nel primo caso tramite le liste di partito, nel secondo caso tramite le ponderazioni statistiche, all'interno

¹⁶ In G. Toniolo l'esigenza di superare, nelle forme di governo, lo iato tra il vertice dello Stato e la società si concretizzava nell'idea di una camera corporativa, nella quale potessero essere rappresentate le diverse classi in maniera proporzionale per portare al riconoscimento sociale, giuridico e politico, dei gruppi assurti a personalità giuridica. Egli mira al riconoscimento delle libertà personali (*Habeas corpus*) e all'integrazione delle classi e alle autonomie locali verso un ideale di *Self-gouvernement* e scrive: «Così si elaborano gli ordinamenti di una futura democrazia politica, la quale assisa sulla costituzione organica della società, allargando progressivamente la sua base con l'ampliarsi dell'educazione storica dei popoli, si risolverà infine nel regime di una società tutta intera che governa se stessa» (G. Toniolo, *Saggi politici*, a cura di S. Majerotto, Cinque Lune, Roma 1980, p. 283). Il riferimento morale al bene comune è per Toniolo ragione unica del potere politico e titolo definitivo della legittimità di un governo, fatta salva la giustizia. Proprio «per meglio servire al bene comune dei cittadini la costituzione fondamentale politica deve atteggiarsi alla costituzione sociale della nazione» (*Ivi*, p. 277). Per il pensiero politico di Toniolo, in particolare come risposta alla questione operaia, cf. anche P. Pecorari (a cura di) *Ketteler e Toniolo*, Città Nuova, Roma 1977.

¹⁷ D. Fisichella accentua la relatività del momento elettivo per la realtà di una rappresentanza (cf. *op. cit.*, pp. 13 ss.), anche se non giunge all'estremo di considerare il sistema rappresentativo del tutto indipendente dalle elezioni.

delle quali continuerebbe ad operare il criterio elettorale. Il vantaggio di salvaguardare la «debolezza» dei soggetti oggi emarginati non può essere considerato automaticamente risolutivo di una rappresentanza fondata sulla comunicazione tra mandati e mandanti e frutto di una crescita politica e civile della popolazione.

Ciò che qualifica la rappresentanza, infatti, non può essere soltanto il criterio elettorale considerato puntualmente e definito verticisticamente nel tempo e nel contenuto, ma deve essere un *processo* di cui il voto è momento espressivo quantificante ma non qualificante un rapporto.

A questo proposito vi sono critiche che considerano inaccettabile e impraticabile la rappresentanza intesa come rapporto mandante-mandato per i seguenti motivi: i mandanti sono privi di informazione e conseguentemente non possono influenzare positivamente il loro mandato ¹⁸; gli elettori non sanno distinguere tra volontà e reale interesse e sono portati a perseguire il capriccio della volontà o il dettame dell'opinione pubblica del momento piuttosto che il bene reale ¹⁹; il rapporto rappresentativo essendo tra un rappresentante e molti mandanti è necessariamente aritmetico, dato che implica una pluralità di opinioni tra le quali il mandato deve scegliere a chi far riferimento, seguendo criteri o personali o di maggioranza ²⁰; il mandato è costretto anche suo malgrado a modificare il contenuto delle richieste del suo gruppo in relazione alla negoziazione tra rappresentanti; la complessità sociale contemporanea può impedire una governabilità che nell'intreccio delle implicanze internazionali reclama decisioni tempestive difficilmente confrontabili con la base. Queste obiezioni mettono in luce tutta la difficoltà di coniugare partecipazione democra-

¹⁸ Cf. J.C. Wahlke, *Policy Demands and System Support: the Role of the Represented*, in «British Journal of Political Science», 1 (1971), pp. 271-290, tr. it., A. Pappalardo, in *La rappresentanza politica* (a cura di D. Fisichella), cit., pp. 259-290.

¹⁹ Cf. H. Eulau-P.D. Karp, *The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness*, in «Legislative Studies Quarterly», 2 (1977), pp. 233-254, tr. it., A. Pappalardo, *La rappresentanza...*, cit., pp. 291-322.

²⁰ Cf. R. Weissberg, *Collective vs. Dyadic Representation in Congress*, in «American Political Science Review», 2 (1978), pp. 535-547, tr. it., in *La rappresentanza...*, cit., pp. 323-357.

tica e impegni di responsabilità personalmente assunti dall'eletto. Non riescono tuttavia ad evitare il pericolo di scivolare dalle difficoltà di realizzazione del rapporto mandante-mandato come processo interattivo costante, alla accettazione rassegnata dell'autonomia del mandato con conseguente riduzione della partecipazione al voto. Occorre altresì respingere la tentazione di considerare l'elettorato come massa passiva, concetto in cui inevitabilmente scadono le teorie dell'autonomia dell'eletto, che una volta ricevuto il voto, è e deve restare indipendente dalla volontà dei suoi eletti ²¹.

In un concetto di comunicazione politica il più possibile continuata, in cui gli elettori possano proporre, contrastare, rafforzare o ritirare il mandato, appare insufficiente anche la proposta di Pitkin sulla «responsività, ossia la condizione di prontezza potenziale a rispondere all'elettore» ²². Questo concetto infatti si iscrive nella asimmetria e limita il rapporto a momenti di particolare ed esplicita rivendicazione di corrispondenza di linee politiche, anche se costituisce pur sempre un richiamo alla responsabilità di un rappresentante che deve trovarsi pronto per il rendiconto. Questa proposta comunque rientra nel quadro dei tentativi di favorire una rappresentanza che non sia solo gesto simbolico funzionalizzato a favorire l'integrazione e a soddisfare il prurito democratico.

L'esigenza di accendere l'interesse politico, di risvegliare la volontà di contribuire al bene della propria città, anima un concetto di rapportualità comunicativa, fondamento di partecipazione non pilotata che non può essere identificato con la democrazia diretta *tout court*: l'era del *computer* in famiglia utilizzato ai fini politici consentirà la conoscenza del parere di tutti, ma

²¹ Si giunge così a trasformare il «delegato», che rinvia agli orientamenti degli elettori, in fiduciario, che è un rappresentante indipendente dai suoi elettori, che risponde piuttosto alla sua coscienza particolare. Tenendo conto della complessità sociale contemporanea Eulau conclude che l'orientamento del fiduciario è il più realistico nelle società moderne (H. Eulau, *Legislature e ruoli rappresentativi*, tr. it. in *La rappresentanza...*, cit., pp. 141-169).

²² Cf. H.F. Pitkin, *I due volti della rappresentanza*, in *La rappresentanza...*, cit., pp. 213-258.

non può sostituire quel rapporto a volte di sostegno a volte dialettico e creativo, ma sempre personale, da cui nasce l'impegno della rappresentanza affidata ad un mandato.

Certamente la complessità dei criteri di rappresentatività può apparire disfunzionale, come è sempre disfunzionale, ai fini dell'immediatezza e dell'efficienza della decisione, ogni tentativo di concordare a più voci un qualunque progetto. Ma non è pensabile attualmente un metodo diverso per garantire un sistema politico rispettoso delle persone, una codirigenza più umana forse proprio perché meno immediata e individualistica.

Torniamo dunque alla rappresentatività della seconda camera che dovrebbe riprodurre la distinzione anagrafica (sesso, età, condizione), sociale (categorie, interessi, ecologia, sport, cultura), ideale (gruppi di impegno etico e religioso). Si tratterà di stabilire di volta in volta quali gruppi raggiungono una soglia minima che consenta loro una rappresentanza nazionale e quali sono realmente presenti in ogni diverso territorio. Certamente anche questa camera dovrà sottostare al criterio democratico della maggioranza e del rispetto della minoranza, criterio che non è garanzia di qualità sicura, ma di metodo democratico. La democrazia sopporta il dominio della quantità come un inevitabile giogo che consente però, con la regolamentazione dell'opposizione, di lasciare sempre aperta la possibilità che la minoranza divenga maggioranza. Il principio maggioritario penalizza spesso la qualità e si presta alle strumentalizzazioni demagogiche dell'opinione pubblica, ma è ancora il solo criterio possibile per giungere a delle decisioni se non si vuole che esse vengano prese, al di fuori del rapporto dialettico, da un'autorità esterna riconosciuta.

La proposta della seconda camera sociale non può essere intesa come camera corporativa, che allude ai soli interessi economici categoriali, né come una sostituzione della più libera rappresentanza del sociale così com'è, nella gamma delle sue espressioni statistiche, economiche, culturali, espressive e ideali. La formulazione dettagliata della camera sociale è compito di ingegneria istituzionale mirante alla migliore correlazione possibile del predominio partitico della classe politica centrale. Resta comunque

la convinzione che né la Camera sociale, né le Carte dei diritti, né le più articolate disposizioni legislative di autonomie locali e di promozione della partecipazione possano costituire rimedi efficaci a mali sociali che sono essenzialmente metagiuridici e metapolitici, perché rinviano alla persona e al suo insondabile mistero, alla sua inesauribile capacità creativa di strutture e rapporti nuovi ²³.

GIULIA PAOLA DI NICOLA

²³ Sul ritorno alla centralità filosofica e politica della persona, cf. A. Danese, *Unità e pluralità. Mounier e il ritorno alla persona*, Città Nuova, Roma 1984.