

Spirito civico e fiducia nelle istituzioni. Il ruolo della politica nella creazione (o distruzione) di capitale sociale*

Raimondo Catanzaro

Le ricerche sulla cultura civica e sul capitale sociale in Italia forniscono risultati discordanti. Tradizionalmente si è parlato di dotazioni basse. Più di recente sono stati forniti alcuni dati che confermano questa ipotesi, come pure altri che la smentiscono. Nell'articolo viene trattato un aspetto di questa tematica, la costruzione del capitale sociale, e in particolare le modalità con le quali la politica può

contribuirvi. L'idea che viene presentata è che la cultura civica (capitale sociale istituzionale) è il risultato di processi ai quali la politica può contribuire se il potere viene utilizzato come risorsa per generare utilità aggiuntive, cioè beni pubblici. Nella parte conclusiva si analizza il ruolo giocato dalla politica in Italia nel periodo della cosiddetta Seconda repubblica.

RPS

discussione

1. Premessa

L'analisi della dotazione di spirito civico («*civiness*») nelle società occidentali risale alle osservazioni di Tocqueville sulla società americana, e sulla sua straordinaria ricchezza di associazionismo (se comparato alle società europee dell'Ottocento). Su questa linea, che assumeva come benchmark di civismo gli Stati Uniti, si sono mossi gli studi e le analisi empiriche sul tema condotte da politologi e sociologi, a partire dal classico studio di Almond e Verba *The civic culture* (1963) per finire alle analisi di Putnam sulla tradizione civica in Italia (1993) e sul declino del capitale sociale negli Stati Uniti (2000). In Italia a questi studi si sono aggiunti (e ne cito soltanto alcuni, a titolo esemplificativo per la

* Alcune delle analisi qui elaborate sono state originariamente presentate in una relazione al convegno «L'Italia tra due secoli» organizzato dal Cirec (Centro interuniversitario di ricerche sull'età contemporanea) a Bologna (15-17 giugno 2011). Nella redazione del presente testo sono state anche utilizzate alcune anticipazioni sul tema pubblicate in precedenza (Catanzaro, 2011), e l'esperienza derivante da una ricerca sul campo, e relativa al capitale sociale, condotta presso l'Istituto Cattaneo di Bologna (Catanzaro, 2004).

loro rilevanza) quelli sull'identità nazionale e sui valori degli italiani (Carlo Tullio-Altan 1992; 1995; 1999), sulla partecipazione politico-elettorale e nei partiti politici (Barnes e Kaase, 1979, Istituto Cattaneo, 1967; 1968a; 1968b; 1968c; Pizzorno, 1993), nonché quelli ancora più recenti sul capitale sociale istituzionale, sull'associazionismo e sulla fiducia nelle istituzioni (Cartocci, 2007; Sciolla, 2004).

Nonostante questa mole di studi, non v'è concordanza di risultati sul tema se in Italia vi sia una dotazione di spirito civico e di fiducia istituzionale sostanzialmente uguale a quella degli altri paesi europei. Ad esempio una ricerca comparata (Van Oorschot, Arts e Gelissen, 2006) che utilizza dati dell'*European Values Survey* pone in rilievo come non vi siano differenze rilevanti nella dotazione di capitale sociale fra l'Italia e gli altri paesi europei. Viceversa, secondo un'altra ricerca (Ipsc, 2009), se si utilizzano una serie multipla di indicatori istituzionali, pesati secondo il giudizio di un certo numero di esperti (per l'esattezza 55 indicatori relativi a 4 grandi tematiche: la democrazia rappresentativa, la protesta e il mutamento sociale, la vita comunitaria e i valori democratici), su 19 paesi europei l'Italia si classifica al 14° posto per quanto riguarda la partecipazione civica (*active citizenship*). In cima alla classifica vi sono le tre democrazie scandinave: la Svezia (con un punteggio di 1,017), la Norvegia (0,731), la Danimarca (0,6). L'Italia ha un punteggio di -0,47, ed è seguita nella parte bassa di questa classifica da Slovenia, Portogallo, Grecia, Polonia e Ungheria (con il punteggio più basso di -0,833).

Considerando dunque quanto differenti siano i risultati di questi due approcci, e non avendo a disposizione dati che consentano di prender partito per l'uno o l'altro, in questo lavoro non ci si porrà l'obiettivo di definire se e quanta cultura civica vi sia in Italia, né se essa sia aumentata o diminuita nel tempo. Né verrà affrontato il tema strettamente connesso (come si vedrà più avanti) della dotazione di fiducia e di capitale sociale. Si tratterà piuttosto un tema che appare relativamente trascurato nella letteratura italiana e che concerne la costruzione del capitale sociale (ma vedi Bagnasco, 2002). Ne sarà considerato un aspetto particolare, e cioè le modalità con le quali la politica può contribuire a creare (o distruggere) capitale sociale e fiducia istituzionale.

Le ragioni di questa scelta saranno rese evidenti nel corso della trattazione del tema, articolata in tre parti: la prima dedicata alla cultura civica e alla spirito civico, la seconda alla fiducia e al capitale sociale, la terza infine al contributo della politica nel creare o distruggere capitale

sociale, con particolare riferimento al caso italiano degli ultimi 15-20 anni, e cioè al periodo della cosiddetta Seconda repubblica.

2. *La cultura civica in Italia*

Due sono le caratteristiche della cultura civica italiana sulle quali per un lungo periodo di tempo si sono trovati concordi gli studiosi. La prima fa riferimento al suo livello relativamente basso rispetto alle altre democrazie occidentali, ed è stata segnalata dalla ricerca di Almond e Verba *The Civic Culture* (1963). Gli autori riscontrano che i cittadini italiani sono caratterizzati da un elevato livello di alienazione politica, cioè dal convincimento diffuso di non poter influire, o comunque di avere poca influenza sulle scelte politiche, e di conseguenza segnalano il parrocchialismo e il provincialismo della cultura politica italiana. Tuttavia, nella descrizione che i due autori fanno del sistema politico italiano c'è un punto interessante e paradossale: gli elettori dell'allora Pci avevano un maggiore grado di partecipazione politica e una cultura civica più elevata di quelli della Dc, con la conseguenza che le istituzioni della democrazia italiana erano legittimate più dall'opposizione che dalla maggioranza. In altri termini, il richiamo ai valori fondanti della repubblica italiana era molto più pieno, chiaro e convinto tra gli elettori del Partito comunista che non tra gli elettori della Democrazia cristiana. Un dato, quello della maggiore legittimazione della repubblica democratica da parte dello schieramento di centrosinistra, che sembra ripresentarsi ciclicamente nella storia italiana e in maniera molto evidente nell'ultimo ventennio.

La seconda caratteristica è la grande variabilità territoriale della cultura civica. Nel saggio sul familismo amorale, Banfield (1958) aveva evidenziato come nella comunità del Mezzogiorno da lui studiata lo spirito civico fosse molto basso, in quanto familismo amorale significa massimizzare i vantaggi materiali e immediati della famiglia nucleare e supporre che anche gli altri si comportino allo stesso modo. Da allora in poi non soltanto il dibattito sul familismo amorale tende a connotare l'intero discorso pubblico sul Mezzogiorno, ma si afferma l'idea di un dualismo forte, nella cultura civica, fra il Mezzogiorno e le altre aree del paese. Infatti, secondo Banfield, in una società di familisti amorali è molto difficile dare vita e mantenere in vita organizzazioni formali (cosiddetto corollario numero quattro del familismo amorale). In seguito questi temi sono stati sviluppati, ma con alcune importanti

RPS

discussione

varianti, negli studi di Putnam sul rendimento istituzionale dei governi regionali e sulla tradizione civica italiana. Nel primo, condotto presso l'Istituto Cattaneo, Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) evidenziano come, con l'unica eccezione della Basilicata, i rendimenti istituzionali delle Regioni italiane (misurati in termini di efficienza amministrativa e di qualità nell'attività di legiferazione) siano più alti al Nord che al Sud. Nel secondo, pubblicato in piena crisi della cosiddetta Prima repubblica (ma si tratta di una semplice coincidenza) Putnam, con Leonardi e Nanetti (1993) avanza, com'è noto, l'ipotesi che le ragioni di questa maggiore cultura civica e di queste migliori performance delle Regioni del Nord siano da ricondursi alla tradizione di autonomia dell'organizzazione dei Comuni italiani nel Medioevo, che ha caratterizzato la parte centro-settentrionale del nostro paese.

Ora, se si volesse polemizzare o peccare forse di sciovinismo, si potrebbe evidenziare come non fosse necessario che a tratteggiare questo profilo descrittivo della cultura civica del nostro paese fossero degli autori stranieri. Basterebbe ricordare infatti che originariamente questo giudizio era stato espresso da Giacomo Leopardi (1826) nel *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani* (Leopardi, 1988). Secondo Leopardi, infatti, in Italia manca ciò che egli definisce «la società stretta», cioè quella serie di vincoli associativi di natura secondaria che si creano tra gli esseri umani perché vanno alla ricerca – qui echeggiando lo Smith della *Teoria dei sentimenti morali* – di stima e simpatia reciproca.

D'altra parte non si può dimenticare come, insieme e accanto a questa descrizione dello spirito civico, nella seconda metà del secolo scorso sono state condotte, da studiosi italiani e stranieri, analisi e ricerche che per molti versi hanno rappresentato una critica a quest'immagine di scarso civismo e scarsa partecipazione degli italiani. Ad esempio, non si può trascurare come la partecipazione elettorale in Italia sia stata, e sia, molto elevata rispetto agli standard degli Stati Uniti o delle altre democrazie europee, ovvero come in Italia sia esistita, nella seconda metà del Novecento, una forma di partecipazione politica estremamente elevata attraverso l'organizzazione territoriale dei grandi partiti di massa (Pci, Dc, Psi): un fenomeno questo, insieme all'associazionismo sindacale, particolarmente rilevante non soltanto rispetto al differente sistema partitico degli Stati Uniti, ma anche ai sistemi di partito europei, pure basati sulla presenza dei partiti di massa. Né va dimenticato come la partecipazione alle attività delle sezioni di partito fosse un sostituto funzionale di quell'informazione politica at-

traverso la lettura dei quotidiani che in Italia è sempre stata particolarmente bassa rispetto sia agli Stati Uniti che agli altri paesi europei (Barnes e Kaase, 1979; Pizzorno, 1993; Istituto Cattaneo, 1967; 1968a; 1968b; 1968c).

Allo stesso modo non può essere ignorato, su un fronte opposto e con risultati che invece si pongono sul versante della minore dotazione di spirito civico da parte degli italiani, il contributo che, a partire dagli anni ottanta viene fornito da Carlo Tullio-Altan, sull'identità nazionale e sulla coscienza civile degli italiani (1992; 1995; 1999) sottolineandone la debolezza e la bassa identificazione con i valori fondanti della nazione. Questo tema è stato preso a base di iniziative volte ad accrescere l'identità nazionale da parte degli ultimi due presidenti della Repubblica, e in particolare, nel 2011, con le iniziative in occasione del 150° dell'Unità nazionale.

3. Il capitale sociale

Ancora una volta, dunque, differenti studi ci restituiscono immagini discordanti su cultura civica, spirito civico, partecipazione politica e associativa, identificazione nei valori della nazione. Conviene dunque, dopo questa digressione, tornare al contributo del 1993 di Putnam, perché è da lì che si può trarre spunto per affrontare il tema dell'apporto della politica alla costruzione o distruzione di spirito civico e di cultura civica. Il contributo di Putnam costituisce infatti uno spartiacque, nel senso che, mentre fino a quel momento il dibattito si era incentrato sui temi della cultura civica, a partire da quel momento si comincia a parlare di capitale sociale. In altri termini, Putnam sostituisce il termine di «capitale sociale» al termine «cultura civica» o «spirito civico». E, insieme al capitale sociale, irrompe sulla scena, anche in questo caso come sostituto dei termini precedentemente usati, la fiducia.

Secondo Putnam il capitale sociale è costituito da: «la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo [...] il capitale sociale facilita la cooperazione spontanea» (1993, p. 196). In tal modo il capitale sociale si sostituisce alla cultura civica. Tutti i fenomeni cui in precedenza si faceva riferimento con il termine di cultura civica vengono ricatalogati sotto l'etichetta di fiducia e capitale sociale. Secondo tale definizione il capitale sociale consiste in quelle caratteristiche dell'or-

ganizzazione sociale, come i network, le norme e la fiducia, che facilitano l'azione e la cooperazione a beneficio di tutti (1993), ovvero le connessioni tra individui, cioè i network sociali e le norme di reciprocità e di affidabilità che ne discendono (2000), cosicché lavorare insieme è più facile in una comunità dotata di uno stock sostanziale di capitale sociale.

La torsione terminologica operata da Putnam pone tuttavia alcuni problemi, in primo luogo con riferimento alla definizione di capitale sociale. Fino a quel momento il termine «capitale sociale» era stato infatti usato in tutt'altro senso. A partire da Bourdieu (1980; 1986) e Coleman (1990), gli studiosi di capitale sociale avevano fatto riferimento all'idea che esso fosse semplicemente il complesso delle risorse che a un individuo derivano dalle sue reti relazionali. Sebbene Putnam faccia riferimento alle connessioni fra individui e ai network sociali, l'equazione fra capitale sociale e dotazione di spirito civico fa sì che l'accento venga trasferito dall'individuo alla comunità, e dunque venga proposta una seconda dimensione di capitale sociale, non come stock di risorse a disposizione di un individuo, ma come stock di risorse a disposizione di una comunità. In tal modo si passa da una prospettiva di teoria dell'azione, in cui è rilevante l'accento posto sugli attori e sulle loro strategie, ad una prospettiva deterministico-causale (Bagnasco, 1999). Le conseguenze inoltre sono rilevanti anche sul piano della misurazione della dotazione di questi stock di capitale sociale. Infatti, mentre nel caso della fondazione micro-relazionale del concetto la misurazione avviene attraverso l'individuazione della quantità e qualità delle risorse derivanti dal posizionamento in reticoli sociali, nel caso della fondazione macro-comunitaria la misurazione dello stock di risorse avviene fondamentalmente attraverso l'individuazione dei livelli di fiducia e dei gradi di associazionismo.

Si determinano dunque due differenti definizioni di capitale sociale: la prima fa riferimento al complesso di risorse di cui gode un individuo a seguito della sua appartenenza a reti inter-relazionali di sociabilità, e ha una fondazione micro-relazionale. La seconda fa riferimento ad uno stock di risorse a disposizione di una comunità, come i livelli di associazionismo, i valori condivisi, la fiducia, e ha una fondazione macro-comunitaria. Ma le differenze non si fermano qui: nel caso del primo significato, quello basato sulla fondazione micro-relazionale, le risorse disponibili per gli individui a seguito della loro collocazione in reticoli relazionali sono di natura neutra. Si tratta semplicemente di risorse, e come tutte le risorse esse non hanno connotazioni né positive

né negative, dipendendo queste connotazioni dall'uso che delle risorse si fa. Viceversa, nel caso della fondazione macro-relazionale, le risorse (associazionismo, fiducia, valori condivisi, cooperazione) vengono definite positivamente.

Sebbene in generale il concetto di capitale sociale sia caratterizzato da quel *bias* positivo verso tutte le forme di sociabilità che è tipico delle scienze sociali (per una critica vedi Portes e Landolt, 1996; Portes, 1998), tale *bias* è molto più forte nel caso della fondazione macro-comunitaria. Per sviluppare un ragionamento sulle conseguenze di tale differenza occorre in primo luogo considerare che si sa poco in generale della dotazione di capitale sociale relazionale. A differenza delle misurazioni sulla fiducia e sullo spirito civico, gli strumenti di rilevazione non sono standardizzati (per una rassegna si vedano Van Der Gaag e Snijders, 2003; Van Der Gaag, Snijders e Flap, 2008). Gli strumenti a disposizione richiedono inoltre indagini empiriche estremamente costose. La ricerca sociologica ha ancora parecchio da fare in questo campo. Anche per quanto riguarda la fiducia, c'è ancora un discreto lavoro analitico da fare. Nel dibattito italiano ci si concentra quasi sempre sulla fiducia verso le istituzioni politiche e amministrative che è un aspetto di quella che viene definita come fiducia generalizzata («di solito ci si può fidare delle altre persone»). Accanto a questa vi sono però la fiducia strategica («mi fido soltanto delle persone con cui ho avuto esperienze positive di rapporti») e la fiducia di club o associativa («mi fido di coloro che fanno parte del mio stesso gruppo di appartenenza o della mia stessa associazione») (Uslaner e Brown, 2005).

Va detto però che almeno per un aspetto, quello della loro genesi (ampiamente intesa), capitale sociale relazionale e capitale sociale che possiamo chiamare istituzionale, sono simili: entrambi sono socialmente costruiti (come ci ha insegnato Bagnasco, 1988, per il mercato) e possono essere socialmente indeboliti o distrutti (Sciortino, 2003). La costruzione di capitale sociale non è un processo automatico. E non è automatico neanche il passaggio dal capitale sociale relazionale alla fiducia generalizzata. La relazione fra associazionismo e fiducia generalizzata è lunga, infatti, dall'essere comprovata (Rothstein e Stolle, 2002; Hooghe e Stolle, 2003). L'associazionismo non crea di per sé fiducia generalizzata, anzi spesso può creare forme particolaristiche di fiducia, e dunque creare fiducia rivolta a scopi non desiderabili in quanto distruttrici della fiducia generalizzata (Rothstein e Stolle, 2003). Il fatto, ad esempio, che negli Stati Uniti ci siano molte asso-

ciazioni e ci sia anche un elevato spirito civico, non significa che il secondo sia conseguenza del primo. Se l'associazionismo è indicatore di qualcosa, non necessariamente lo è di capitale sociale istituzionale. Non esiste in altri termini automatismo di trasformazione delle reti relazionali e associative in fiducia generalizzata.

4. I processi di conversione

Questi risultati della ricerca devono indurre a riflettere su un equivoco di fondo che si determina quando si parla di capitale sociale, e cioè che la dotazione di capitale sociale sia di per sé un fatto positivo per la società. Viceversa, per affrontare al meglio questa tematica, è essenziale considerare il capitale sociale in forma neutra. Indipendentemente da ogni altra definizione, il capitale sociale è una risorsa e come tutte gli stock di risorse nulla ci dice circa i fini per i quali le risorse possono essere impiegate.

Allo stesso modo in cui l'organizzazione è una risorsa, che può essere utilizzata da un ente di ricerca medica per trovare una cura per una malattia inguaribile e da soggetti che promuovono la tratta delle bianche o lo schiavismo, il capitale sociale, trattandosi di una risorsa relazionale, può essere utilizzato a fini positivi o negativi (dal punto di vista della società), per il perseguimento di mete condivise perché conformi alle norme e ai sistemi di valori di una società, ovvero per il perseguimento di fini particolaristici permessi (che non confliggono con tali norme e valori) o ancora per il perseguimento di fini non consentiti, vuoi dal sistema dei valori, vuoi da prescrizioni normative e giuridiche.

Proprio per questa sua caratteristica, il capitale sociale è una risorsa che (come le obbligazioni convertibili nel sistema finanziario) può essere convertita¹. Ai fini di questa indagine si può allora sollevare una domanda: in presenza di quali condizioni è possibile convertire capitale sociale relazionale in capitale sociale istituzionale (cioè in fiducia e spirito civico)?

Così declinato il problema diventa quello della creazione, del mantenimento o della distruzione di fiducia. Tale problema non può essere risolto nei termini proposti da Putnam (1993), cioè con il semplice riferimento ad una tradizione storica. Per mera logica, anche le tradi-

¹ Di conversione delle forme di capitale tratta Bourdieu (1986).

zioni storiche sono state generate, hanno avuto una genesi. E proprio perché si sono create, hanno distrutto, o comunque sostituito, tradizioni precedenti. Va segnalato dunque che, non essendoci passaggio automatico tra capitale sociale di tipo relazionale e capitale sociale di tipo istituzionale, vale a dire non potendo assumere che semplicemente un elevato grado di reticoli inter-relazionali o un indice alto di associazionismo siano di per sé utili a creare capitale sociale istituzionale, bisogna capire come quest'ultimo possa crearsi, venire in essere. A questo fine è utile usare il termine di «conversione». Vale a dire, occorre che il capitale sociale relazionale si trasformi, venga convertito in capitale sociale istituzionale.

Per operare tale conversione occorrono delle pratiche tramite le quali reti relazionali, network associativi vengono utilizzati, nella prassi sociale, per trasformare fiducia strategica e fiducia di club in fiducia generalizzata e istituzionalizzata verso le istituzioni della democrazia. E inoltre sono indispensabili dei soggetti convertitori, attori individuali e collettivi, che agiscono in maniera virtuosa per operare questa conversione. Gli attori che possono operare questa conversione sono molteplici: associazioni volontarie e professionali, religioni organizzate e chiese, gruppi rappresentativi di interessi, singoli individui, partiti politici. Le pratiche di conversione non è necessario che siano esplicitamente perseguite, ma sono il risultato di una prassi, di pratiche di azione. Nella quasi totalità dei casi esse sono sottoprodotti di altri processi e hanno alla base altri valori; per esempio processi di autodifesa solidaristica dagli effetti distruttivi dell'economia di mercato (Polanyi, 1944), ideologie (religiose e non) di impegno nei confronti del prossimo, pratiche virtuose di volontariato e di dedizione agli altri. Poiché lo scopo di questo contributo è di evidenziare il ruolo della politica in questi processi, sarà preso in considerazione soltanto un aspetto delle pratiche di conversione, quello legato all'esercizio del potere politico, e soltanto una categoria di soggetti convertitori, i partiti politici.

Non è questa la sede per affrontare la complessa problematica del potere politico. Ai fini limitati di questo saggio si farà riferimento ad un approccio ormai quasi dimenticato e peraltro assai trascurato (in Italia) anche ai tempi delle sue glorie: l'analisi del potere politico come risorsa generalizzata di comunicazione proposta da T. Parsons (1963a; 1963b; 2007). Considerando il potere politico come un mezzo generalizzato di comunicazione, Parsons polemizza con le concezioni distributive del potere (potere a somma zero), e propone un parallelo

fra potere e denaro. Al pari del denaro il potere è una risorsa che può essere convertita in utilità e in risorse addizionali. Ai nostri fini conviene dunque contrapporre due facce o aspetti del potere: il potere «su o contro qualcuno» per la distribuzione di risorse date, vale a dire un'arena nella quale i contendenti si contendono risorse in forma tale che ogni risorsa ottenuta da qualcuno è sottratta ad altri (conflitti distributivi o re-distributivi); e il potere finalizzato al conseguimento di obiettivi comuni, di fini collettivi, un potere «per qualcosa». Questo secondo tipo di potere consiste nella mobilitazione di energie e azioni per il conseguimento di fini collettivi. In tal modo si creano risorse aggiuntive (beni collettivi, simboli, valori condivisi). Il primo tipo di potere è tipico delle situazioni di conflitto sociale, il secondo delle situazioni di coesione sociale. Si tratta di quella forma di esercizio del potere che si può reinterpretare come una delle modalità di conversione di capitale sociale relazionale in capitale sociale istituzionale e in fiducia generalizzata. È questo il meccanismo che consente alla politica di creare beni pubblici e non semplicemente di soddisfare interessi. In questo modo la politica che crea beni collettivi, fruibili da tutti, indivisibili (Pizzorno, 1983; 1986; 1993; Hirschman, 1970; 1982; 1987) si contrappone ad una visione economicistica e utilitaristica della politica (Downs, 1957).

5. Il ruolo della politica

È stata in grado la politica in Italia negli ultimi vent'anni (il periodo di tempo che convenzionalmente si fa coincidere con la cosiddetta Seconda repubblica) di muoversi nella direzione di creazione di beni pubblici, operando una conversione virtuosa del capitale sociale e facendo crescere fiducia generalizzata e istituzionalizzata? Lo è stata in particolare negli ultimi dieci anni? La risposta che si deve dare è, nel complesso, negativa: nel nostro paese ha prevalso un'idea, ma soprattutto una pratica della politica come negazione della creazione di beni collettivi, fortemente improntata all'esercizio di una concezione redistributiva di potere, di un «potere contro», non rivolto alla creazione di beni pubblici.

Si proverà a dimostrare questa affermazione facendo riferimento soprattutto a due partiti: la Lega Nord e Forza Italia, poi Popolo della Libertà. E vi si fa riferimento perché l'agenda politica è stata sostanzialmente dettata dalle loro preferenze.

Vediamo innanzitutto di che tipo di partiti si tratta. Il primo, la Lega Nord, è essenzialmente (anche se non può essere ridotto soltanto a questo), un partito di difesa territoriale (per usare la terminologia di Rokkan, 2002). Tali partiti per definizione si oppongono allo Stato nazionale, anche semplicemente sul piano simbolico o della propaganda. Inoltre è un partito fondato su una leadership personalistica: quella del fondatore e capo indiscusso. Entrambi questi elementi, declinati nella politica leghista, hanno fortemente incrinato sia la fiducia nelle istituzioni, sia la fiducia generalizzata. È superfluo ricordare a questo proposito le polemiche contro lo Stato nazionale, la rivendicazione di una presunta identità territoriale come «nazione», la contrapposizione fortemente conflittuale sia con gli apparati pubblici (anche quando la Lega è stata al governo), sia nei confronti del Mezzogiorno, per non parlare delle politiche e della propaganda contro l’immigrazione extracomunitaria. Anche se è vero che nelle pratiche di governo locale e in quelle dell’elettorato della Lega non sempre questi atteggiamenti si sono tradotti in comportamenti pienamente coerenti, è stato pur sempre il discorso pubblico ad avere la prevalenza e a improntare la definizione che la Lega ha dato di sé stessa e delle proprie politiche. E tale definizione è sempre stata disgregatrice della coesione sociale e di quella territoriale. Sostanzialmente la Lega ha sì convertito capitale sociale relazionale in fiducia, ma a favore di una fiducia e di un’identità particolaristiche, «contro» altre parti del paese, altri gruppi sociali, altre identità. In questo modo, mentre ha creato *ex novo* queste identità particolaristiche (persino quella della «Padania»), ha operato nel senso della distruzione di identità più comprensive, ad esempio quella dello Stato nazionale e ha iniettato dosi massicce di sfiducia nei confronti delle istituzioni. Infine si è trattato, e si tratta, di un partito fondato su una leadership che, agli occhi dei seguaci, appare come particolarmente carismatica (anche se in declino negli ultimi tempi). E, come in tutti i casi di movimenti o partiti carismatici, la fedeltà personalistica nei confronti del capo, la fiducia nel leader, confligge e prevale sulle istituzioni della repubblica democratica.

Anche Forza Italia prima, PdL poi, è un partito guidato da un leader che dai suoi seguaci è considerato come un capo carismatico. Anzi proprio questo elemento è stato alla base della sua fondazione e successivamente della scissione di una sua parte, che non ne riconosceva proprio la leadership carismatica. Ma inoltre è un partito-azienda (Hopkin e Paolucci, 1999). Questa configurazione organizzativa non soltanto comporta il fatto che non ci sono procedure democratiche

per la selezione del ceto politico e che c'è un conflitto di interessi fra la posizione dello stesso soggetto come imprenditore (fra l'altro titolare di concessioni pubbliche) e come uomo di governo, ma ha un'implicazione che non sempre viene ricordata, e che invece andrebbe sottolineata. Si tratta non soltanto di un partito-azienda, ma di un partito-azienda guidato da un imprenditore di prima generazione. Quali sono le conseguenze dell'impatto di un partito-azienda in una democrazia costituzionale? Vale la pena richiamare a questo proposito alcune delle pagine decisive scritte da Weber (1961) a proposito della formazione della società moderna. Secondo Max Weber (ma su questo concordano la gran parte degli studiosi che si sono occupati della genesi della società moderna, da Marx a Polanyi) tra la politica e l'economia nella società moderna non possono esistere maggiori differenze. Sono due campi nettamente separati. Ma esse hanno un elemento in comune. Così come nella politica il detentore del potere non possiede (non deve possedere) i mezzi di amministrazione della politica, allo stesso modo nell'azienda il patrimonio personale del titolare è (deve essere) separato dal patrimonio dell'azienda. Si tratta, com'è noto, di una delle condizioni fondamentali per il superamento del patrimonialismo, una condizione che, per quanto riguarda l'azienda è particolarmente difficile da realizzare nel caso degli imprenditori di prima generazione². Ora, per lunghi anni, nella cosiddetta Seconda repubblica, questa condizione non è esistita. Frequenti sono state le commistioni fra partito-azienda e governo, carente, quando non assente, l'idea che le istituzioni fossero qualcosa di radicalmente differente e separato rispetto a chi le incarnava pro-tempore. Altrettanto frequente l'idea che la legittimazione popolare attraverso il voto comportasse la potestà di porsi al di sopra delle regole e della divisione dei poteri. In altri termini, per lungo tempo la cosiddetta Seconda repubblica è stata caratterizzata non, come volevano alcuni commentatori, da una presunta post-modernità del nuovo partito e del nuovo leader, ma da pesanti elementi di pre-modernità. Ciò ha comportato una concezione patrimonialistica della Stato, un porsi continuamente al di sopra e al di fuori delle regole, contrapponendo la legittimazione del

² Per inciso si può notare che i più grandi scandali finanziari degli anni recenti in Italia sono stati caratterizzati dal fatto che il patrimonio del titolare non era separato dal patrimonio dell'azienda. Si prenda il caso Parmalat o il caso Cirio: in entrambi i beni dell'azienda sono stati utilizzati per incrementare il patrimonio personale dei titolari.

prescelto dal popolo alle regole di equilibrio dei poteri tipiche delle costituzioni moderne. E dunque ha comportato una continua serie di attacchi alle istituzioni, accusate, laddove non concordassero con il leader, di essere di parte. Con il risultato di minare continuamente le fondamenta della fiducia generalizzata nelle istituzioni. Alcuni fatti possono servire da esemplificazione: si è cominciato con il de-penalizzare il reato di falso in bilancio; si è poi condotta, personalmente dal capo del governo, una campagna volta a sostenere l'illegittimità dell'imposizione fiscale ove questa venisse soggettivamente ritenuta eccessiva; non sono stati presi provvedimenti contro la corruzione, un problema che non vede l'Italia molto ben posizionata nelle classifiche dei paesi virtuosi; si è perseguita una politica di condoni fiscali; si è sistematicamente delegittimata la magistratura con la quale si è attivato un conflitto continuo, come pure con la Corte costituzionale.

Questi esempi hanno tutti un elemento in comune: hanno contribuito fortemente ad abbassare il «costo morale» (Pizzorno, 1992) dei comportamenti sleali posti in essere dai cittadini, premiando attività opportunistiche o comportamenti da *free-rider*. Se si abbassano i costi morali diventa più difficile la creazione di beni pubblici e viene minata la fede pubblica, cioè la fiducia istituzionalizzata nel comportamento equo e imparziale della pubblica amministrazione e della magistratura. Se si delegittima la magistratura (altra cosa è ovviamente preoccuparsi della sua efficienza e funzionalità) si determinano gravi conseguenze sul piano della fiducia istituzionale generalizzata. Infatti la magistratura, insieme alle forze di polizia (inclusa la polizia tributaria), fa parte di quel gruppo di istituzioni statali che sono volte a sanzionare i comportamenti opportunistici e le violazioni alle regole del vivere comune. Si tratta inoltre di istituzioni amministrative che, a differenza delle istituzioni politiche che sono percepite dai cittadini come governate dai partiti, e dunque, anche se rappresentano tutti, devono principalmente rendere conto al proprio elettorato del proprio operare, devono invece garantire parità di trattamento, imparzialità, assenza di discriminazione, efficienza. In particolare pare che sia proprio la combinazione tra imparzialità/equità ed efficienza a produrre effetti virtuosi sulla creazione di fiducia generalizzata (Rothstein e Stolle, 2002). E poiché si tratta di istituzioni con le quali i cittadini hanno a che fare quotidianamente, se questi principi generali non vengono adeguatamente messi in atto, il loro impatto sulla creazione di sfiducia è estremamente elevato. Inoltre, mentre viene percepito che i governi possono cambiare, l'amministrazione è permanente nel tempo. Ora, ciò

che è stato paradossale nel caso dell'ultimo governo di centrodestra che ha governato il paese (ma che ha caratterizzato in maniera evidente anche se non così parossistica le precedenti esperienze di governo dello stesso schieramento), è il fatto che anche i tentativi dichiarati di produrre efficienze nella pubblica amministrazione sono stati condotti contro la stessa pubblica amministrazione, spesso definita dallo stesso ministro promotore della riforma come una congrega di fannulloni. Anche questo ha contribuito fortemente a delegittimare istituzioni amministrative, cioè quelle deputate a garantire quella combinazione tra imparzialità, equità ed efficienza che produce effetti virtuosi sulla creazione di fiducia generalizzata. Così, negli ultimi vent'anni, con qualche rara parentesi volta a costruire coesione nazionale e fiducia istituzionale, e con la rilevante eccezione di quell'istituzione al di sopra delle parti che è la presidenza della Repubblica, la politica non ha contribuito a costruire fiducia istituzionale convertendo capitale sociale relazionale in capitale sociale istituzionale, anzi ha spesso perseguito una strategia contraria.

6. Conclusioni

Queste osservazioni non sono sufficienti a dimostrare se in effetti in Italia si è verificata una distruzione di fiducia istituzionale, ma soltanto dicono che se ne sono create alcune condizioni, messe in atto da una parte, certamente non irrilevante, della politica. Vi sono tuttavia altri fattori che incidono sulla fiducia istituzionale, e sui quali la politica ha un impatto non diretto, come nel caso degli esempi prima riportati, ma indiretto. Nella letteratura sul capitale sociale e nelle indagini empiriche, su un notevole numero di paesi (Uslaner, 2002; Uslaner e Brown, 2003; 2005), è stato dimostrato che la disuguaglianza sociale, e in particolare la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e della ricchezza è fortemente correlata con la carenza di fiducia, e che la direzione di questa relazione va dalla disuguaglianza all'assenza di fiducia e non viceversa. Com'è noto, negli ultimi vent'anni la disuguaglianza dei redditi nei paesi industrializzati è molto cresciuta, ma in Italia il divario tra ricchi e poveri è cresciuto molto più della media Ocse (Oecd, 2011, p. 5, tab. 1). L'indice di Gini, che misura la disuguaglianza dei redditi, è in Italia superiore alla media Ocse e il nostro paese si trova al ventottesimo posto (su 35 paesi) nella classifica che misura la disuguaglianza dei redditi (dai paesi con minore a quelli con

maggior disuguaglianza). Si tratta di risultati che confermano quelli di indagini precedenti, non soltanto della stessa Ocse, ma anche di altri studiosi (Brandolini, 2009; Lucchini, Pisati e Schizzerotto, 2007). E una recente ricerca sugli effetti della recessione sulla distribuzione dei redditi ha messo ancora una volta in evidenza come l'Italia sia tra i paesi che hanno una situazione più critica sotto questo profilo (Brandolini, 2011; Jenkins, Brandolini, Micklewright e Nolan, 2011).

Date queste condizioni si potrebbe concludere, con una nota d'ottimismo, che è sorprendente constatare quanto spirito civico vi sia in Italia nonostante avverse condizioni politiche ed economiche. Ma occorre anche riflettere sul fatto che, nel nodo tra capitale sociale istituzionale, fiducia e spirito civico (che si spera di aver contribuito se non a sciogliere, almeno a non ingarbugliare ulteriormente) un ruolo rilevante può essere giocato, oltre che da un diverso modo di porsi della politica, anche da politiche economiche volte, attraverso un ripensamento delle politiche di welfare³, ad attenuare e invertire il processo di crescita della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Non a caso la Svezia, che in una delle ricerche citate all'inizio di questo contributo è la nazione dotata di maggiore capitale sociale, è anche una di quelle che hanno una minore disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Se una minore disuguaglianza comporta una maggiore fiducia, e se tale fiducia può essere utilizzata come risorsa per la creazione di beni pubblici, allora si può ritenere che su entrambi i versanti, attenuazione delle disuguaglianze e costruzione di fiducia istituzionalizzata valga la pena investire, da parte della politica, per rilanciare il paese soprattutto nell'attuale situazione di crisi.

Riferimenti bibliografici

- Almond G.A. e Verba S., 1963, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Bagnasco A., 1988, *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., 1999, *Teoria del capitale sociale e «political economy» comparata*, «Stato e mercato», vol. 57 (3), pp. 351-372.
- Bagnasco A., 2002, *Il capitale sociale nel capitalismo che cambia*, «Stato e Mercato», vol. 67 (2), pp. 271-304.

³ Sulla tematica del rapporto tra capitale sociale e welfare vedi Pavolini, 2011.

- Banfield E.C., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Chicago; trad. it. 1976, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna.
- Barnes S.H. e Kaase M., 1979, *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage Publications, Beverly Hills, Ca.
- Bourdieu P., 1980, *Le capital social: notes provisoires*, «Actes de la Recherche en Sciences Sociales», n. 31, pp. 2-3.
- Bourdieu P., 1986, *The Forms of Capital*, in Richardson J.R. (a cura di), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York, pp. 241-257.
- Brandolini A., 2009, *La disuguaglianza dei redditi personali: perché l'Italia somiglia più agli Stati Uniti che alla Germania?*, in Catanzaro R. e Sciortino G. (a cura di), *La fatica di cambiare. Rapporto sulla società italiana*, Il Mulino, Bologna, pp. 133-152.
- Brandolini A., 2011, *Grande Recessione e distribuzione dei redditi*, «il Mulino», n. 6, pp. 948-955.
- Cartocci R., 2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Catanzaro R., 2004, *Nodi, reti, ponti. La Romagna e il capitale sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Catanzaro R., 2011, *Un commento*, «Stato e mercato», vol. 91 (1), pp. 77-86.
- Coleman J.S., 1990, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.; trad. it. 2005, *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Downs A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York; trad. it. 1988, *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Hirschman A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.; trad. it. 1982, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Bompiani, Milano.
- Hirschman A.O., 1982, *Shifting Involvements. Private Interests and Public Action*, Princeton University Press, Princeton; trad. it. 1987, *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Hirschman A.O., 1987, *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori, Napoli.
- Hooghe M. e Stolle D. (a cura di), 2003, *Generating Social Capital. Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, New York.
- Hopkin J. e Paolucci C., 1999, *The Business Firm Model of Party Organisation: Cases from Spain and Italy*, «European Journal of Political Research», vol. 35 (3), pp. 307-339.
- Ipsc (Institute for the Protection and Security of the Citizen), 2009, *Social capital and social cohesion in a perspective of social progress: the case of active citizenship*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/dataoecd/48/17/44121463.pdf.

- Istituto Cattaneo, 1967, *Ricerche sulla partecipazione politica. L'attivista di partito. Una indagine sui militanti di base nel Pci e nella Dc* (a cura di F. Alberoni), Il Mulino, Bologna.
- Istituto Cattaneo, 1968a, *Ricerche sulla partecipazione politica. Il comportamento elettorale in Italia* (a cura di G. Galli), Il Mulino, Bologna.
- Istituto Cattaneo, 1968b, *Ricerche sulla partecipazione politica. L'organizzazione partitica del Pci e della Dc* (a cura di G. Poggi), Il Mulino, Bologna.
- Istituto Cattaneo, 1968c, *Ricerche sulla partecipazione politica. La presenza sociale del Pci e della Dc* (a cura di A. Manoukian), Il Mulino, Bologna.
- Jenkins S., Brandolini A., Micklewright J. e Nolan B., 2011, *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, disponibile all'indirizzo internet: www.frdb.org/upload/file/report_1_palermo.pdf.
- Leopardi G., 1988, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani*, in *Poesie e prose*, vol. II, Mondadori, Milano.
- Lucchini M., Pisati M. e Schizzerotto A., 2007, *Stati di deprivazione e di benessere nell'Italia contemporanea. Un'analisi multidimensionale*, in Brandolini A. e Saraceno C. (a cura di), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 271-303.
- Oecd, 2011, *Growing Income Inequality in Oecd Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?*, Forum Parigi, 2 maggio 2011, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/dataoecd/32/20/47723414.pdf.
- Parsons T., 1963a, *On the Concept of Influence*, «The Public Opinion Quarterly», vol. 27 (1), pp. 37-62.
- Parsons T., 1963b, *On the Concept of Political Power*, «Proceedings of the American Philosophical Society», vol. 107 (3), pp. 232-262.
- Parsons T., 2007, *American Society. A Theory of the Societal Community*, Paradigm Publishers, Boulder, Co.
- Pavolini E., 2011, *Sviluppo economico, capitale sociale e funzionamento del welfare pubblico*, paper presentato agli «Incontri di Artimino sullo Sviluppo Locale», ottobre, Carmignano (Prato).
- Pizzorno A., 1983, *Sulla razionalit  della scelta democratica*, «Stato e mercato», vol. 7, pp. 3-46.
- Pizzorno A., 1986, *Sul confronto intertemporale delle utilit *, «Stato e mercato», vol. 16, pp. 3-25.
- Pizzorno A., 1992, *La corruzione nel sistema politico*, in Della Porta D., *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Pizzorno A., 1993, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, Ma.; trad. it. 1974, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino.
- Portes A., 1998, *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, «Annual Review of Sociology», vol. 22, pp. 1-24.

- Portes A. e Landolt P., 1996, *The Downside of Social Capital*, «The American Prospect», vol. 26, pp. 18-21.
- Putnam R.D., Leonardi R. e Nanetti R.Y., 1985, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'Istituto regionale nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Putnam R.D. (con Leonardi R. e Nanetti R.Y.), 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton; trad. it. 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Putnam R.D., 2000, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York; trad. it. 2004, *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna.
- Rokkan S., 2002, *Stato, nazione e democrazia in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Rothstein B. e Stolle D., 2002, *How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.allacademic.com/meta/p65250_index.html.
- Rothstein B. e Stolle D., 2003, *Social Capital, Impartiality and the Welfare State. An Institutional Approach*, in Hooghe M. e Stolle D., *Generating Social Capital. Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Palgrave, New York, pp. 191-210.
- Sciolla L., 2004, *La sfida dei valori. Rispetto delle regole e rispetto dei diritti*, Il Mulino, Bologna.
- Sciortino G., 2003, *Come distruggere il capitale sociale: lezioni dalla Cambogia*, «Inchiesta», vol. 33 (139), pp. 76-85.
- Tullio-Altan C., 1992, *Soggetto, simbolo e valore*, Feltrinelli, Milano.
- Tullio-Altan C., 1995, *Ethnos e civiltà*, Feltrinelli, Milano.
- Tullio-Altan C., 1999, *Italiani in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Uslaner E.M., 2002, *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, Ma.
- Uslaner E.M. e Brown M.M., 2003, *Inequality, Trust, and Civic Engagement*, disponibile all'indirizzo internet: siteresources.worldbank.org/Uslaner_Inequality_trust_political_engagement.pdf.
- Uslaner E.M. e Brown M.M., 2005, *Inequality, Trust and Civic Engagement*, «American Politics Research», vol. 33 (6), pp. 868-894.
- Van Der Gaag M. e Snijders T.A.B., 2003, *A Comparison of Measures for Individual Social Capital*, in Flap H. e Volker B. (a cura di), *Creation and Returns of Social Capital*, Routledge, Londra, pp. 199-218.
- Van Der Gaag M., Snijders T.A.B. e Flap H.D., 2008, *Position Generator Measures as Social Capital Measures*, in Lin N. e Erickson B. (a cura di), *Social Capital: An International Research Program*, Oxford University Press, Oxford, pp. 27-48.
- Van Oorschot W., Arts W. e Gelissen J., 2006, *Social Capital in Europe. Measurement and Social and Regional Distribution of a Multifaceted Phenomenon*, «Acta Sociologica», n. 2, pp. 149-167.
- Weber M., 1961, *Economia e società*, Comunità, Milano, 2 voll.