

fondato da  
Giuseppe Carofò

# RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

Politen e Società  
di fronte al nuovo soggetto di democrazia  
a cura di Alessandro Carofò



**Alessandro Carofò** Presentazione  
sulla **Atto Teorico** dell'innovazione: il  
potere, il tempo, la storia  
**Antonio Margherita** Dal Governo come  
Governo alla "Governo" di Stato  
**Carofò**  
**Antonio** **Scotto** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
di governo dell'Innovazione **Carofò**  
di  
**Alessandro Carofò** L'Amministrazione  
pubblica: **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
**Carofò** **Carofò**

**Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
di **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
di **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
di **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
di **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
di **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**  
di **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò** **Carofò**

ISSN 1120-8842 numero 4/2011

Francis & Taylor

---

Luca Corchia\*

Rivista Trim. di Scienza  
dell'Amministrazione  
n. 4/2011

*Il principio di inclusione nei nuovi  
processi deliberativi.  
Il caso della legge n. 69/2007  
della Regione Toscana*

**Riassunto**

Il concetto di “inclusione” fa riferimento alla domanda “chi partecipa?”, ovvero alla questione cruciale di come vengono determinati in astratto e selezionati concretamente i soggetti della società civile a cui viene demandata la deliberazione su taluni aspetti dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche. L'Autore affronta i principali aspetti teorici e metodologici, confrontando le risposte della letteratura critica con le norme della legge n. 69/2007 della Regione Toscana *sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

Dalla disamina emerge un insieme di scelte pregiudiziali che specifica cosa significhi democrazia deliberativa, come essa si realizzi nei processi partecipativi e quali misure vadano prese per evitare il consolidarsi di meccanismi sociali selettivi.

*Parole chiave:* democrazia deliberativa, processi partecipativi, principio di inclusione.

**Abstract.** *The Principle of inclusion in new deliberative processes*

The concept of “inclusion” refers to the question “who takes part?”, that is to the crucial question of how the subjects of civil society are abstractly determined and concretely selected, to which the resolution about some aspects of decisional processes of public administrations are referred. The Author faces up the main theoretical and methodological aspects, comparing the answers given by critical literature and the provisions set by the Act n. 69/2007 of the Region of Tuscany about *the promotion of participation to the formulation of regional and local policy*. This survey displays a set of prejudicial choices which specifies the meaning of ‘deliberative democracy’, the way it implements within the participative processes and the measures to be taken in order to avoid the consolidation of social selective mechanisms.

*Keywords:* Deliberative Democracy, Participation Processes, Principle of inclusion

**Introduzione**

\* Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pisa. E-mail: luca.corchia@dss.unipi.it

Accanto alle consuete forme di consultazione, concertazione e partecipazione, negli ultimi due decenni, si sono sperimentate nuove procedure di coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni nella gestione della “cosa” pubblica. Ad esse guardano con favore coloro che avvertono l’urgenza di rinnovare i processi investigativi, organizzativi e decisionali delle istituzioni politiche. L’idea che viene proposta è che la ricostruzione dei circuiti di *responsiveness* e *accountability* debba prevedere necessariamente la corresponsabilizzazione dei soggetti amministrati, valorizzando un potenziale di intelligenza collettiva che rischia di dissolversi nei quieti lidi del disimpegno o disperdersi nei rivoli di una protesta improduttiva. La concezione partecipativa della democrazia sottolinea le funzioni cognitive, pratiche ed espressive che la sfera pubblica assicura alla riproduzione della politica (Ranolo, 2007<sup>2</sup>, pp. 18-21), peraltro, senza mettere in discussione le modalità di selezione del ceto dirigente e la legittimità delle loro deliberazioni. Si tratta di un approccio collaborativo che rifiuta, al contempo, le posizioni antagoniste e tecnocratiche della politica, e propugna la complementarietà tra partecipazione e rappresentanza. Se, da un lato, si rimarca la necessità di un maggior attivismo della società civile, d’altro lato, si è consapevoli che il ricorso alle istituzioni rappresentative è inevitabile: «L’obiettivo che accomuna i rappresentanti del filone partecipativo, azzardando una metafora, è quello di tentare una difficile quadratura del cerchio, inserendo meccanismi di maggior coinvolgimento politico diretto all’interno di un quadro democratico sostanzialmente rappresentativo» (Putini 2011, p. 18). Il ricorso a procedure che favoriscono l’informazione, la riflessione, il dibattito e la decisione deve migliorare la qualità della democrazia (Ginsborg 2006; Pasquino 2007). Umberto Allegretti scrive che il fine della partecipazione è quello di «*democratizzare la democrazia*, darle sviluppi tante volte promessi, complementare – non sostituire – le sue realizzazioni classiche e provvedere sbocchi diretti o indiretti alla loro crisi» (2008, p. 178). Come sottolinea Luca Raffini, la compatibilità con il funzionamento della democrazia rappresentativa è una delle ragioni del consenso che le procedure partecipative stanno riscuotendo presso il ceto politico e della loro crescente diffusione nelle pubbliche amministrazioni (Freschi, Raffini 2008, p. 303).

Nuove espressioni dai suoni esotici, di importazione anglosassone, francese, sudamericana, sono oramai entrate nel lessico italiano: *Action research*, *Future research*, *Citizen’s juries*, *deliberative polls*, *Open space technology*, *Orçamento partecipativo*, *Search conference*, *Planning for real*, *Débat public*, *European awareness scenario workshop*, *Brainstorming*, *Action planning*, *Mutual gain approach*, *Consensus building*, *Planungzelle* e altre ancora. In Italia, tali esperienze, riadattate al contesto locale, sono state documentate e commentate inizialmente da coloro che vi hanno preso parte come proponenti, organizzatori, facilitatori o semplici partecipanti, e dagli organi di informazione, per lo meno quelli delle regioni interessate. E ben presto, la loro “disseminazione” sull’intero territorio nazionale ha suscitato l’interesse di un numero crescente di studiosi, in vari settori scientifici, come il politologico, il sociologico, il giuridico, l’urbanistico, etc. Sono sempre più nutrite, infatti, le pubblicazioni che selezionano, descrivono e interpretano i casi più significativi, in particolare quelli che possono essere annoverati tra le “buone

pratiche” che migliorano la qualità delle deliberazioni pubbliche, ripristinano i legami fiduciari tra i governati e i governanti e accrescono il capitale culturale e sociale delle comunità (Bobbio, 2004, 2008; Pellizzoni, 2005; Allegretti, Frascaroli, 2006).

Per quanto tali esperienze possano essere considerate dei tentativi di approssimarsi ai criteri normativi elaborati da alcune tradizioni della teoria politica deliberativa, come ha rimarcato Umberto Allegretti (2011, p. 3), nella traduzione pratica si è prodotta una “famiglia” molto diversificata di dispositivi, a loro volta associati a molteplici politiche pubbliche che realizzano concretamente un modo partecipativo di intendere la *governance*. Luigi Bobbio ha sottolineato che le difformità riguardano sia il contesto di origine che quello di applicazione. Tali procedure sono state «immaginate per far fronte a problemi diversi» (2005, p. 180) e realizzate in «contesti culturali e geografici molto diversi, indipendentemente le une dalle altre» (2002, 6). Certo, non bisogna neppure enfatizzare le differenze. Ha ragione lo studioso torinese quando afferma che possiamo riscontrare «un insieme di presupposti comune e di aspetti che tendono a riproporsi da un approccio all’altro» (2005, p. 180) e che, in definitiva, si presentano «caratteristiche sorprendentemente simili» (2002, p. 21). Comuni sono gli elementi che ne determinano gli obiettivi, la conduzione e gli esiti: i soggetti responsabili, il livello istituzionale, l’oggetto e le finalità, la fase del processo decisionale in cui si collocano, il periodo di svolgimento, l’impegno di spesa, la selezione dei partecipanti, il grado di strutturazione, le metodologie e gli strumenti di gestione, l’accessibilità delle informazioni, la trasparenza degli atti, l’imparzialità della gestione, la vincolatività delle deliberazioni, etc. Combinando tali elementi, la letteratura critica ha elaborato alcune classificazioni idealtipiche (Bobbio, 2004; Pellizzoni, 2008; Sintomer, G. Allegretti 2009) che – al netto delle inevitabili “ibridazioni” tra le diverse esperienze e al loro interno – consentono di stabilire sul piano analitico-normativo «la prevalente appartenenza delle singole pratiche a un modello o a un altro» (U. Allegretti 2010, p. 18). E tali elementi sono stati oggetto di recenti normative, soprattutto a livello regionale.

Nel presente articolo assumiamo come campo di indagine quanto disposto dalla legge n. 69/2007 della Regione Toscana, in particolare nelle norme che disciplinano il sostegno regionale ai processi di partecipazione locali (Capo IV, artt. 14-17). L’interesse verso questo primo “caso” italiano di promozione legislativa della partecipazione, a cui la letteratura scientifica sta dedicando una crescente attenzione (Floridia 2006-2010; Stradella 2008; Pizzanelli 2008; Ciancaglini 2008; Paba G., A. Pecoriello, C. Perrone e F. Rispoli 2009; Sgueo 2010; Lewanski 2010, 2011; Irpet 2011), trova giustificazione nelle soluzioni flessibili ma precise che la normativa prevede riguardo ai principali nodi problematici delle arene deliberative, tra cui la questione dell’inclusione, ossia di quali “interessi” e “soggetti” in esse devono essere rappresentati, su cui concentriamo la nostra riflessione. Infatti, anche le decisioni che riguardano “chi” debba partecipare ai processi partecipativi costituiscono materia di prescrizione e valutazione da parte della legge, la quale indica le “condizioni per l’ammissione” e i “criteri di priorità” in ragione di cui l’“Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione” giudica se i progetti proposti sono accettabili o meno, seleziona i più meritevoli e, per quelli che hanno

superato il vaglio, stabilisce le modalità e l'entità del sostegno. La disciplina delle scelte relative a "chi" includere nei processi partecipativi è altresì rilevante perché lascia emergere alcuni dei caratteri che attestano la natura deliberativa della visione politica che ha ispirato il Legislatore e la preoccupazione per le condizioni sociali e culturali che potrebbero ostacolarne una piena realizzazione (Ravazzi 2006).

### **1. Chi ha "titolo" a partecipare alla discussione?**

Il problema dell'inclusione si pone, anzitutto, riguardo alla decisione di quali interessi vadano rappresentati nelle arene deliberative, da cui discende quello di individuare gli attori a cui deve essere assicurata la possibilità di essere coinvolti. A tale proposito, la letteratura non esprime una posizione univoca, distribuendosi lungo una scala di maggiore o minore inclusione. Al primo capo si collocano quelli come Jon Elster che si riferiscono a «tutti coloro che sono interessati dalla decisione o i loro rappresentanti» (1998, p. 8). Analogamente, secondo Marion Young «una procedura deliberativa è legittima solo se tutti gli interessi, le opinioni e le posizioni presenti nella società sono inclusi nel processo deliberativo» (2000, p. 155). Purtroppo, al di là dell'enunciazione di principio, questo tipo di indicazioni riferite agli "interessi di fatto", senza alcuna connotazione, non fornisce elementi utili a predisporre il *setting* da cui dipende, in misura non secondaria, la qualità della deliberazione. Per inciso, quando si pone il problema di attualizzare i principi sul terreno della pratica la filosofia in genere non aiuta molto. Accade anche in altri ambiti delle scienze politiche e sociali e, quindi, era inevitabile che proprio Luigi Bobbio, lo studioso che nel panorama italiano maggiormente ha posto il problema del "disegno istituzionale", segnalasse tale carenza propositiva (2005, p. 177).

Vi sono poi interpretazioni restrittive del concetto di "interesse", specificato come "rilevante" oppure come "diretto", ma comunque riferito agli *stakeholders*, la cui inclusione è un principio generale «da tutti ritenuto ineludibile sia per la democrazia partecipativa che per la deliberativa» (U. Allegretti 2010, p. 34). Lo stesso Luigi Bobbio ritiene l'obiettivo basilare da raggiungere sia quello di «estendere al massimo la partecipazione e di compiere ogni sforzo per evitare che interessi o punti di vista rilevanti rimangano al di fuori del processo deliberativo» (2002, p. 13).

Il criterio di rilevanza limita notevolmente il numero e la tipologia dei potenziali soggetti e richiede un lavoro di indagine, più o meno ampio e approfondito, allo scopo di costruire una cartografia di tutti «coloro che sono portatori di punti di vista rilevanti sulle questioni affrontate dal progetto regolativo, pur se non titolari di un potere formale di decisione o di interessi giuridicamente riconosciuti» (Valastro 2007). Le esigenti condizioni della democrazia deliberativa non riguardano soltanto lo svolgimento del processo partecipativo. Infatti, anche il momento preliminare della selezione dei partecipanti richiede che i promotori predispongano una metodologia conoscitiva adeguata a individuare i soggetti potenziali, curare, in modo efficace e paritario, l'informazione pubblica al fine di fare emergere quelli esclusi e verificare la disponibilità di tutti quelli rilevati a prendere parte alla discussione.

Sembra aprire ai soli *stakeholders* anche Antonio Floridia allorché scrive che

dovrebbe essere garantita «la partecipazione di “tutti” coloro che sono, in varia misura, coinvolti nella decisione stessa [...] tutti coloro che abbiano “qualcosa da dire” su una decisione che, in varia misura, li tocca direttamente» (2007, p. 662). In altri scritti, peraltro, egli propone definizioni del principio meno restrittive. Così, nel *paper* presentato al XXII Convegno annuale della SISP si legge che le arene deliberative devono includere: «tutti coloro che sono, in varia misura, direttamente o indirettamente, nello spazio e nel tempo, coinvolti o colpiti, o toccati, da una possibile decisione». (Floridia 2008, p. 24). In un brano successivo, invece, il criterio della rilevanza è trasmutato in un vincolo territoriale, seppure non rigido: «quando la democrazia deliberativa entra “nel mondo reale”, quando diventa una *fase* e una *dimensione* di un processo decisionale la cui legittima e finale titolarità spetta alle istituzioni della democrazia rappresentativa, la “scala” territoriale della deliberazione non può che essere, *in prima istanza*, quella che riflette ed esprime tale titolarità. [...] Ciò non esclude, tuttavia, - anzi, richiede - che il *setting* deliberativo sia costruito in modo tale che interessi “sovra-locali”, le voci che esprimono valori e interessi diffusi, entrino pienamente nella discussione» (Floridia 2008, p. 27).

Per comprendere quali siano gli interessi “sovra-locali” e le voci che esprimono valori e interessi diffusi a cui allude Floridia, occorre richiamare l’intervento – presentato come “Contributo della Regione Toscana al dibattito” – che egli tenne al Seminario Internazionale *Le Vie della Partecipazione* nel quadro del percorso di elaborazione della legge 69/2007. In apparenza, la formulazione proposta sembra ancor più generica: «Tutti gli attori che, in vario modo e a vario titolo, sono interessati ad una decisione dovrebbero essere attivamente coinvolti» (Floridia 2006, p. 10). In realtà, l’espressione “in vario modo e a vario titolo” si riferisce alla classificazione dei “titoli” cognitivi e normativi elaborata, sulla scorta di una comparazione di numerose esperienze partecipative, da Luigi Pellizzoni: «la partecipazione ha dietro di sé due ordini di giustificazioni: cognitiva o normativa. Si ha titolo a partecipare in quanto si possiede una competenza cognitiva riconosciuta oppure perché interessi, preoccupazioni, valori di cui si è portatori sono ritenuti rilevanti e legittimi. Più precisamente, a parte quelle organizzative (promotori, mediatori, facilitatori), esistono tre figure base di titolari: “cittadini”, *stakeholders* e “esperti” (scienziati, tecnici, ecc.) Tipicamente ai primi è attribuita una competenza normativa (principi, valori, interessi generali); ai secondi sia una competenza normativa (interessi specifici) che a volte cognitiva (saperi “locali” o “posizionamenti”); agli ultimi una competenza cognitiva (saperi tecnici), ma talvolta anche normativa (interessi individuali o di categoria, valori professionali ecc.). Modelli e pratiche deliberative interpretano e combinano in vario modo queste figure» (2005, pp. 31-32).

Nella legge sulla partecipazione della Regione Toscana ritroviamo tutte queste figure, seppure con particolari interpretazioni in merito «al “confine” territoriale che definisce la comunità politica di appartenenza» (Stradella, 2008, p. 11) e con una decisa accentuazione del ruolo dei soggetti “comuni” rispetto a quelli organizzati.

Oltre alla partecipazione degli esperti, su cui torneremo, essa opera, anzitutto, una quadripartizione che ruota intorno al binomio interesse al procedimento e *locus standi* (Sgueo 2010, p. 206). L’art. 2 attribuisce la titolarità a una serie di persone interessate “di fatto”, indipendentemente dalla presenza di diritti soggettivi o inte-

ressi legittimi, direttamente riconducibili alla decisione in oggetto nella deliberazione. La legge toscana si colloca, quindi, nel quadro della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata dall'Italia nel 1998, allorché essa attribuisce il diritto di presentare "osservazioni, informazioni, analisi o pareri", sia per iscritto che in audizioni o indagini pubbliche, tanto al "pubblico interessato" (chi ha un interesse diretto, pretensivo od oppositivo) quanto al "pubblico" in generale, ovvero a chi abbia un interesse di fatto a partecipare (art. 6, c. 7).

Come criterio di delimitazione, vale piuttosto il riferimento al territorio su cui si hanno interessi specifici e generali. Anche se il vincolo è attenuato, visto che la titolarità è estesa ai «residenti» – sino essi cittadini, stranieri o apolidi –, alle «persone che studiano, lavorano o soggiornano nel territorio», ai «i toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana» e «altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo stesso». In definitiva, per dare attuazione al principio di massima inclusività, l'art. 2 prevede un'estensione molto ampia della titolarità che può riguardare molteplici rapporti, quali la nascita, la residenza, il lavoro o lo studio. Non mancano peraltro verso alcuni motivi di incertezza. Il primo riguarda la compatibilità tra la normativa sulla partecipazione e lo Statuto regionale. A giudizio di Luigi Arturo Bianchi, infatti, lo Statuto regionale non consente al legislatore di estendere i contenuti della partecipazione, quali nel caso di specie quelli relativi ai soggetti titolari di tale diritto (2005, p. 379). Viceversa, Marco Ciancaglini, ritiene che la disposizione non sia in contrasto con lo Statuto, poiché l'art. 72, c. 1 facendo riferimento ai soli cittadini, residenti e soggetti sociali organizzati, non impedisce al Consiglio regionale, in sede attuativa, di prevedere ampliamenti a soggetti diversi. L'altra perplessità concerne la discrezionalità riconosciuta ai proponenti in sede di progettazione e all'Autorità regionale nella valutazione di ammissibilità. Ancora Ciancaglini espone il problema all'interno di una valutazione più complessiva: «È tuttavia motivo di incertezza la definizione del criterio di selezione in termini di interesse verso il territorio e l'oggetto della discussione, e di mera utilità dell'intervento, poiché entrambi i canoni sono piuttosto indeterminati – prescindendo formalmente dal possesso di particolari conoscenze o interessi specifici –, e finiscono per subordinare a un apprezzamento eccessivamente discrezionale una situazione giuridica che lo stesso art. 1 definisce in termini di diritto» (2008, pp. 6-7).

## **2. Democrazia degli individui o democrazia associativa?**

Oltre alla questione dei "titoli" che definiscono la possibilità di essere coinvolti, si pone il problema se privilegiare gli individui in quanto tali oppure i rappresentanti dei gruppi organizzati della società civile; una scelta a cui corrispondono metodi di selezione che privilegiano la rappresentatività statistica o la rappresentanza degli interessi coinvolti. Nonostante nella messa in opera vi sia spesso una compresenza di entrambi i soggetti, non vi è alcun dubbio sulla preferenza di pratiche qua-

li le giurie di cittadini, le cellule di pianificazione, i sondaggi deliberativi, le *consensus conferences*, il *town meeting*, etc. che si rifanno ai principi della teoria deliberativa: «Questa famiglia di procedure si caratterizza per avere come soggetto politico di riferimento l'individuo-cittadino, prescindendo dalle sue appartenenze politiche e relazioni sociali: l'obiettivo ottimale esplicito è infatti il coinvolgimento di coloro che normalmente sono esclusi dalle opportunità di esprimere la propria partecipazione oltre le consultazioni elettorali» (Freschi, Raffini 2008, p. 281).

Il tentativo di integrare nei processi decisionali i soggetti "ordinari" segna, quindi, una cesura nei confronti delle pratiche concertative promosse da una concezione associativa della democrazia (Bortolini 2000; Baccaro 2001; Hirst 2002).

Le associazioni rappresentano, di sicuro, una linfa insostituibile della vita civile e politica e, in regioni come la Toscana la loro inclusione è parte costitutiva del modo di intendere la *governance* e i rapporti con la società (Pescarolo 2005; Ramella 2006); eppure da tempo molti studiosi esprimono la preoccupazione che la saldatura tra le istituzioni e le associazioni, tra loro sempre più isomorfe, determini una sorta di "rifeudalizzazione" della sfera pubblica (Habermas 1973). I segni di una comune involuzione particolaristica oggi sono ancora più evidenti, al punto che il tessuto di corpi intermedi che costituisce l'ossatura del capitale sociale spesso pare che escluda più di quanto non includa. Riflettendo sulla commistione tra interessi pubblici e privati allorché si coinvolgono i rappresentanti di gruppi organizzati, Laura Cataldi rileva giustamente che si pone un problema di "fedeltà": «il partecipante all'arena, nel migliore dei casi, sarà portatore di due tipi di fedeltà differenti e difficilmente conciliabili, cioè la fedeltà verso il processo deliberativo, qualora sia autentico, e la fedeltà rispetto all'organizzazione di cui egli è rappresentante. [...] E, se è ipotizzabile, che il partecipante come individuo sia disposto a cambiare le proprie preferenze e a costruire almeno parte dei propri interessi nel corso del processo attraverso il dialogo, è necessario ammettere che, invece, come rappresentante di un'organizzazione sarà meno disposto a mutare le proprie posizioni, in quanto il suo compito è proprio quello di difendere gli interessi che rappresenta senza la facoltà di interpretarli a proprio piacimento» (2008, p. 19).

L'apertura agli individui "ordinari" è il tentativo di contrastare la tendenza al "neocorporativismo" che irreggimenta anche la società italiana, favorendo *stakeholders* che finiscono per stringere delle relazioni privilegiate con gli apparati amministrativi e il ceto politico e che – in virtù della loro struttura, competenza e forza – hanno più dotazione di *voice* per accedere alle arene deliberative e per incidervi. Anche uno studioso, certamente non pregiudizialmente ostile alle realtà organizzate, come Umberto Allegretti conferma che la loro presenza spesso ha «il valore di impedire che solamente le associazioni siano chiamate a partecipare o abbiano una posizione di privilegio, come talora esse pretendono, trasformando il processo in un fatto di pura democrazia associativa o neocorporativa» (2011, pp. 9-10).

Tanto più che non si comprende perché dover attivare dei nuovi processi partecipativi per includere dei soggetti già inclusi nelle decisioni pubbliche da altre procedure di coinvolgimento. In Toscana, in particolare, i piani e i programmi regionali nascono da una complessa concertazione sociale e istituzionale con le associazioni, formalmente definita dalle stesse convenzioni europee, normative nazionali e



regionali e che si inquadra in un modello di *governance* che ha prodotto numerosi strumenti attuativi, quali i Contratti di quartiere, i Programmi di Recupero Urbano, i Programmi di riqualificazione urbana, i Patti territoriali e i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio, i Piani strategici urbani, i Piani sociali di Zona (in Toscana, le Società della Salute), Progetti Integrati di Sviluppo Locale, i Piani di Sviluppo Locale, etc. Si tratta di una relazione assidua tra istituzioni e associazioni, resa ancor più organica dai circuiti decisionali paralleli attivati quasi sempre informalmente dai rappresentanti politici. Come hanno ben esemplificato Daniela Ciaffi e Alfredo, Mela, «Il “tavolo” corrisponde nel concreto ad una o più sedi istituzionali in cui si compie la parte più diretta e formale dell’interazione tra gli attori; oltre ad esso, tuttavia, hanno in qualche misura il carattere di luoghi della partecipazione anche le sedi in cui il confronto avviene in forma indiretta, siano esse spazi fisici (ad esempio, luoghi di convegni, centri studio) o virtuali (teleconferenze, dibattiti televisivi, siti internet). Infine, possono anche essere intesi come luoghi (fisici e virtuali) partecipativi, ma di carattere latente e ancora meno aperti ad un controllo pubblico, quelli in cui si svolge l’attività delle reti di soggetti che hanno capacità di influire sulle decisioni: ad esempio sedi di partito, di associazioni sindacali, di ordini professionali» (2006, pp. 33-34). Certo, è vero, come sostiene Antonio Florida, che il coinvolgimento di tali realtà collettive all’interno dei processi deliberativi potrebbe «assumere una *dimensione pubblica* più ampia e trasparente [...], con una possibile evoluzione da un modello *strategico* di deliberazione (con un gioco a somma zero) ad un modello *dialogico* (con un gioco a somma positiva)». Anch’egli, però, ammette che tali sperimentazioni si rivolgono a «una cerchia più ampia di soggetti» (2007, p. 663), cercando di far emergere gli interessi e i pareri di soggetti che abitualmente non sono “rappresentati”.

La legge toscana si ispira – sia pure in modo non esclusivo – al modello teorico della democrazia deliberativa e ai suoi principi normativi intende fornire una cornice istituzionale e una traduzione procedurale (Florida 2007, 604). Da tale riferimento, discende una marcata preferenza verso il coinvolgimento dei cittadini “ordinari”, a discapito dei gruppi organizzati a cui si rivolgono le procedure concertative. Come rileva l’Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione, il “punto focale” è che se fossero tali soggetti «a “sedere nella stanza dei bottoni”, ovvero a influenzare o assumere le decisioni», la legge 69/2007 «avrebbe perso almeno parte della sua carica innovativa». Per tale ragione, «il “soggetto “principe” dei processi partecipativi dovrebbero essere i “cittadini semplici”, che prendono parte a questi processi a titolo individuale» (Lewanski 2011, p. 10) ed esprimono, per così dire il modo di ragionare e discutere della strada (“*the street-level epistemology*”: Hardin 2003; Joignant 2007; Gaxie 2007; Florida 2008).

Numerose formazioni sociali hanno partecipato attivamente alla lunga fase preparatoria volta a discutere ed elaborare le finalità generali e i contenuti specifici della legge 69/2007. E l’art. 1, c. 2, lett. d stabilisce il principio di «favorire l’iniziativa autonoma degli abitanti e dei soggetti sociali organizzati sia nei processi partecipativi che nella valorizzazione delle competenze diffuse nella comunità regionale». Ciononostante, l’art. 2 include tra i “Titolari del diritto di partecipazione” unicamente le persone fisiche. Diversamente da quanto disposto dal TUEL e

dallo Statuto regionale, le associazioni sono prive non soltanto del diritto di presentare direttamente i progetti locali ma anche prenderne parte. Floridia chiarisce le motivazioni del Legislatore, precisando che, anche in una regione come la Toscana, caratterizzata da una vivace partecipazione del tessuto associativo, «forti e preoccupanti sono apparsi i segni di logoramento della tradizionale *civiness*, con una possibile involuzione particolaristica delle forme di partecipazione, con una crescente “stanchezza” e un esaurimento dei canali e delle forme tradizionali di mobilitazione della “società civile”». Di fronte a questo scenario, la legge intende costruire un nuovo terreno al percorso istituzionale, incentivando il coinvolgimento dei cittadini “comuni”: «Il modello teorico della democrazia deliberativa, con il suo accento sul principio di inclusività, con le sue metodologie fondate sul principio di una discorsività razionale e argomentativa, su tecniche partecipative che «cercano» e sollecitano il coinvolgimento dei cittadini «ordinari», che strutturano la discussione e che rifuggono dalle tradizionali dinamiche assembleari, ha rappresentato la «sponda» teorica e politico-culturale che meglio poteva dare solide basi alle finalità politiche e all’analisi da cui la legge ha preso le mosse» (2009, p. 60).

Il ridimensionamento dei gruppi organizzati viene ulteriormente confermato dalle norme che disciplinano la titolarità del “diritto a proporre” il processo partecipativo presentando la domanda di sostegno regionale. Infatti, l’art. 14 ai commi 1,3,4 della legge stabilisce in modo dettagliato la platea dei soggetti legittimati: a) un numero di cittadini o residenti, siano essi italiani, stranieri o apolidi, purché di età superiore ai sedici anni, o ancora tutti coloro che instaurano un qualche legame “non occasionale” con il territorio in cui vivono, lavorano o studiano, e che varia secondo la soglia demografica del territorio interessato (la legge stabilisce «le seguenti percentuali minime di residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo, raggiunte anche su iniziativa di associazioni e comitati: 1) il 5 per cento fino a mille abitanti; 2) il 3 per cento fino a cinquemila abitanti; 3) il 2 per cento fino a quindicimila abitanti; 4) l’1 per cento fino a trentamila abitanti; 5) lo 0,50 oltre trentamila abitanti»). Inoltre, l’art. 16, c. 1, lett. g, in riferimento alla valutazione di selezione, indica come tra i criteri di priorità il sostegno di «un numero consistente di richiedenti, oltre la soglia minima»); b) gli enti locali, singoli o associati (prioritariamente, secondo quanto disposto dall’art. 16, c. 2, lett. c); c) gli istituti scolastici, singoli o associati, a seguito di deliberazione degli organi collegiali; d) le singole imprese in riferimento a proprie iniziative o propri progetti imprenditoriali che abbiano un impatto di natura ambientale, sociale od economica nel territorio interessato, e con il “supporto” di cittadini o di residenti; peraltro, secondo modalità non precisate, rendendo vaga tale opportunità per le imprese. In definitiva, anche nel novero dei soggetti proponenti non figurano le associazioni, le quali possono attivarsi solo attraverso i propri membri nelle forme previste dall’art. 14, c. 1, lett. a: «la titolarità del diritto a presentare progetti spetta o alle *istituzioni locali* o ai *singoli*, cittadini e residenti, *non* alle associazioni in quanto tali. Queste possono, ovviamente, attivarsi e mobilitarsi, ma devono pur sempre dimostrare di avere il sostegno individuale richiesto. Nessuna presunzione di rappresentatività, *a priori*, dunque: né per le grandi organizzazioni di interesse, né per le grandi associa-

zioni, né per i gruppi che si formano intorno a *single issues*» (Florida 2007, p. 648).

Ciò non significa che esse non possano svolgere un ruolo utile all'interno dei processi partecipativi. Anzitutto, la legge toscana gli attribuisce una funzione di "supporto" o "servente", nel facilitare la raccolta e la presentazione delle domande di sostegno regionale ai progetti locali da parte degli individui, degli enti locali o delle scuole (art. 14, c. 1, lett. a, b, c). Inoltre, l'interpretazione del testo lascia immaginare la possibilità di includere i gruppi organizzati in virtù della "convocazione" da parte dell'Autorità regionale a cui l'art. 17, c. 1 riconosce la facoltà di «condizionare l'accoglimento della domanda a modifiche del progetto» (lett. a) e «indicare modalità di svolgimento integrative» (lett. b) per rendere i progetti più rispondenti ai requisiti di ammissione e ai criteri di priorità, tra cui figurano la «piena parità di espressione di tutti i punti di vista» e «l'inclusione di gruppi sociali o culturali diversi» (art. 15, c. 1, lett. f, g). Ma qui si tratta di «valutare caso per caso». La legge si configura come uno strumento flessibile di incentivazione istituzionale che prevede alcune regole generali, il cui rispetto è premiato dal contributo regionale, lasciando ai promotori e, in misura residuale, ai partecipanti la messa a punto delle modalità attuative. Per quanto intenda dare continuità al loro impiego sino a rendere la partecipazione una «forma ordinaria di amministrazione e di governo», allargarne l'uso «in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi» e offrire le risorse di tipo finanziario, metodologico (assistenza, consulenza, etc.) e logistici (supporti informativi, canali informativi, etc.), essa non la regola rigidamente. Di conseguenza, anche in merito all'inclusione delle associazioni, la legge toscana preserva le esigenze contestuali dei progetti partecipativi, lasciando ai promotori dei margini libertà nella scelta dei partecipanti, seppur condizionata al giudizio dell'Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione.

Alcuni interpreti pongono in evidenza ciò che viene perduto con l'esclusione pressoché totale delle formazioni sociali dai processi partecipativi. Anzitutto, quest'ultimi sono in grado di imporre nell'agenda pubblica dei problemi che gli enti locali preferiscono censurare. In secondo luogo, esse possono bilanciare, attraverso proprie *expertise*, le valutazioni proposte dal sistema politico-amministrativo per indirizzare la discussione e influenzare i partecipanti; per quanto indirettamente, visto che la legge riconosce agli enti locali unicamente il diritto di proposta e, quindi, di organizzazione, escludendo l'intervento diretto nell'arena deliberativa. Infine, i gruppi organizzati assicurano, in misura molto maggiore rispetto ai singoli cittadini, continuità di azione e tutela di interessi diffusi. In tale direzione si muove il giudizio di Marco Ciancaglini: «il segno di chiusura che traspare riduce l'apporto conoscitivo recato dai gruppi organizzati, correndo il rischio opposto, di limitare l'inclusività: da un lato, infatti, si rendono potenzialmente più difficili istanze partecipative così dette *bottom-up*, ossia provenienti dalla società e non dalle istituzioni; dall'altro lato viene fatto un affidamento forse eccessivo nel ruolo degli enti locali e dei singoli, senza ponderare adeguatamente il fatto che anche tali soggetti possono sbilanciare lo sviluppo della discussione: gli uni alternando dilazione e frenesia, nel tentativo di forzare o insabbiare una decisione, gli altri disinteressandosi dei procedimenti partecipativi estesi, non puntuali e a loro poco vicini» (2008, p. 7).

In realtà, è chiaro, che tali riflessioni riguardano non tanto le associazioni col-

laborative stabilmente incluse nei meccanismi istituzionali della Regione Toscana e degli enti locali, bensì quei soggetti organizzati della società civile “insorgente” e “reattiva” che promuovono la partecipazione “dal basso” e dall’esterno ne contestano animatamente le politiche, come molti comitati locali e movimenti sociali.

### **3. Includere i soggetti organizzati più “dissenziati”?**

La vera sfida per i responsabili del processo partecipativo concerne come comportarsi verso quei soggetti organizzati più dissenzienti che esprimono proteste di fronte a scelte programmatiche, linee politiche o decisioni su temi specifici. Si tratta di gruppi che reclamano visibilità e considerazione per i propri valori, interessi e punti di vista. In tali situazioni, la cui fenomenologia è molto varia, si pone il dilemma se proteggere l’arena deliberativa oppure «accettare la sfida e dimostrare che, all’interno di essa, tutte le tesi hanno pari cittadinanza» (Florida 2007, p. 666).

La prima soluzione, evidentemente, mina la credibilità del processo, finendo per dar ragione a coloro che ritengono che la scelta degli organizzatori di privilegiare i cittadini “comuni” non sia motivata dalla volontà di favorire una discussione che non sia orientata da interessi e da opinioni precostituite quanto piuttosto dal proposito di disinnescare la protesta, escludendo «a priori i protagonisti del conflitto a favore di forme di partecipazione individualizzata più controllabili da parte delle istituzioni» (Raffini 2011, p. 68). La netta prevalenza di tale valutazione da parte dei comitati e dei movimenti emerge anche nelle riflessioni svolte da Gloria Regonini (2005). Così come da Anna Carola Freschi quando avverte che, nella partecipazione dei cittadini “comuni”, occorre saper vedere il risvolto della medaglia. Infatti, è vero che le pratiche (e le “retoriche”) centrate sul coinvolgimento dei cittadini isolati raccolgono le spinte all’individualismo e l’ostilità verso il professionismo politico che interessa anche una parte del mondo associativo. Ed è altrettanto vero che la partecipazione dei cittadini “comuni”, non preventivamente posizionati negli schieramenti in campo, con opinioni pregresse deboli, comunque facilmente rivedibili, corrisponde meglio alla visione dialogica della democrazia deliberativa. Tuttavia, l’esclusione dei gruppi organizzati, in particolare di quelli con propri codici interpretativi e conoscenze alternative, risponderebbe all’esigenza di frammentare il pubblico e controllarne il dissenso: «Una letteratura critica delle tendenze in atto a scala internazionale individua così nelle pratiche partecipativo-deliberative istituzionalizzate una soluzione ai problemi di controllo delle sempre più numerose minoranze attive attraverso la creazione di sedi partecipative di *ulteriori*, ad accesso relativamente controllato e con agende definite dagli attori istituzionali. Si tratterebbe insomma di una risposta di chiusura del ceto politico costituito attraverso l’atomizzazione della partecipazione dal basso» (Freschi, Raffini 2008, pp. 310-311).

Per altro verso, se il disegno istituzionale prevedesse l’inclusione dei gruppi organizzati, anche per essi si porrebbe il dilemma se trasformare la protesta in proposta all’interno e alle condizioni stabilite nelle arene deliberative oppure delegittimarne l’impiego. Sulla scorta delle esperienze realizzate, Luigi Bobbio testimonia una loro ambivalenza: «essi oscillano tra l’interesse a essere coinvolti in un proces-

so in cui possono fare sentire la loro voce e il timore di venire ingabbiati, manipolati o cooptati e di compromettere così la propria autonomia» (2002, p. 9). La scelta tra “estranarsi dalla discussione” e “stare al gioco” non è facile per chi ha molte ragioni di diffidenza verso le occasioni di incontro e discussione organizzate dalle medesime istituzioni pubbliche che sono responsabili sul territorio delle politiche tanto avversate. «Per coloro che diffidano o sono sospettosi sull’effettiva “inclusività” di un’arena deliberativa, si profila un tipico *trade-off* tra strategie di *exit* o di *voice*: “costa” (o rende) di più la defezione, o al contrario “usare” gli spazi pubblici di discussione per far sentire comunque la propria voce?» (Florida 2007, p. 666). Tale scelta riguarda anche gli esponenti politici appartenenti a partiti diversi dalla maggioranza al governo nelle istituzioni locali. È successo, ad esempio, in occasione dell’*Electronic Town Meeting* organizzato dalla Regione Toscana durante l’elaborazione della legge, a cui gli esponenti del mondo associativo del centro-destra decisero di non partecipare. Proprio generalizzando i risultati dell’indagine sull’*Electronic Town Meeting* di Marina di Carrara, Anna C. Freschi mette in guardia dall’isomorfia politica tra istituzioni e partecipanti di cui parla Luigi Bobbio: «la promozione di esperienze partecipativo-deliberative da parte degli attori istituzionali, per la difficoltà a coinvolgere nuovi partecipanti (cittadini, distanti dalla politica, minoranze attive conflittuali, opposizioni politiche), finisce per intercettare prevalentemente interlocutori affini ai promotori» (Freschi, Raffini 2008, p. 309).

Pur accettando la legittimità della soluzione deliberativa, i gruppi dissenzienti possono contestarne, in qualsiasi momento, le modalità concrete di realizzazione del *setting*; ad esempio, la composizione dell’arena, la definizione dell’agenda, la scelta dei facilitatori ed esperti, la conduzione del processo e la decisione assunta. Una volta che si accettano le regole che governano la deliberazione e su cui i partecipanti e gli stessi facilitatori hanno un potere di modifica assai limitato, dovrebbe prevalere la responsabilità per gli impegni assunti verso gli altri e con se stessi. Ad esempio, rispetto alle decisioni, anche i più refrattari, preso atto che la loro opinione è minoritaria, non potrebbero far altro che «impegnarsi a ricercare quello che, dal loro punto di vista, potrà essere considerato solo un *second best*» (Florida 2007, p. 665). Non sempre ciò accade. L’idea di un’arena deliberativa in cui le loro posizioni siano una delle possibili soluzioni al problema di scelta collettiva mal si concilia con una visione morale e politica “intransigente” che concepisce l’azione in base a “principi non negoziabili”. Tali preferenze rischiano di «generare anche conflittualità dentro la società partecipante, non solo nei casi estremi – che di per sé si mettono fuori della democrazia partecipativa e rientrano piuttosto nello spazio pubblico agonistico – nei quali quei soggetti rifiutano il metodo partecipativo per asserragliarsi nella loro autonomia e in un atteggiamento contestativo, ma anche allorché intervengono nel processo con un’affermazione di privilegio per la loro presenza e di svalutazione o quanto meno di pretesa di inquadramento subordinato dei cittadini non organizzati» (Allegretti 2010, p. 35). Probabilmente, non vi sono delle soluzioni predefinite a tale stallo. È possibile comporre delle arene deliberative miste, in cui vi sia una rappresentanza degli interessi organizzati e un campione di cittadini rappresentativi di tutta la popolazione, affidandosi alla ragionevolezza che i partecipanti saranno in grado di esprimere dentro una cornice normativa che

regola la discussione in base ai principi di trasparenza, informazione e imparzialità. Occorre aver fiducia nella capacità di discernimento e nelle opportunità che derivano dall'interazione tra diversi. Coerente con i presupposti della teoria deliberativa, Luigi Bobbio espone i termini del problema: «La scommessa che sta dietro a questo approccio è che qualsiasi cittadino, messo in condizioni di interloquire con gli altri e di assumere le informazioni necessarie, sia in grado di esprimere posizioni puntuali su qualsiasi problema pubblico e costruire, insieme agli altri, soluzioni intelligenti» (2006, p. 18). Come avverte Florida, se ciononostante si ritiene che «i cittadini siano comunque “accecati” dall'ideologia dominante e non sappiano riconoscere più i loro “veri” interessi, non resta che teorizzare l'agitazione permanente di minoranze illuminate o la mera testimonianza dei pochi saggi rimasti sulla scena» (2008, p. 33), ovvero due idee che non appartengono al campo della democrazia.

#### **4. Quante persone sono coinvolte? E come si selezionano?**

Le arene deliberative dovrebbero assicurare la massima inclusività, coinvolgendo tutti i soggetti interessati dalla decisione. Si tratta, evidentemente, di una regola che intende dare attuazione ai principi di eguaglianza e di pluralismo delle posizioni socio-culturali (Cohen 1989). Eppure questa condizione è irrealizzabile. In realtà, solo una piccola parte della popolazione è effettivamente coinvolta. Certo, come sottolinea Donatella della Porta, vi sono esperienze, come i bilanci partecipativi di Porto Alegre, che coinvolgono «migliaia di cittadini combinando gruppi di lavoro e assemblee su varie aree tematiche di policy e sub-aree territoriali della città metropolitana». Questo tipo di processo prevede altresì una serie di accorgimenti e procedure «finalizzate a incrementare la partecipazione attiva, tra cui i turni equi e rigorosi nel prendere la parola, l'elezione di delegati in proporzione al numero dei partecipanti alle assemblee pubbliche, l'agenda delle principali assemblee fissata ogni anno e l'individuazione di alcuni passaggi fondamentali del processo. Il modello del bilancio partecipativo enfatizza la partecipazione di tutti i cittadini interessati da determinate decisioni» (della Porta 2008, pp. 28-29). In genere, però, le arene avvicinano un numero ridotto di persone: dalle poche migliaia o centinaia dei sondaggi deliberativi e dei *Town meeting* (peraltro suddivise in gruppi più piccoli) sino alle decine delle *Planungszelle*, *Consensus Conferences* e giurie di cittadini. D'altra parte, la tradizione repubblicana, che da James Madison giunge sino a James S. Fishkin (1995), condivide l'idea che la discussione sia ristretta, con la facoltà di confrontarsi di persona. Luigi Bobbio ne riassume così il senso: «l'obiettivo di coinvolgere *tutti* è sicuramente molto pretenzioso, quasi mai raggiungibile in forma completa e forse nemmeno augurabile, dal momento che l'effettiva partecipazione di «tutti» potrebbe addirittura essere di ostacolo all'efficacia della deliberazione» (2002, p. 13). È il paradosso di una democrazia inclusiva che, per converso, riesce a coinvolgere solo “qualcuno” su “tutti”: «L'ambizione di includere tutti si traduce, però, in un modo o nell'altro, nel coinvolgimento intensivo di una piccola parte della popolazione interessata, segnalando così un aspetto paradossale della democrazia partecipativo-deliberativa ben presente ai suoi teorici» (Cellini, Freschi, Mete

2007, p. 3). Un paradosso che rischia di far sembrare tali esperienze «importantissime per chi le vive» pur essendo «ignote al grande pubblico» (Bobbio 2002, p. 26).

La composizione dell'arena deliberativa, dunque, richiede la selezione dei partecipanti e la dottrina ha elaborato diversi metodi per rendere applicativo il principio di inclusività. In particolare, a partire da una copiosa analisi comparativa, Luigi Bobbio ha distinto tre modalità di selezione: «In alcuni casi si procede a sorteggiare una lunga lista di cittadini e a selezionare, all'interno di essa, coloro che si dichiarano disponibili a partecipare all'esperienza. In altri casi si punta a costruire un campione stratificato. In altri ancora si chiede ai cittadini, attraverso un annuncio pubblico, di manifestare la loro disponibilità e si procede poi al sorteggio all'interno di tale elenco di volontari» (2002, p. 14). Per un'ovvia ragione posta in evidenza da Luigi Pellizzoni, tutti questi criteri non prevedono delle procedure elettive sulla falsa riga della rappresentanza politica: «Dato che le democrazie funzionano già in questo modo [...] è difficile giustificare la creazione di nuove istituzioni basate sul medesimo principio, tra l'altro di costosa applicazione» (2005, pp. 32-33). Sia che si prediliga la costruzione di un campione casuale comune o stratificato della popolazione di riferimento in base alle caratteristiche socio-demografiche o alle posizioni iniziali (metodo del "microcosmo") o che si lanci un bando di partecipazione (metodo della "porta aperta") tali metodologie sono rette dal sorteggio. Nell'uno e nell'altro caso, dopo aver verificato le adesioni alle proposte o le richieste pervenute, è prevista un'ulteriore selezione dei soggetti sino a raggiungere il numero stabilito, in modo più o meno rigoroso, dal disegno istituzionale.

Il metodo della porta aperta richiede che qualsiasi cittadino possa decidere se partecipare o rimanerne fuori, semplicemente rispondendo all'appello pubblico degli organizzatori. È una procedura di auto-selezione tipica delle assemblee popolari, in cui ogni individuo può entrare, ascoltare, prendere la parola, impiegata anche nel bilancio partecipativo di Porto Alegre (G. Allegretti 2003; Pont 2005) e, in modo esclusivo o prevalente, in molte esperienze italiane. Il maggiore limite è, ovviamente, quello della "disomogeneità del coinvolgimento", che riguarda per lo più la cosiddetta "cittadinanza attiva", cioè coloro che sono più consapevoli e disponibili a impegnarsi nel pubblico (Magnaghi 2006, pp. 143-144): «è probabile che la soglia venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, habitués della partecipazione [...] ed è probabile che finiscano per autoescludersi coloro che hanno maggiori impegni familiari (le madri), lavorativi (i lavoratori autonomi) o che preferiscono utilizzare altrimenti il loro tempo libero (i giovani)» (Bobbio, Pomatto 2007, pp. 10-11).

Per limitare il fenomeno dell'auto-selezione dei "cittadini attivi" o dei soggetti che hanno degli interessi personali nella vicenda e, quindi, al fine di favorire la partecipazione della "gente comune", molte tecniche prevedono il ricorso a campioni statistici. La selezione casuale consente di coinvolgere delle persone differenti che, difficilmente, si sarebbero confrontate sui quei temi e in genere non sono consultate dal sistema politico-amministrativo. L'obiettivo è quello di costruire un campione che non risponda ai criteri della rappresentanza ma a quelli della rappresentatività. Inoltre, si può prevedere che tale campione sia non solo estratto casualmente ma anche stratificato sulla base di variabili socio-demografiche relative alla popo-



lazione, quali ad esempio l'età, il genere, il livello di istruzione, professione, etc. oppure in base alle posizioni iniziali su una determinata *issue*» (Pellizzoni 2007).

La legge toscana non prescrive l'adozione di particolari metodologie di selezione dei partecipanti, anche se l'Autorità regionale incoraggia la rappresentatività sociologica, vale a dire l'estrazione stratificata di un campione casuale di cittadini.

## 5. L'inclusione dei soggetti “deboli” e di quelli “forti”

Un ultimo aspetto relativo all'inclusione dei soggetti nelle arene deliberative riguarda il principio di pari opportunità. Il fatto è che la partecipazione è volontaria e inevitabilmente si verificano fenomeni di auto-selezione che sovra-rappresentano alcune categorie di soggetti e di auto-esclusione di altre, già sotto-rappresentate nei centri del potere, incrementandone la marginalizzazione (Millefiorini 2002, pp. 57-58). Per tale ragione occorre non solo assicurare l'inclusione di tutte “voci possibili”, ma favorire la partecipazione dei soggetti abitualmente meno rappresentati dai processi decisionali, introducendo per così dire correttivi di “eguaglianza sostanziale”.

La prima categoria a cui prestare attenzione sono i cosiddetti “soggetti deboli”, la cui definizione operativa non è così immediata né sul piano sociologico né su quello giuridico. Lo sottolinea Elettra Stradella, che pur propone la seguente definizione. I soggetti “deboli” sono «quelli che in via ordinaria, in assenza degli strumenti della democrazia partecipativa, non possiedono gli strumenti giuridici per partecipare, oppure [...] presentano oggettive difficoltà a partecipare» (2008, p. 13).

I primi sono determinati dall'assenza dei diritti politici che consentono la partecipazione. È il caso, ad esempio, degli stranieri, soprattutto di quelli extracomunitari, ma anche dei giovani cittadini che non hanno raggiunto la maggiore età.

La legge toscana interviene all'art. 2, c. 1, lett. a, indicando tra i titolari del diritto di partecipazione «gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi». Tale apertura mira a includere nel circuito politico una quota crescente della popolazione (dall'analisi dei *trend* demografici si prevede che nel 2023 gli stranieri saranno il 12% dei residenti. Cfr. Petretto 2005, p. 114) esclusa dalle forme di democrazia diretta e dal diritto di voto e, dunque, dalla costituzione degli organi di rappresentanza. In assenza di una normativa nazionale, l'art. 3, comma 6 dello Statuto regionale (2005) non può che limitarsi a porre il principio che “La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati”. Tale auspicio è stato ribadito anche dalla l.r. 29/2009 (*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*). Inoltre, l'ordinamento toscano, sul fondamento normativo di convenzioni comunitarie e leggi nazionali, promuove la costituzione dei Consigli e delle Consulte degli stranieri a tutti i livelli istituzionali. Tra le fonti che ha affrontato la materia cfr. Franchi Scarselli (2003), Salazar (2006), Algotino (2006), Regione Toscana, Anci Toscana e UPI Toscana (2010).

La questione dei minorenni, invece, non costituisce un aspetto importante della normativa toscana. L'unica disposizione che li riguarda è quella in cui si attribuisce il diritto di proposta anche a un numero di cittadini o residenti, siano essi italiani,



stranieri o apolidi, purché di età superiore ai sedici anni, variabile anch'esso secondo le soglie demografiche. Vi è piuttosto un interesse generale alla partecipazione dei giovani, in cui si riconosce una categoria "debole" per risorse materiali, relazionali e culturali. Come attestano numerose indagini condotte negli ultimi decenni (Bettin Lattes 2001; Caniglia, 2002; Bontempi, Pocaterra, 2007; Bettin Lattes, Monti Bragadin, Pirmi 2008; Grifone Baglioni 2011), la marginalità economica e sociale dei giovani si rispecchia nell'esclusione o perifericità nello spazio politico. Di recente, Luca Raffini ha posto bene in evidenza i termini essenziali del problema: «Le nuove pratiche partecipative riescono a promuovere l'inclusione, l'*empowerment* individuale e la cittadinanza attiva se offrono risorse e voce ai gruppi caratterizzati da processi di marginalizzazione e di esclusione (vecchie e nuove). Tra questi appare particolarmente rilevante la condizione giovanile, essendo i giovani una delle categorie più vulnerabili rispetto all'incertezza e alla precarietà, tali da tradursi in forme di esclusione dalla cittadinanza [...]. Diventa essenziale la capacità delle amministrazioni locali di coinvolgere i giovani di oggi e gli adulti di domani nella progettazione condivisa dello sviluppo del territorio» (Raffini 2011, p. 62).

Riguardo ai soggetti «che hanno oggettive difficoltà a partecipare» non si ricorre a criteri giuridico-normativi bensì a quelli economici, sociali e culturali (Lewanski 2007, 6). Di fronte a tali forme di diseguaglianza, occorre promuovere la partecipazione «con idonei mezzi di discriminazione positiva, al fine di consentire il superamento delle asimmetrie che di fatto tendono a riprodursi» (Allegretti 2011, p. 9). Questa istanza è accolta dalla legge toscana, in primo luogo, ponendo l'esigenza di distribuire i contributi pur limitati nelle diverse province della Regione tenendo conto di ragioni di "equità territoriale". Infatti, nella selezione delle proposte l'Autorità regionale deve valutare come criterio di priorità che tali progetti abbiano «svolgimento su territori che presentano particolari situazioni di disagio» (art. 16, c.1, lett. b). All'interno di ogni territorio vi sono, poi, delle costellazioni variabili del disagio personale e sociale, a cui allude – con una formula contraddittoria perché al contempo troppo generica e specifica – l'art. 16, c. 1, lett. a, stabilendo come criterio di priorità «il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, compresi i diversamente abili». Sono più precise le norme sulla condizione di genere che – lo dimostrano molti studi (Gaiotti de Biase 1998; B. Beccalli 1999, Pescarolo 2001; Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi 2003; F. Beccalli 2008) – rappresenta un fattore di discriminazione sempre presente. Il problema è capire se la diffusione dei nuovi processi partecipativi possa andare nella direzione di una maggiore incidenza femminile sull'elaborazione delle politiche pubbliche e, dunque, delle pari opportunità tra uomini e donne. A tale proposito, la normativa toscana non solo indica tra i propri obiettivi generali quello di «contribuire alla parità di genere» (art. 1, c. 3, lett. f), ma prevede, all'art. 16, c. 1, lett. d, che nella selezione dei progetti, l'Autorità regionale debba giudicare come prioritari quelli che «si fanno carico di agevolare, attraverso spazi, tempi e luoghi idonei, la partecipazione paritaria di genere».

La legge presta, inoltre, considerazione alle minoranze culturali, indicando tra i criteri di ammissibilità che si faccia quanto ragionevolmente possibile per assicurare la presenza di appartenenti a «gruppi sociali o culturali diversi» (art. 15, c.1 lett. g). Come ha consigliato l'Autorità regionale, precisando un principio generale pen-

sato per tale fattispecie, ai cittadini sorteggiati può essere «necessario aggiungere alcuni altri soggetti ‘a invito’ (ovvero scelti nominalmente) in quanto espressione di gruppi troppo poco numerosi, e quindi esclusi da una selezione a campione».

Da ultimo, Luigi Bobbio ci ricorda che il coinvolgimento dei soggetti “deboli” è certo la «scommessa fondamentale della democrazia partecipativa». Così come è altrettanto vero che essi sono «i più difficili da coinvolgere». E ciononostante nella valutazione dei costi e dei benefici tali soggetti siano quelli che – non avendo altre opportunità di far sentire la propria “voce” e, quindi incidere sulle decisioni finali – dovrebbero maggiormente “mettersi in gioco”. Tuttavia, spesso il problema è quello – opposto – di riuscire a coinvolgere i soggetti “forti” «che hanno tutti i mezzi per premere sulle istituzioni mediante canali più o meno personalizzati e occulti, ma – proprio per questo – sono poco disponibili a esporsi al confronto nell’arena pubblica. La democrazia partecipativa ha, viceversa, la vitale necessità di includere i poteri forti e di far sì le loro ragioni siano sottoposte al dibattito collettivo. Se non ci riesce, ossia se si mantengono due canali separati, è probabile che le richieste dei forum pubblici verranno regolarmente frustrate dalla connivenza occulta tra interessi forti e élites politiche» (2006, p. 16). Una condizione di riuscita dei processi partecipativi dovrebbe essere di coinvolgere tali soggetti, rendendo maggiormente trasparenti gli interessi e i soggetti che influenzano le scelte pubbliche, responsabilizzando coloro cui compete la deliberazione e incrementando la probabilità che la decisione finale rispecchi maggiormente la volontà di molti e non di pochi (dando per scontata una tendenziale equivalenza tra “forti” e “pochi”))» (Stradella 2009, p. 13). Ne segue la regola per cui ogni volta che si affronta il problema di tradurre sul piano operativo i principi della democrazia deliberativa – nel nostro caso quello di inclusione – occorre avere presente che è in gioco la loro credibilità. In effetti, come scrive Floridia «uno dei motivi di scetticismo più ricorrenti, nei confronti del modello teorico della democrazia deliberativa, è proprio quello che si rivolge alla presunta “impraticabilità” o all’“irrealismo” delle premesse normative su cui poggia il suo edificio teorico; un atteggiamento che, nel migliore dei casi, pur concedendo il beneficio di un certo interesse agli “esperimenti” deliberativi, ne asserisce però la dimensione intrinsecamente parziale e non estendibile» (2009, p. 58).

### Riferimenti bibliografici

- Algotino A. (2006). *I diritti politici dello straniero*. Napoli: Jovene.
- Allegretti G. (2003), *L’insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze: Alinea.
- Id., Frascaroli M.E., a cura di (2006), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*. Firenze: Alinea.
- Allegretti U. (2006), Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa, *Democrazia e diritto*, XLIV, 3, pp. 7-13.
- Id. (2008), Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione, *Democrazia e diritto*, XLVI, 2, pp. 175-217.
- Id. (2010), Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia. In Allegretti G., a cura di, *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in*

- Europa*. Firenze: Firenze University Press, pp. 5-46.
- Id. (2011), Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia, *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, pp. 1-17.
- Baccaro L. (2001), Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?, *Stato e mercato*, 72, pp. 383-411.
- Beccalli B., a cura di (1999), *Donne in quota*. Milano: Feltrinelli.
- Beccalli F. (2008), Identità di genere e rappresentanza politica, *Partecipazione e Conflitto*, 0, pp. 141-156.
- Bettin Lattes G., a cura di (2001), *La politica acerba. Saggi sulla cultura civica dei giovani*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Id., Monti Bragadin S., Pirmi A., a cura di (2008), *Tra il palazzo e la strada. Giovani e democrazia in Europa*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bianchi L. (2005). Art. 72. *Principi*. In M. Carli, P. Caretti e E. Rossi, a cura di, *Commentario allo Statuto*. Torino: Giappichelli, pp. 379-383.
- Bin R., Brunelli G., Pugiotto A. e Veronesi P., a cura di (2003). *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*. Torino: Giappichelli.
- Bobbio L. (2002), Le arene deliberative, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 5-29.
- Id., a cura di (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli-Roma: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Id. (2005), *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*. In Pellizzoni L., a cura di, *La deliberazione pubblica*. Roma: Meltemi, pp. 177-203.
- Id. (2006), Dilemmi della democrazia partecipativa, *Democrazia e diritto*, XLIV, 4, pp. 11-26.
- Id., a cura di (2008), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Id., Pomatto G. (2007), *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, rapporto redatto nel quadro di una ricerca sulla qualità della democrazia coordinata da Fabbrini S. per conto della Provincia Autonoma di Trento.
- Bontempi M., Pocaterra R. (2007), *I figli del disincanto. Giovani e partecipazione politica in Europa*. Milano: Bruno Mondadori.
- Bortolini M. (2000), La democrazia associativa, *Teoria politica*, XVI, 2, pp. 77-96.
- Caniglia E. (2002), *Identità, partecipazione e antagonismo nella politica giovanile*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Cataldi L. (2008), *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*. Torino: Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica-Centro Einaudi.
- Cellini E., Freschi A.C., Mete V. (2007), Chi sono i partecipanti delle esperienze di politiche pubbliche partecipative? Il caso del Town Meeting regionale toscano, XXI Convegno SISP, Catania, 20-22 settembre.
- Ciaffi D., Mela A. (2006), *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Roma: Carocci.
- Ciancaglini M. (2008), La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007, *Osservatorio sulle fonti*, pp. 12-28.
- Cohen J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. In Hamlin A. e Pettit P., a cura di, *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Oxford: Basil Blackwell, pp. 17-34.
- Cudia C. (2008), La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato, *Diritto Pubblico*, 1, pp. 263-314.
- della Porta D. (2008), La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa, *Partecipazione e conflitto*, 0, pp. 15-42.
- Elster J. (1998), Introduction, in Id., a cura di, *Deliberative Democracy. Essays on Reason and*

- Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-18.
- Fishkin J. (1995), tr. it. *La nostra voce. Opinione pubblica e democrazia, una proposta*. Venezia, Marsilio, 2003.
- Floridia A. (2006), Le buone ragioni per una legge regionale sulla partecipazione pratiche della democrazia deliberativa, Seminario Internazionale “Le vie della partecipazione nell’esperienza toscana”, Firenze, 19 maggio.
- Id. (2007), La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, XXI Convegno SISP, Catania, 20-22 settembre; poi in *Le istituzioni del federalismo*, 5, pp. 603-681.
- Id. (2008), Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione, *Stato e mercato*, 1, pp. 83-110.
- Id. (2008), Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul “caso Castelfalfi”, XXII Convegno SISP, Pavia, 4-6 settembre.
- Id. (2009), La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana, *Reset*, 114, pp. 58-60.
- Id. (2010), Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana. In Allegretti G., a cura di, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., pp. 89-112.
- Franchi Scarselli G. (2003), *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri, Diritto immigrazione cittadinanza*, 3, pp. 35-62.
- Freschi A.C., Raffini L. (2008), Processi deliberativi istituzionali e contesto politico. Il caso della Toscana, *Stato e mercato*, LXXXIII, 2, pp. 279-315.
- Idd. (2010), Democrazia, partecipazione e deliberazione. Introduzione, *Partecipazione e Conflitto*, 3, pp. 5-16.
- Gaxie D. (2007), Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des ‘citoyens’, *Revue française de science politique*, LVII, 6, pp. 537-557.
- Ginsborg P., *La democrazia che non c’è*, Torino, Einaudi, 2006.
- Grifone Baglioni L., a cura di (2011), *Scegliere di partecipare*. Firenze: Firenze University Press.
- Habermas J. (1973), tr. it. Sulla logica dei problemi di legittimazione. In Id., *La crisi di razionalità nel capitalismo maturo*, Bari: Laterza, 1975, pp. 105-159.
- Hardin R. (2003), Street-level Epistemology and Democratic Participation. In Fishkin J.S., Laslett P., a cura di, *Debating Deliberative Democracy*, Malden-Oxford: Blackwell, pp. 163-181.
- Hirst P. (2002), Rinnovare la politica attraverso le associazioni, *Teoria politica*, XVIII, 3: 3-20, poi in Bonanate L., a cura di (2011). *Teoria politica e democrazia. Dal passato al futuro*. Milano: FrancoAngeli, pp. 125-142.
- Joignant A. (2007), Compétence politique et bricolage. Les formes profanes du rapport au politique, *Revue française de science politique*, LVII, 6, pp. 799-818.
- Lewanski R. (2007), La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica, *Aggiornamenti Sociali*, LVIII, 12, pp. 743-754.
- Id. (2010), Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell’applicazione. In Allegretti G., a cura di, *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., pp. 241-262.
- Id. (2011), *Istruzioni per l’uso*, Firenze, Autorità regionale per la partecipazione.
- Id. (2011), Istituzionalizzare la partecipazione deliberativa: la politica della Regione Toscana, *Scienza dell’Amministrazione*, LVII, 1, pp. 11-32.
- Magnaghi A. (2006), Dalla partecipazione all’autogoverno locale: verso il federalismo municipale solidale, *Democrazia e diritto*, XLIV, 3, pp. 134-150.
- Millefiorini A. (2002), *La partecipazione politica in Italia. Impegno politico e azione collettiva negli anni Ottanta e Novanta*, Roma: Carocci.
- Paba G., Pecoriello A., Perrone C., Rispoli F. (2009), *Partecipazione in Toscana. Interpretazione*

- zioni e racconti*. Firenze: Firenze University Press.
- Pasquino G. (2007), *Nuove teorie della democrazia?*, in Id., a cura di, *Strumenti della democrazia*. Bologna: il Mulino, pp. 153-179.
- Pellizzoni L. (2005), Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa. Id., a cura di, *La deliberazione pubblica*, Roma: Meltemi, pp. 7-48
- Id. (2007), Opinione o indagine pubblica? Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 101-126.
- Id. (2008), *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, *Partecipazione e conflitto*, 0, pp. 93-116.
- Pescarolo A. (2001), *Donne e uomini nella politica. Risorse, reti, percezioni di sé*, Firenze: Irpet.
- Id., a cura di (2005), *La società toscana: un'isola di senso civico in Italia? Un'indagine Irpet-Demos sui cittadini e le istituzioni*. Firenze: Irpet-Demos.
- Petretto A., a cura di (2005), *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro: dalle analisi alle politiche*. Firenze: Irpet.
- Pizzanelli G. (2008), Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69), *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, pp. 129-150.
- Pont R. (2005), *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma: Edizioni Alegre.
- Putini A. (2011), *Esperimenti di democrazia. I bilanci partecipativi in Italia*. Roma: Aracne.
- Raffini L. (2011), Le nuove forme della partecipazione: dai comitati alle arene deliberative. In Grifone Baglioni L., a cura di, *Scegliere di partecipare*. cit, pp. 53-82.
- Ramella F. (2006), *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*. Roma: Donzelli.
- Raniolo F. (2007<sup>2</sup>), *La partecipazione politica*. Bologna: il Mulino.
- Ravazzi S. (2006), L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, pp. 259-282.
- Regione Toscana, Anci Toscana, UPI Toscana (2010), Convegno "La partecipazione politica degli stranieri: organismi di rappresentanza e partecipazione alla governance dell'immigrazione e alla vita pubblica locale", Firenze, l'Istituto degli Innocenti, 11 dicembre.
- Regonini G. (2005), Paradossi della democrazia deliberativa, *Stato e mercato*, 73, pp. 3-31.
- Salazar C. (2006), Brevi note intorno all'"aspra contesa" tra governo e autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli stranieri extracomunitari. In Calvieri C., a cura di, *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Torino: Giappichelli, pp. 143 ss.
- Sgueo G. (2010), Democrazia di prossimità e legislazione regionale. Le leggi n. 69 del 2007 della Regione Toscana e n. 3 del 2010 della Regione Emilia Romagna, *Scientia Iuris*, 14, pp. 193-219.
- Sintomer Y., Allegretti G. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma: Ediesse.
- Stradella E. (2008), Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di stato democratica? Appunti a partire dalla legge della regione toscana n. 69/2007, *Osservatorio sulle fonti*, 3, pp. 1-29.
- Valastro A. (2007), La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?. In Raveraira M. (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Manelli: Rubbettino, pp. 153 ss.
- Young I.M. (2000), *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zetti I., a cura di, (2011), *Partecipazione, politiche pubbliche, territori*. La L.R. 69/2007, Firenze: Irpet.