

S. Cervia
(a cura di)

OLTRE LE CIRCOSCRIZIONI

Ripensare le regole
della democrazia locale

EDIZIONI

plūs
pisa university
press

Scienze Sociali / 9

Collana Scienze Sociali

Direttore

Mario Aldo Toscano

Comitato scientifico

Prof. Mario Aldo Toscano, University of Pisa, Italy

Prof. Alessandro Bruschi, University of Firenze, Italy

Prof. David L. Altheide, Arizona State University, USA

Prof. Anders J. W. Andersen, University of Agder, Norway

Prof. Luigi Bonanate, University of Torino, Italy

Prof. Andrea Salvini, University of Pisa, Italy

Volumi pubblicati

1. Gabriele Tomei, *Comunità trans locali. Identità e appartenenze alla prova della mondializzazione*
2. Franco Angioni, *Costruire la pace. Possibilità e vincoli*
3. Mario Aldo Toscano, Sofia Capuano (a cura di), *Perché sia possibile. Modelli di pensiero-azione per la pace*
4. Luca Corchia (a cura di), *Rei occulti. La violenza sulle donne nella Provincia di Massa-Carrara*
5. Vincenzo Mele (a cura di), *Sociology, Aesthetics and the City*
6. Gabriele Tomei (a cura di), *Capire la Crisi. Approcci e metodi per le indagini sulla povertà*
7. Rachele Benedetti, *Esclusione e lavoro. Alcuni percorsi di ricerca tra crisi economica, traiettorie soggettive e welfare locale*
8. Andrea Salvini, Anders Johan W. Andersen (a cura di), *Interactions, Health and Community*
9. Silvia Cervia (a cura di), *Oltre le circoscrizioni. Ripensare le regole della democrazia locale*

OLTRE LE CIRCOSCRIZIONI

Ripensare le regole della democrazia locale

a cura di
Silvia Cervia

EDIZIONI

plūs
pisa university
press

Silvia Cervia, (a cura di)

Oltre le circoscrizioni. Ripensare le regole della democrazia locale / a cura di Silvia Cervia. – Pisa : Plus-Università di Pisa, c2011 - (Scienze sociali ; 9)

323.042 (21.)

I. Cervia Silvia 1. Partecipazione politica

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Regione Toscana



Comune di Pisa



Dipartimento di Scienze Politiche
e Sociali Università di Pisa

Pubblicazione edita con il contributo di DercoModus srl.



ricerca e consulenza sociale / policy management

© Copyright 2011 by Edizioni Plus – Pisa University Press

Lungarno Pacinotti, 43

56126 Pisa

Tel. 050 2212056 – Fax 050 2212945

info.plus@adm.unipi.it

www.edizioniplus.it

Member of



Association of American
University Presses

ISBN 978-88-8492-818-4

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

Le riproduzioni per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

L'eguaglianza politica senza discussione non serve a molto,
perché non è nient'altro che il potere senza
l'opportunità di pensare a come andrebbe utilizzato.

James S. Fishkin, 1991, 36

Il testo presenta i risultati di una esperienza complessa e particolarmente significativa sotto il profilo della elaborazione e collaborazione istituzionale. Esso prende le mosse da una legge innovativa recentemente varata dal Consiglio regionale della Toscana, intesa a promuovere originali forme di partecipazione democratica. Il Comune di Pisa ha colto questa opportunità nella maniera più solida sia dal punto di vista programmatico che dal punto di vista concretamente operativo. È stato, quindi, formalizzato un progetto di ricerca-azione che ha ottenuto il sostegno ufficiale degli appositi organismi della Regione Toscana e ha permesso di procedere alla costruzione di un percorso cittadino di grande e non rituale rilevanza. Al sindaco Marco Filippeschi e all'assessore David Gay va il riconoscimento di aver posto come momento fondamentale del loro programma di governo il tema della partecipazione ai livelli più prossimi alle aspettative dei cittadini sulla base, peraltro, di una tradizione di lavoro assolutamente positiva, quale quella delle Circoscrizioni.

La progettazione e supervisione scientifica del lavoro teorico ed empirico è stata affidata al prof. Mario Aldo Toscano del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pisa che si è avvalso di un cospicuo gruppo di giovani studiosi il cui contributo è stato assiduo ed efficace dalla prime fasi fino alle ultime e conclusive. Li ricordiamo con l'affettuosa considerazione che si deve al loro impegno: Antonella Cirillo, Marco Chippesi, Luca Corchia, Claudia Damari, Linda Ferretti, Giovanna Lucci, Elisa Mattutini e Gerardo Pastore.

Al prof. Andrea Borghini e alla prof.ssa Roberta Bracciale va il ringraziamento più cordiale per le loro sollecitazioni e per il confronto intellettuale istituito durante tutto l'itinerario.

Viva gratitudine deve essere inoltre espressa a quanti, dall'interno del Comune di Pisa, nelle due Direzioni interessate, hanno sostenuto l'intera esperienza: Daniela Burchielli e Luigi Paoli in primis. Un sentito grazie va, egualmente, ai funzionari che hanno partecipato al corso di formazione e che hanno voluto e saputo mettersi in gioco con entusiasmo e generosità: Sandra Bertini, Caterina Corbo, Barbara Dainelli, Rosa Daniele, Sandra Ferrari, Annalisa Fontana, Tiziana Fustini, Lucia Magliocca, Roberto Marchi, Concetta Moni, Paola Senatore e Giuseppa Vallone.

A tutti quei cittadini di Pisa, infine, che hanno contribuito con le loro idee, le loro proposte e il loro vissuto a dare vita ad un dialogo costruttivo e proficuo, va un riconoscimento speciale: essi hanno permesso una verifica iniziale assai promettente per gli sviluppi futuri non solo del processo partecipativo ma anche della speranza pubblica.

Silvia Cervia
Coordinatrice del Progetto 'Pisa-Partecipa'

INDICE

Premessa	
La partecipazione come priorità del <i>programma di mandato</i> di <i>Marco Filippeschi</i>	p. 11
Prefazione	
Dialectiche della partecipazione di <i>Mario Aldo Toscano</i>	15
Introduzione	
‘Pisa-Partecipa’. Un percorso di meta-partecipazione di <i>Silvia Cervia</i>	21
Sezione prima	
SCENARI TEORICI E QUADRI NORMATIVI	31
I. La <i>nouvelle vague</i> della democrazia deliberativa di <i>Luca Corchia</i>	33
II. L’Unione Europea e la partecipazione. Tra orizzonti simbolici e prassi istituzionale di <i>Silvia Cervia</i>	63
III. L’Italia e la riforma degli Enti locali. Buon governo, trasparenza e partecipazione di <i>Linda Ferretti</i>	85
IV. La legge 69/2007. La partecipazione nel sistema politico-istituzionale toscano di <i>Antonio Floridia</i>	97
Sezione seconda	
IL PROCESSO PARTECIPATIVO	115
V. I Responsabili Territoriali della Partecipazione come ‘agenti del cambiamento’ di <i>Silvia Cervia</i>	117
VI. La partecipazione come processo e come contenuto. Il caso ‘PisaPartecipa’ di <i>Silvia Cervia</i>	129

VII. La comunicazione istituzionale di <i>Daniela Burchielli</i>	153
VIII. Il percorso partecipativo visto dai cittadini di <i>Marco Chiappesi</i>	163
Sezione terza PERCORSI ISTITUZIONALE	177
IX. Rappresentanza. L'esperienza delle Circoscrizioni a Pisa di <i>David Gay</i> e <i>Linda Ferretti</i>	179
X. Partecipazione e decentramento nel Comune di Pisa. di <i>David Gay</i>	189
XI. I Consigli Territoriali di Partecipazione di <i>Pietro Pescatore</i>	197
Postfazione Un bilancio sulla normativa della Regione Toscana di <i>Riccardo Nencini</i>	205
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	207
AUTORI	219
APPENDICE	221
Proposta finale dei cittadini	223

CAPITOLO PRIMO

LA NOUVELLE VOGUE DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

di *Luca Corchia*

Introduzione

Il tema della partecipazione politica rappresenta un riferimento sempre più presente nel quadro normativo e nel dibattito italiano. Non esageriamo l'entità del fenomeno se affermiamo che la ricerca di modelli di *governance* più partecipativi della *res pubblica* è una delle caratteristiche fondamentali delle attuali democrazie moderne. Certo, come avvertono Daniela Ciaffi e Alfredo Mela, “non è un tema nuovo. Eppure ogni volta che lo si affronta, soprattutto nella pratica politica, si ha come l'impressione di dover re-inventare la ruota”¹.

In effetti, da tempo si discute della crisi delle istituzioni politiche sia nella sfera della rappresentanza che in quella dell'amministrazione. Dagli anni '60, la “rottura della delega” e la “crisi di razionalità” del pubblico sono all'ordine del giorno; ma le pratiche di autogestione proposte dai movimenti sociali nei due decenni successivi – a parte l'esperienza delle circoscrizioni – non hanno risolto il problema². Dopo la ricaduta nel privato degli anni '80, con una larga popolazione rinserrata nella sfera ‘familistico-professionale’ ed appagata dal lavoro, dal consumo e dagli affetti³, non è senza speranza che oggi si assista al moltiplicarsi di rinnovate esperienze partecipative che sembrano testimoniare una maturazione nella cultura politica generale.

Precisiamo che il genere di coinvolgimento nella sfera pubblica a cui facciamo riferimento – di cui ‘PisaPartecipa’ è un esempio locale – connota il concetto di partecipazione con specifici significati.

¹ D. Ciaffi, A. Mela, *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Roma, Carocci, 2006, p. 9.

² Cfr. M. Chiti, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini, 1977. F. Lussana, G. Marramao (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Culture, nuovi soggetti, identità*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003.

³ O. De Leonardis, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, in “Rassegna italiana di sociologia”, 38, 2, 1997, pp. 169-193. Sul nesso pubblico/privato si veda anche A.O. Hirschman [1982], *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, il Mulino, 1983.

Il termine partecipazione viene impiegato nelle scienze politiche e sociali per identificare una molteplicità di comportamenti. Vi sono, in primo luogo, le attività attraverso cui si estrinseca costituzionalmente la sovranità popolare, ovvero gli atti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta che prevedono rispettivamente le elezioni di organi politici centrali e periferici e alcune forme di espressione più immediata, quali i referendum propositivi o abrogativi, le istanze, le petizioni popolari. La sfera pubblica politica coinvolge, inoltre, le adesioni ad associazioni partitiche ma anche culturali, civiche, economiche e sindacali, solidaristiche e i comitati tematici in cui pure si esprime un orientamento di rilevanza pubblica. E rientrano nella partecipazione politica le azioni collettive svolte nella società civile, quali ad esempio, gli scioperi, i comizii, i cortei, le manifestazioni, i boicottaggi, etc. Vi sono poi comportamenti partecipativi più inattivi, come le discussioni sulla sfera pubblica all'interno delle proprie reti relazionale, in famiglia, a scuola, al lavoro, con gli amici, etc. E, infine, il coinvolgimento dei cittadini si esprime nella mera informazione sulla carta stampata, in televisione, alla radio o sul web⁴. A garanzia di queste espressioni della sovranità popolare sono posti i diritti di voto – universale, libero, uguale –, di associazione in partiti politici, comitati referendari e altre organizzazioni di rappresentanza di interessi, etc. e di espressione delle opinioni nella sfera pubblica. Per tener conto di tutte le forme di coinvolgimento dei cittadini, Umberto Allegretti ha definito in senso ampio la partecipazione politica come “un relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”⁵.

Negli ultimi due decenni, accanto a tali consuete forme di partecipazione, si è avuta la sperimentazione di innovative attività di co-

⁴ Sull'analisi semantica e l'operativizzazione metodologica del concetto di partecipazione politica cfr. A. Pizzorno, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in “Quaderni di Sociologia”, 3-4, 1966, pp. 288-309; M. Cotta, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in “Rivista italiana di scienza politica”, IX, 2, 1979, pp. 193-227; G. Sani, *Partecipazione politica*, in “Enciclopedia delle Scienze Sociali”, vol. VI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996, pp. 502-508; F. Raniolo, *La partecipazione politica*, Bologna, il Mulino, 2007². L'Istat ha dedicato – nell'*Indagine multiscopo “Aspetti della vita quotidiana”. Anno 2009* – una sezione al tema *La partecipazione politica: differenze di genere e territoriali*, Roma, 2010.

⁵ U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in “Democrazia e diritto”, XLIV, 3, 2006, p. 156. Nel presente saggio non sono prese in considerazione le forme di partecipazione politiche di chi – riprendendo la formula di Max Weber – vive ‘di’ e ‘per’ la politica. M. Weber [1919], *La politica come professione*, in Id., *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino 1948, p. 57.

involgimento dei cittadini: bilanci partecipativi, cellule di pianificazione, *consensus conference*, giurie dei cittadini, sondaggi informati, etc.⁶

Si tratta di una “famiglia di dispositivi” a cui occorre riconoscere – come precisa Allegretti – un “senso proprio e specifico”⁷ che connota delle attività partecipative di soggetti extra-istituzionali, spesso cittadini comuni, nella determinazione di *policies*, abitualmente realizzate dalla pubblica amministrazione in maniera unilaterale⁸.

Nel ventaglio delle relazioni tra istituzioni e cittadini, tali pratiche si collocano nel paradigma di una partecipazione collaborativa che rifiuta posizioni antagoniste o tecnocratiche della politica⁹. In tal senso, “intendono *democratizzare la democrazia*, darle sviluppi tante volte promessi, complementare – non sostituire – le sue realizzazioni classiche e provvedere sbocchi diretti o indiretti alla loro crisi”¹⁰.

In questo variegato repertorio di esperienze si intravede la disponibilità a forme di condivisione differenti rispetto alla militanza politica – forme che possono costituire un utile complemento della democrazia rappresentativa e degli strumenti di democrazia diretta. Per lo più sono processi che si caratterizzano per l’assenza di una

⁶ Limitatamente alla realtà italiana, cfr. almeno L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004; Id. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008; Formez, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale. E-Democracy*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2004; A.C. Freschi, F. De Cindio, L. De Pietro (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2004. Rivolti ad amministratori, esperti e cittadini che siano alle prese con i problemi della partecipazione, tali manuali si presentano come una raccolta di ‘buone pratiche’, selezionate da casi concreti di politiche pubbliche per lo più locali.

⁷ U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in “Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, 1, 2011, p. 3. Il carattere di ‘novità’ di tali pratiche nel campo delle politiche pubbliche è ribadito da Luigi Pellizzoni nel saggio *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in “Partecipazione e conflitto”, 0, 2008, p. 93.

⁸ Avremo modo di dire perché – secondo Bobbio – “Essi segnano un’aperta rottura rispetto alle modalità usuali di *policy making* (maggioritario o negoziale) e costituiscono anche un superamento delle forme tradizionali di partecipazione in cui i cittadini vengono tenuti ai margini del processo decisionale. Tali esperienze si stanno diffondendo in contesti geografici e culturali molto diversi tra di loro e presentano, ciò malgrado, caratteristiche sorprendentemente simili”. L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in “Rivista italiana di politiche pubbliche”, 3, 2002, p. 21.

⁹ D. Ciaffi, A. Mela, *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, cit., pp. 24-39.

¹⁰ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in “Democrazia e diritto”, XLV, 2, 2008, p. 178.

appartenenza politica precostituita e sono rivolti a influenzare le decisioni che riguardano da vicino la vita dei cittadini: la tutela ambientale, la riqualificazione urbana, i servizi sociali e sanitari, lo sviluppo locale, le politiche di bilancio, la sicurezza, le libertà civili, etc. Queste forme di partecipazione, infatti, appaiono più aderenti al bisogno di personalizzazione, autonomia ed efficacia dei cittadini così tipico dei ceti medi ad elevata istruzione¹¹. E sembra che – in ragione dei processi di individualizzazione – essi siano disposti a partecipare a condizione di poter rendere visibile il loro impegno e di contribuire a risolvere pragmaticamente questioni più concrete e circoscritte¹².

Tali esperienze sono state condotte indipendentemente le une dalle altre, in contesti differenti, su tematiche diverse, con metodiche dissimili e diseguali livelli di trasferimento di potere decisionale. Eppure, come scrive Luigi Bobbio, ciò che le accumuna è che in tali processi “si insediano vere e proprie *arene deliberative* nelle quali tutti i diretti interessati prendono parte, in modo strutturato, a un processo collettivo di decisione fondato sull’uso di argomenti”¹³.

La definizione di ‘arena deliberativa’ costituirà la traccia del presente saggio, rivolto a precisare le condizioni sociali che hanno reso necessari dei nuovi tipi di processi partecipativi, i principi che orientano la concezione di democrazia deliberativa – che ispira la legge n. 69/2007 della Regione Toscana e, quindi, il progetto ‘PisaPartecipa’ – e le procedure generali che tali esperimenti devono assicurare.

Crediamo che una riflessione preliminare sulla democrazia deli-

¹¹ R. Inglehart [1990], *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, Torino, UTET, 1997; Id. [1997], *La società postmoderna*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

¹² Andrea Millefiorini ha sottolineato la specificità ‘civica’ dei nuovi fenomeni di partecipazione: “La partecipazione civica è quell’agire pubblico effettuato non sulla base di un’appartenenza politica immediata (partito o movimento) allo scopo di un obiettivo politico attribuibile a un partito o a un movimento, ma è un’azione esercitata da semplici cittadini, singoli o in gruppo, aventi come scopo quello di migliorare le condizioni della convivenza civica di un quartiere, di una città, di una regione o dell’intero paese”. A. Millefiorini, *La partecipazione politica in Italia. Impegno politico e azione collettiva negli anni Ottanta e Novanta*, Roma, Carocci, 2002, p. 10. Nonostante il livello locale sia la ‘nicchia ecologica’ più adatta a tali sperimentazioni, Alberto Magnaghi ritiene che la partecipazione stia mutando la propria ‘scala’ e i propri ‘orizzonti’: “nelle esperienze locali degli ultimi anni, a partire dal bilancio partecipativo di Porto Alegre, la partecipazione ha iniziato a uscire dalle pratiche Nimby, per investire, unendo in rete le migliaia di ‘cortili’ di casa propria, il futuro delle città, delle regioni, del mondo”. A. Magnaghi, *Presentazione*, in E. Frascaroli, G. Allegretti (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze, Alinea, 2006, p. 9.

¹³ L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., p. 5.

berativa possa far luce su alcune questioni problematiche che riguardano la costruzione e la realizzazione delle politiche partecipative.

1. *La crisi dei partiti e i nuovi compiti degli enti locali*

Prima di ricostruirne i principi normativi della democrazia deliberativa – seppure in forma estremamente sintetica, dato il complesso *corpus* teorico ad essa riconducibile – è opportuno dedicare alcune considerazioni ai problemi in cui si trova il sistema politico-amministrativo. Infatti, vi è una stretta relazione tra la crisi di legittimità e razionalità delle nostre istituzioni e la particolare concezione democratica incarnata nelle nuove pratiche partecipative.

In primo luogo, è stato ampiamente rilevato che vi è un logoramento del legame fiduciario tra il ceto politico e i cittadini¹⁴. La credibilità dei politici è scossa dai continui scandali e dai costi ma lo è ancor più dalla reiterata incapacità di mostrare doti di governo¹⁵. Sembrano inadatti in quanto classe dirigente in un mondo che presenta incessantemente più sfide di quanto essi non comprendano, così prigionieri delle antiquate retoriche dell'appartenenza politica¹⁶.

In ossequio alla sospetta ideologia del 'partito leggero', che certo non ha risolto il problema del finanziamento illecito della politica, inoltre, si è persa un'agenzia' che raccoglieva preventivamente i biso-

¹⁴ Dall'ultima ricerca dell'Istat risulta un incremento – dal 16,6% del 1999 al 24,8% del 2009 – delle persone che non si informano per 'mancanza di fiducia'.

¹⁵ La letteratura sulla crisi e sulle trasformazioni dei partiti italiani è ampia. Tra i principali studi segnaliamo: Cfr. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997; D. Antiseri, *L'agonia dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999; D. della Porta, *I partiti politici*, Bologna, il Mulino, 2001; R. Biorcio, *La sociologia politica. Partiti, movimenti e partecipazione*, Bologna, il Mulino, 2003; F. Raniolo (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006; L. Morlino, M. Tarchi (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, il Mulino, 2006; L. Bardi, P. Ignazi, O. Massari, *I partiti italiani. Iscritti, dirigenti, eletti*, Milano, Università Bocconi Editore, 2007.

¹⁶ Se ciò non bastasse – osserva Rodolfo Lewanski – la società contemporanea si trova a compiere scelte su questioni oggettivamente complesse (sul piano etico, tecnico e sociale) e ad affrontare «conflitti intrattabili»: gli impieghi della tecnologia (ogm, biotecnologie, nanotecnologie), il degrado dei beni ambientali (cambiamento climatico, inquinamento), l'emergere di questioni valoriali (eutanasia, riproduzione assistita, unioni tra persone dello stesso sesso, ecc.). Il sistema politico-istituzionale si trova in forte difficoltà nell'affrontare temi su cui la conflittualità all'interno della società risulta spesso molto elevata, tagliando trasversalmente anche le tradizionali divisioni sinistra/destra". R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in "Aggiornamenti Sociali", 58, 12, 2007, p. 744.

gni e le proposte rilevanti per i cittadini, le associazioni e le imprese. E tuttavia – come osserva Mario Aldo Toscano –, a dispetto della discussa ‘crisi della politica’, “mentre dappertutto difettano programmi davvero convincenti, non si fa che chiedere alle istituzioni e ai partiti politici, soprattutto se partiti di governo, un impegno a dare risposte alle continue e diverse richieste di gruppi, ceti, classi, individui, cittadini, consumatori, etc.”. Il problema è di trovare soluzioni nuove alle ricorrenti crisi: “L’equilibrio tra le parti del sistema sociale è diventato virtualmente più arduo, proprio per la molteplicità ed eterogeneità delle ‘esigenze’ a cui far fronte: da conciliare secondo canoni e criteri sottoposti anch’essi a trasformazioni e relativismi difficilmente controllabili. Così appare che le stesse ‘basi’ delle società siano sottoposte a spinte e contropinte che alla fine, come si rilevava, rendono più ‘instabile’ tutta la costruzione”¹⁷.

Non sorprende che le attese di ascolto, collaborazione e intervento siano rivolte alle istituzioni locali, a cui si domanda di mantenere una relazione diretta che ai partiti politici, sempre più chiusi in una sorta di ‘autoriferimento’, oramai sembra quasi non interessare.

Proprio gli enti locali sono stati oggetto di interventi legislativi che hanno accresciuto la responsabilità dei loro dirigenti, a cui ci rivolgiamo in quanto ‘amministratori’ ancor prima che ‘politici’. Tuttavia anche a livello periferico non mancano molte difficoltà. Per un verso, se agli enti locali competono maggiori compiti – confermati dalla riforma del Titolo V che ha li collocati al centro dell’architettura costituzionale della Repubblica – le incertezze normative sulle loro competenze¹⁸ e la mancata attuazione del ‘federalismo fiscale’ non li mettono nelle condizioni di agire. Per altro verso, l’assetto istituzionale del governo locale – con l’elezione diretta dei sindaci e la crisi delle assemblee elettive – obbliga i primi cittadini e le giunte a fronteggiare una domanda sociale esigente senza la mediazione di un Consiglio comunale ben radicato sul territorio¹⁹. A livello locale si manifestano le tensioni maggiori, con l’emergere di conflitti territoriali che sfuggono sempre più al controllo politico. Molte scelte possono essere all’origine di conflitti, reali o potenziali, da parte di chi non si ritenga soddisfatto della decisione presa o disat-

¹⁷ M.A.Toscano, *Pensare la società – I*, in Id. (a cura di), *Zoon politikon 2010 – I. Per la democrazia e l’integrazione sociale*, Firenze, Le Lettere, 2011, pp. 14-15.

¹⁸ G.C. De Martin, *Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?*, in «Amministrazione in Cammino», 2, 2007.

¹⁹ A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in “Le Istituzioni del Federalismo”, 5, 2007, p. 609.

tesa. Le cosiddette sindromi NIMBY (*not in my back yard*) o NIMO (*not in my office*) rappresentano la situazione ordinaria con cui nel paese si misurano e, quasi sempre, si arrestano i processi decisionali²⁰.

Senza contare che il governo locale è nelle mani dell'apparato amministrativo, il cui sostegno o le cui resistenze ne condizionano l'operato. Il problema è noto. Qual è la finalità delle normative approvate a partire dai primi anni '90 se non quello di ribaltare la prospettiva autoreferenziale di una pubblica amministrazione inadeguata alle richieste minime di trasparenza, accesso e comunicazione?²¹ La pubblica amministrazione non dovrebbe costituire una fonte continua di incomprensibili e gravose complicazioni ma un valido strumento in grado di approntare delle risposte adeguate ai bisogni che la società civile non è in grado di soddisfare autonomamente. Non è in gioco solo la fiducia dei cittadini, delle associazioni e delle imprese verso le istituzioni ma anche l'efficienza e l'efficacia di una pubblica amministrazione di cui si chiede il conto anzitutto ai politici. La sfida per tutti è quella dar principio a una buona amministrazione.

Leonardo Morlino ha ben argomentato che oltre ai requisiti costitutivi di una 'definizione minima empirica' della democrazia – il suffragio universale, le elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette, il multipartitismo, la pluralità e concorrenza delle fonti di informazione –, la correttezza procedurale rispetto alle leggi, la responsabilità politica di tipo verticale nei confronti dei cittadini, quella orizzontale nei confronti di altre istituzioni e soggetti collettivi, e la capacità di rispondere alle domande dei governati rappresentano gli elementi che danno sostanza alla 'qualità della democrazia'²².

²⁰ Cfr. L. Bobbio, A. Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, FrancoAngeli, 1999; W. Sancassiani, *Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, pp. 205-227; R. Lewanski, *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in D. Bianchi, G. Gamba (a cura di), *Ambiente Italia 2007. La gestione dei conflitti ambientali*, Milano, Edizione Ambiente, 2007, pp. 61-92.

²¹ Il processo di modernizzazione fu avviato con le leggi n. 142 e n. 241 del 1990, il D.Lgs. 29/1993, l'approvazione delle cosiddette "leggi Bassanini" (59/1997, 217/1997, 191/1998, 50/1999) e della legge-quadro 150/2000 (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*). Tali interventi concernono il diritto di accesso nei confronti delle attività amministrative, il radicamento di criteri di efficacia, efficienza ed economicità delle *policies* e la comunicazione istituzionale. Cfr. M. Careri, R. Cattaneo (a cura di), *Cambiare la Pubblica Amministrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000; F. Caringella, A. Giuncato, F. Romano, *L'ordinamento degli enti locali: commentario al testo unico*, Milano, Ipsoa, 2007. P. Mancini, *Comunicazione politica*, in A. Costabile, P. Fantozzi, P. Turi (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Roma, Carocci, 2007², pp. 261-272.

²² L. Morlino, *Democrazia e Democratizzazioni*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 25,

C'è bisogno di una risposta vera che “risolva l'impasse nei tradizionali circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica”²³. La tesi qui sostenuta è che tale risposta è la partecipazione, con il superamento della divisione tra i *policy makers* e i *policy takers*²⁴. In tal senso, la ‘qualità della democrazia’ si realizza quando il sistema politico-amministrativo favorisce l'informazione e istituzionalizza l'ascolto, la collaborazione e un ragionevole grado di *empowerment*.

La gravità della situazione è tale da rigettare *in toto* la vetusta concezione tecnocratica ed élitaria del funzionamento delle istituzioni²⁵.

Il coinvolgimento dei cittadini e degli attori collettivi della società, infatti, è fondamentale per migliorare la qualità delle politiche. È la ricchezza delle esperienze depositate nella società civile che richiede di non disperdere un patrimonio di ‘intelligenza collettiva’ inutilizzato perché ancora troppo sconosciuto e/o denigrato²⁶. E ciò accade soprattutto a livello locale in cui dovrebbe essere maggiore l'esperienza diretta delle questioni da parte della popolazione.

Le pratiche partecipative rispondono, in primo luogo, ad una esigenza conoscitiva. Non sono sufficienti le indicazioni espresse dai cittadini a sostegno del programma di uno schieramento politico durante i comizi elettorali. Solo una pubblica amministrazione che si doti di strumenti atti a comprendere adeguatamente la molteplicità dei bisogni collettivi potrà garantire dei servizi appropriati ai cittadini²⁷. L'ascolto dei cittadini serve a valorizzare quelle ‘funzioni di

239-240. Vedi anche la relazione *Esplorando il nesso tra efficacia delle politiche pubbliche e qualità della democrazia* di Francesca Gelli al *Esplorando il nesso tra efficacia delle politiche pubbliche e qualità della democrazia*, Convegno della SiSP, Bologna, 4-6.9.2006.

²³ A. Florida, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 606.

²⁴ L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., p. 19.

²⁵ Sul repertorio della concezione élitaria e tecnocratica della politica cfr. D. Fischella, *Tecnocrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 1983², pp. 1178-1181; R.A. Dahl [1985], *Democrazia o tecnocrazia?*, Bologna, il Mulino, 1987; P.P. Portinaro, *Tecnocrazia*, in «Enciclopedia delle Scienze Sociali», VIII, Roma, Istituto Enciclopedia Italiana, 1998; I. Sanderson, *Participation and democratic renewal: from 'instrumental' to 'communicative rationality'?*, in “Policy & Politics”, 27, 3, 1999, pp. 325-341.

²⁶ P. Lévy [1994], *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Milano, Feltrinelli, 2002². Per una disamina critica dell'opera cfr. il mio *La democrazia nell'era di Internet. Per una politica dell'intelligenza collettiva*, Firenze, Le Lettere, 2001.

²⁷ “talvolta sono proprio i cittadini invece a possedere, in un contesto di elevata complessità sociale, esperienze e competenze che sfuggono al decisore politico e alla sua “macchina” burocratica e che possono rivelarsi invece decisivi ai fini di una buona scelta”. A. Florida, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 612.

allarme e cassa di risonanza' che l'opinione pubblica può esercitare a vantaggio dell'operato del sistema politico-istituzionale²⁸. La loro collaborazione è in grado di mobilitare l'apporto di conoscenze e abilità maggiori e, quasi sempre, diverse rispetto a istituzionali. In altri termini, sebbene i processi partecipativi richiedano delle risorse aggiuntive potrebbero produrre decisioni alternative più efficaci ed efficienti. Luigi Pellizzoni ha colto il collegamento tra le virtù cognitive' e le 'virtù di governo' della partecipazione civica²⁹. Per un verso, il confronto consente l'apertura dei circuiti decisionali, ridefinendo la natura del problema, gli argomenti e conducendo a soluzioni innovative che, in prima battuta, non si erano considerate³⁰. Per altro verso, è presumibile un risvolto pragmatico dovuto alla circostanza che, essendo maggiore la legittimità delle scelte partecipate, le decisioni assunte siano più stabili e facili da attuare. Anche se egoisticamente non soddisfatti dell'accordo raggiunto, i partecipanti riconoscono in ogni caso di aver contribuito alla soluzione finale. È soprattutto Alberto Magnaghi a sostenere che se tutti i soggetti sono coinvolti in un processo di condivisione delle soluzioni è più probabile che nessun abbia interesse a mettere in discussione l'esito³¹.

Da ultimo, il coinvolgimento ai processi decisionali può contribuire a formare le 'virtù civiche', accrescendo le qualità morali ed intellettuali dei singoli e il senso di appartenenza alla propria comunità. Sono i cosiddetti effetti derivati dal processo deliberativo (l'*outcome*) relativi all'acquisizione di maggiore competenza, responsabilità e autonomia da parte dei cittadini, alla fiducia dei cittadini nelle istituzioni³² e alla creazione e al rafforzamento dei legami interpersonali. A

²⁸ A tale riguardo cfr. le riflessioni di G.F. Lanzara, *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., pp. 51-74. Si veda anche l'esame che Charles E. Lindblom svolge sui casi di *social problem solving* che vengono attivati nella risoluzione e nel miglioramento di situazioni problematiche attraverso processi interattivi e di *inquiry e knowledge*. C.E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, New York, The Free Press, 1965; Id., *Inquiry and Change*, New Haven-Londra, Yale University Press, 1990.

²⁹ L. Pellizzoni, *Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., p. 26.

³⁰ Stefania Ravazzi ha posto al centro delle sue indagini proprio tale problema. S. Ravazzi, *Quando i cittadini decidono*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2, 2006, p. 61-89; Id., *Civica. Quando i cittadini decidono*, Roma, Aracne, 2007.

³¹ A. Magnaghi, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in "Democrazia e diritto", XLIV, 3, 2006, p. 143.

³² È il *mainstream* che l'Unione Europea ripropone nel *Libro Bianco* sulla governance del 2001: "La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipa-

sua volta l'accrescimento di spazi pubblici e capitale sociale è un fattore virtuoso per il buon esito della democrazia nella sua interezza³³.

2. I principi della democrazia deliberativa

Dopo avere introdotto il 'contesto di genesi' delle nuove pratiche partecipative ne consideriamo i principi sulla scorta delle riflessioni disponibili nella letteratura politologica. Infatti, come ha rilevato Antonio Floridia a proposito di quelle toscane, tali esperienze costituiscono il "tentativo di *dare forma istituzionale e procedurale* ai principi normativi della 'democrazia deliberativa'". E per quanto non tutte le esperienze partecipative possano essere ricondotte, in senso proprio, a tale modello, esso ne costituisce il "principale punto di riferimento"³⁴. Deliberazione e partecipazione non sono certamente concetti intercambiabili. Tuttavia, sosteniamo l'idea – ribadita da Bernard Gbikpi – che, con i loro presupposti esigenti, i processi deliberativi possono essere considerati il 'compimento' della democrazia partecipativa³⁵. La deliberazione costituisce il modello ideale delle pratiche partecipative e – controfattualmente – ne orienta le sue procedure.

Ciò detto, quando discutiamo di democrazia deliberativa siamo di fronte a una dottrina complessa, il cui *corpus* teorico è multivocale e non privo di contraddizioni, in cui confluiscono una pluralità di idee³⁶

zione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche". European Commission (2001), *European Governance. A White Paper*, Bruxelles, European Commission, COM 2001 428.

³³ Sul capitale sociale esiste una vasta letteratura. Cfr. A. Bagnasco *et al.*, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, 2001; M. Almagisti, *Qualità della democrazia. Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, Roma, Carocci, 2006; R. Cartocci, *Mappe del tesoro. Geografia del capitale sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007; M. Pendenza, *Teorie del capitale sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

³⁴ A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 604.

³⁵ B. Gbikpi, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in "Stato e mercato", 73, 2005, p. 98.

³⁶ Luigi Bobbio sottolinea che alla medesima dizione 'democrazia deliberativa' alcuni studiosi preferiscono altre espressioni, che peraltro non risolvono le ambiguità: 'democrazia fondata su argomenti', 'democrazia discorsiva' (Dryzek 1990), 'democrazia riflessiva' (Beck *et al.* 1994; Olson 2006; Schön, Rein 1994) o 'democrazia dialogica' (Giddens 1994). L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., pp. 102-103. Sono tutte terminologie diverse per indicare concezioni della politica "antiche quanto la democrazia stessa". J. Elster, *Introduction*, in Id. (a cura di), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge-London, MIT Press, 1998, p. 3.

che rischiano di fargli assumere una semantica troppo estensiva³⁷. Non procederemo qui a confrontare le molteplici posizioni in cui prende vita, tra anni Ottanta e Novanta, come paradigma teorico e il quadro che emergerà non sarà esaustivo del dibattito in corso³⁸. Seguiremo piuttosto come linea argomentativa privilegiata la riflessione di Jürgen Habermas, almeno nei suoi tratti fondamentali³⁹, e intorno ad essa preciseremo le condizioni di un processo deliberativo.

Lo studioso tedesco ricostruisce il concetto di democrazia politica a partire dalla compresenza delle dimensioni di ‘fattualità’ e di ‘validità’. Le istituzioni democratiche, infatti, sono una forma di ‘intelaiatura organizzativa’ dello stato e fissano, al contempo, l’“autocostituirsi di una comunità di consociati eguali e liberi”⁴⁰. Da un lato, le decisioni politiche sono assunte e rese vincolanti con mezzi legislativi e amministrativi, la cui forza persuasiva poggia, in ultima istanza, su di un potenziale di minaccia che è coperto dagli “strumenti di violenza acquartierati nelle caserme”. D’altro lato, se – come Habermas ritiene – il sistema politico consegue la propria legittimità dal perseguimento dell’“interesse generale”, in un regime democratico è basilare che la procedura deliberativa incarna una prassi che possa essere interpretata come la realizzazione di diritti umani e in cui si realizza effettivamente il principio della sovranità popolare. Quest’ultima prende la forma tramite la partecipazione alla vita politica, nelle forme e limiti previste dalle costituzioni, indirettamente, eleggendo gli organi di rappresentanza, direttamente, nei *referendum* propositivi o abrogativi, nelle petizioni popolari, etc., e in maniera mediata concorrendo alla formazione dell’opinione pubblica.

Jürgen Habermas condivide con Hannah Arendt e la tradizione

³⁷ La preoccupazione è posta in un bel saggio da Laura Cataldi, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un’alternativa alla democrazia del voto?*, Torino, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica—Centro Einaudi, 3. 2008, pp. 5-8.

³⁸ Una compiuta ricostruzione della dottrina deliberativa si trova nello studio a cura di J. Bohman e W. Rehg, *Deliberative democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Mit Press, 1997. Cfr. anche J. Bohman, *The Coming Age of Deliberative Democracy*, in “Journal of Political Philosophy”, VI, 4, 1998, pp. 399-423. Nel panorama italiano, il saggio di M. Bonanni, M. Penco, *Modelli deliberativi: una ricognizione critica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., pp. 157-176.

³⁹ Per una trattazione della concezione della democrazia nell’opera di Jürgen Habermas si veda M. Ampola, L. Corchia, *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, Pisa, ETS, 2010², pp. 151-178. Una rassegna bibliografica degli studi sulla teoria deliberativa si trova in L. Corchia, *Jürgen Habermas. A Bibliography: works and studies (1952-2010)*, Pisa, Il Campano-Arnus University Books, 2010.

⁴⁰ J. Habermas [1992], *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 1996, p. 164.

repubblicana l'idea che il recupero di una cittadinanza attiva sia possibile solo rivitalizzando una sfera pubblica che operi da 'controforza' rispetto alla ricerca di 'lealtà di massa' di un sistema partitocratico autonomizzato e al "privatismo civico" di una popolazione spolticizzata che trova realizzazione nella sfera familistico-professionale e appagamento nel lavoro, nel consumo e nello stato sociale. Il limite delle concezioni minimaliste della democrazia è che concentrandosi sulla divisione dei poteri e sulle regole dell'alternanza finiscono per trascurare che la sfera pubblica svolge delle funzioni strumentali e simboliche vitali per l'esistenza di una comunità politica⁴¹.

La democrazia deliberativa si assume il compito di migliorare la qualità del confronto pubblico, attraverso una procedura articolata che favorisce l'informazione, la riflessione, il dibattito e la decisione. L'allargamento della base culturale della politica italiana attraverso il sollevamento della qualità dell'opinione pubblica è una sfida ineludibile.

Oggi i momenti di informazione e dibattito sembrano compromessi dalla banalizzazione dell'agenda pubblica, la superficialità del consenso su programmi dei partiti politici sempre più vaghi e scarni, la personalizzazione della campagna elettorale sulle parole e sulle immagini del *leader* e l'evocativo richiamo al senso comune dei cittadini. Donatella della Porta così sintetizza la situazione: "La democrazia mediatica, con una legittimazione filtrata attraverso i mezzi di comunicazione di massa, ha facilitato gli appelli populistici, mentre la commercializzazione del sistema dei media riduceva la loro capacità di promuovere informazione e dibattito critico"⁴². L'uso strumentale dei sondaggi demoscopici non fa che aggravare lo stato delle cose⁴³ e giustamente James Fishkin ricorreva al mito della caverna di Platone per denunciare la pericolosa alterazione della 'voce della massa'⁴⁴.

⁴¹ J. Habermas [1992], *Tre modelli normativi di democrazia*, in Id., *L'inclusione dell'altro: studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1988, p. 246. In maniera non dissimile procede il saggio di Francesco Raniolo, *La partecipazione politica*, cit., pp. 18-21, 84.

⁴² D. della Porta (in collaborazione con B. Gbikpi), *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in "Partecipazione e conflitto", 0, 2008, p. 19. Analogamente Pierre Lévy denuncia la perdita di intelligenza collettiva e il senso di irrealtà che attanaglia la rappresentazione mediatica della sfera pubblica alle prese con il rumore di una "politica-spettacolo discontinua, esplosa, senza memoria, senza progetto, incoerente". P. Lévy [1994], *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, cit., p. 92.

⁴³ Sul tema dei sondaggi di opinione: M.C. Pitrone, *Il sondaggio*, Milano, Franco-Angeli, 1996; M. Barisione, R. Mannheimer, *I sondaggi*, Bologna, il Mulino, 1999.

⁴⁴ "Oggi i cittadini vivono in una versione *high-tech* della caverna di Platone. L'allegoria di Platone risulterà meno sorprendente ai lettori moderni di quanto sia

Al contrario, lo scopo dei processi deliberativi non è di rappresentare ciò che gli interpellati credono o auspicano su problemi che concernono spesso questioni complesse che scompaginano le tradizionali divisioni sinistra/destra bensì mostrare che la gente, avendo la possibilità di approfondirle con la raccolta di pareri informati può raggiungere livelli di cognizione che assicurano una discussione migliore. La concezione deliberativa della democrazia si fonda sull'idea che vi è il bisogno di elevare il livello di conoscenza dei problemi e delle possibili soluzioni tra la cittadinanza, educando alla cultura del dialogo tra le molteplici e spesso opposte ragioni e alla responsabilità pubblica⁴⁵.

Giuliano Amato ricorda che il concetto di 'deliberazione' nella dottrina politica si riferisce al "processo nel quale si discute prima di decidere, secondo il senso della parola inglese *deliberation*. Quando si chiede una fase deliberativa si chiede in sostanza che si discuta, che si confrontino le opinioni, che si renda possibile che l'opinione dell'uno influenzi quella dell'altro in modo che alla fine si possa poi raggiungere una conclusione che tiene conto di tutte le opinioni"⁴⁶.

risultata agli antichi, poiché, come gli abitanti della caverna di Platone, tendiamo a prendere per mondo reale la nostra immagine del mondo, specialmente la nostra immagine del mondo politico, a partire da immagini riflesse e da echi di voci. Invece delle ombre formate dal riverbero del fuoco che si riflette sul muro di una caverna, guardiamo le immagini della televisione nel nostro salotto. Invece dell'eco delle voci di coloro che creano queste ombre cinesi, ascoltiamo le voci dei dibattiti e delle pubblicità radiofoniche e televisive. Come gli abitanti della caverna di Platone, tendiamo a prendere per mondo reale queste immagini riflesse e queste voci. Quantomeno nei termini del nostro ruolo di cittadini, le cose che non accadono in televisione non hanno nessuna forza, vivacità o immediatezza, o ne hanno pochissima. Sono le immagini riflesse che appaiono reali ed importanti". J.S. Fishkin [1995], *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, Venezia, Marsilio, 2003, p. 31. Cfr. anche J.S. Fishkin, *Democracy and Deliberation, New Directions for Democratic Reforms*, New Haven-London, Yale University Press, 1991. Sulle differenti finalità dei sondaggi demoscopici e deliberativi rimando al mio *Il sondaggio deliberativo di James S. Fishkin*, in "The Lab's Quarterly", 1, 2007.

⁴⁵ Esaminando il complesso rapporto tra la 'democrazia dei partiti' e la 'democrazia del pubblico', Bernard Manin pone in evidenza che, per quanto le democrazie contemporanee siano rappresentative, la partecipazione è una delle fonti di legittimazione essenziali; ed essa si compie attraverso il voto ma anche sottomettendo le decisioni alla "prova della discussione". Manin B., *La democrazia dei moderni*, Milano, Anabasi, 1993.

⁴⁶ G. Amato, *La forza del discutere e le palle di biliardo*, in "Reset", 113, 2009, p. 65. Analogamente Giancarlo Bosetti richiama il senso etimologico del termine: "Per capirsi su quel che è la democrazia deliberativa, bisogna anzitutto mettere in chiaro una questione linguistica: in inglese *to deliberate* ha un significato diverso che *deliberare* in italiano e vuol dire esaminare attraverso una discussione i pro e i contro di una scelta, prima di decidere. Il significato italiano mette invece

Questa definizione introduce quelli che Luigi Bobbio indica come le due condizioni-chiave dei processi deliberativi: “la prima è che vi prendano parte, su un piano di parità, tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della decisione. La seconda è che l’interazione tra i partecipanti si basi sul confronto di argomenti imparziali”⁴⁷. Tali proposizioni, in realtà, comprendono più di due condizioni-chiave che si riferiscono ai principi controfattuali che Jürgen Habermas ha condensato nella figura della ‘situazione linguistica ideale’⁴⁸ e da cui possiamo cominciare per esaminare le procedure deliberative.

3. *Le procedure della democrazia deliberativa*

3.1. *La discorsività e la forza degli argomenti migliori*

La democrazia deliberativa si affida alla presunzione che i soggetti coinvolti nei processi partecipativi possano confrontarsi sugli oggetti di discussione facendo valere la “forza degli argomenti migliori”. Sul piano dialettico, la deliberazione è una vera e propria lotta ritualizzata e non a caso Habermas descrive la competizione argomentativa riprendendo da Robert Brandom l’immagine dello *scorekeeping*⁴⁹. L’obiettivo è porre fine alla controversia sulle ipotetiche pretese dei

l’accento sul dopo, sul decidere. E questo fa una bella differenza”. G. Bosetti, *Tutti insieme per ragionare appassionatamente*, in “La Repubblica”, 19.7.2003. Vedi anche di G. Bosetti e S. Maffettone, *Introduzione*, in Id., Id. (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, Luiss University Press, 2004, p. 7; R. Morgan, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., p. 8. Sulla matrice anglosassone delle concezioni ed esperienze di democrazia deliberativa si soffermano molti interpreti.

⁴⁷ L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in “Stato e mercato”, 73, 2005, p. 67.

⁴⁸ Per una disamina delle dimensioni semantiche, dello statuto controfattuale, dei riferimenti bibliografici e intellettuali rimando al mio *La logica dei processi culturali. Jürgen Habermas tra filosofia e sociologia*, Genova, Ecig, 2010, pp. 87-93.

⁴⁹ “La prassi discorsiva consiste, nel caso fondamentale, in uno scambio di affermazioni, domande e risposte che i partner si attribuiscono reciprocamente e giudicano in vista di possibili ragioni, uno scambio dove ciascuno, dalla sua visuale, tiene la contabilità su chi aveva il diritto di quali atti linguistici, su chi ha accettato in buona fede quali affermazioni da chi altro – e infine su chi, con pretese di validità non riscattate discorsivamente, ha scoperto il conto di credibilità generalmente concesso, screditandosi così agli occhi dei compagni di gioco. Ogni partecipante che, con i suoi contributi, fa dei punti calcola contemporaneamente il punteggio che gli altri raggiungono con i loro contributi”. J. Habermas [1999], *Da Kant a Hegel. Sulla pragmatica linguistica di Robert Brandom*, in Id., *Verità e giustificazione. Saggi filosofici*, Bari-Roma, Laterza, 2001, p. 138.

differenti contendenti con il raggiungimento di un'«intesa motivata razionalmente» a favore degli argomenti più convincenti⁵⁰. Si raggiunge un accordo seguendo le «prese di posizione sì/no» con cui i partecipanti accettano oppure respingono le tesi. La forza persuasiva è data dalla plausibilità delle ragioni con cui gli interlocutori cercano di convincersi circa la validità delle rispettive pretese. È tale plausibilità che distingue il consenso «razionale» e quello «non razionale». Il consenso non può essere il prodotto di fattori esterni alla discussione delle pretese di validità, quali la violenza, l'autorità, l'inganno, etc.

La partecipazione diretta e indiretta nel processo decisionale delle istituzioni rappresenta solo una condizione necessaria di per sé non sufficiente per parlare in senso proprio di deliberazione⁵¹. Quest'ultima, infatti, richiede altresì che il confronto tra le parti sia orientato all'intesa attraverso un discorso razionale degli argomenti. Come scrive Lewanski, ciò che caratterizza i processi deliberativi rispetto alla mera partecipazione è la funzione assegnata alle discussioni nel migliorare la conoscenza dei problemi, la comprensione reciproca e degli attori in campo e la ricerca di un'intesa attraverso il confronto ponderato delle argomentazioni: «la partecipazione certamente si basa su processi discorsivi: vi sono discussioni, scambi verbali più o meno aggressivi, talvolta negoziati e mediazioni. Ma non necessariamente si tratta di processi dialogico-deliberativi. [...] La «deliberazione» è invece un processo che mira a generare un consenso informato attraverso un metodo dialogico (in greco «discorso tra persone») che porti a comunicazioni interpersonali significative, a una progressiva comprensione delle ragioni altrui (senza rinunciare aprioristicamente alle proprie), a uno spostamento verso valutazioni più bilanciate, condivise, ragionate e orientate al cambiamento»⁵².

Ognuno è motivato da interessi specifici e orientato da credenze precostituite ma nel discorso le preferenze sono poste a confronto

⁵⁰ Si deve considerare che sono molteplici i «tipi di argomentazioni» implicati nei processi deliberativi. Seguendo la classificazione di Jürgen Habermas possiamo distinguere: i discorsi esplicativi, i discorsi teoretici, i discorsi pragmatici, i discorsi pratico-morali, i discorsi esistenziali e le critiche terapeutiche, i discorsi etici e le critiche estetiche. Cfr. L. Corchia, *La logica dei processi culturali*, cit., pp. 79-86.

⁵¹ Oltre alla diversa origine delle pratiche deliberative e partecipative, le prime tipiche dell'ambiente anglo-americano, le seconde di quello latino-americano, in numerose indagini segnalano la natura procedurale e normativa *vs.* quella sostanziale e applicativa. Da ultimo si legga l'intervento *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa* svolto da Raffaele Bifulco al convegno: *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*, tenutosi a Firenze il 2-3 aprile del 2009. Tornerò più avanti sulla questione a proposito dell'efficacia dei processi deliberativi.

⁵² R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit., pp. 4-5.

critico ed essere modificate in tutto o in parte, riducendo altresì il rischio che il dissenso si tramuti in un conflitto più o meno palese⁵³.

Alcune brevi considerazioni devono essere rivolte alla peculiare differenza tra il metodo deliberativo, la votazione e la negoziazione⁵⁴. Certamente, quest'ultime si distinguono tra loro: la votazione fa valere la 'regola della maggioranza' per cui si aggregano e si contano le preferenze allo scopo di determinare la posizione vincente, mentre la negoziazione si svolge in base alla 'regola dell'unanimità' intorno a un compromesso con cui i partecipanti in maniera 'consociativa' si distribuiscono la posta in gioco⁵⁵. Tuttavia, entrambe contemplano che le motivate posizioni di partenza non siano messe in discussione, se non strategicamente in ragione di interessi nuovi e relazioni di potere. Per quanto possa capitare che durante le arene deliberative si faccia ricorso alla votazione o alla negoziazione, ciò che le dovrebbe caratterizzare è, per contro, la trasformazione delle preferenze mediante la 'discussione razionale', giacché – asserisce Luigi Bobbio – “gli attori apprendono gli uni dagli altri, correggono i loro punti di vista, ridefiniscono i problemi, e diventano capaci di inventare nuove opzioni”⁵⁶. Come puntualizza D. Miller, la deliberazione va concepita come “un processo attraverso il quale le preferenze iniziali vengono trasformate allo scopo di prendere in considerazione i punti di vista degli altri”⁵⁷. La deliberazione presuppone l'esistenza di valori e scopi comuni che

⁵³ Antonio Floridia sottolinea che nella concezione democratica deliberativa prevale “l'idea che una decisione collettiva possa essere assunta sulla base di argomenti razionali, e sulla base di informazioni e conoscenze condivise (e non, necessariamente, sulla base di un negoziato tra interessi contrapposti e/o di un conflitto che veda una tesi prevalere sull'altra)”. A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 639.

⁵⁴ J. Elster, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in J. Bohman, W. Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy*, cit., pp. 3-33; J. Elster [2005], *Argomentare e negoziare*, Milano, Bruno Mondadori, 2005.

⁵⁵ Sulla differenza tra il 'governo maggioritario' e il 'governo consociativo' cfr. A. Lijphart. [1984], *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2001; L. Di Gregorio, *Modelli di democrazia di Lijphart tra "ideale" ed "empirico"*, Wp del "Centro di Metodologia delle Scienze Sociali", 93, 2003.

⁵⁶ L. Bobbio, *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in “Stato e Mercato”, 64, 2002, p. 100. In un saggio successivo lo studioso torinese precisa che “Secondo i ‘deliberativisti’, l'essenza della democrazia non consiste nella conta dei voti tra posizioni precostituite, secondo il principio di maggioranza, o nella negoziazione tra interessi dati, ma nella discussione fondata su argomenti (*deliberation*, in inglese) tra tutti i soggetti coinvolti dal tema sul tappeto”. Id., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in “Democrazia e diritto”, XLIV, 4, 2006, p. 14.

⁵⁷ D. Miller, *Deliberative democracy and social choice*, in D. Held (a cura di), *Prospects for democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993, p. 75.

dovrebbe ricreare ed estendere tramite il confronto argomentativo⁵⁸.

Se questa è la filosofia del gioco argomentativo si devono avere però alcune condizioni che alimentino la fiducia nei partecipanti⁵⁹.

L'elemento cardine della democrazia deliberativa, infatti, è il confronto basato su argomentazioni. Tuttavia questo criterio di selezione si basa su dei presupposti esigenti che concernono, in termini generali, le condizioni socio-culturali e istituzionali necessarie a promuovere il desiderio e la possibilità effettiva di partecipare e, in termini più specifici, la strutturazione dell'arena deliberativa al fine di assicurare la correttezza del processo sul piano procedurale. Antonio Floridia ha rimarcato come nelle riflessioni sulla democrazia deliberativa il tema della "traducibilità" dei suoi paradigmi normativi all'interno di procedure istituzionali assuma un rilievo crescente⁶⁰. D'altra parte, quella istituzionalizzazione dei processi deliberativi è un problema serio che i sostenitori della democrazia deliberativa devono risolvere se vogliono superare il piano della sperimentazione.

Nel panorama italiana è stato soprattutto Luigi Bobbio ad aver posto il problema del 'disegno istituzionale' e quindi delle regole condivise che mirano ad assicurare delle regole alla partecipazione. Secondo lo studioso torinese, un contesto deliberativo richiede necessariamente un tasso di 'strutturazione'⁶¹, ossia quel contesto re-

⁵⁸ La definizione e la condivisione di 'bene comune' o 'interesse generale' costituiscono, in realtà, delle sfide aperte per una deliberazione davvero inclusiva. Non è così improbabile che, in situazioni di distanza culturale, i processi partecipativi possa condurre a una intensificazione dei conflitti tra i partecipanti piuttosto che ad una loro composizione, dovuta al fatto che manca un 'terreno' condiviso.

⁵⁹ "La fiducia è necessaria perché la pratica deliberativa ha senso solo se tutti i partecipanti seguono le 'regole' del modello deliberativo che auspica il raggiungimento di un accordo a seguito di un confronto aperto e ragionato in vista del perseguimento del bene comune". L. Cataldi, *Democrazia deliberativa e politiche partecipative: i processi inclusivi in Piemonte e in Lombardia*, tesi del Dottorato di Ricerca in Studi Politici, ciclo XIX, Milano, Università degli Studi di Milano, 2007, p. 33.

⁶⁰ "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". A. Floridia, *La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana*, in "Reset", 114, 2009, p. 58.

⁶¹ A differenza di Luigi Bobbio, il quale ritiene che la democrazia deliberativa richieda dei "processi che trovano spazio in un quadro istituzionale ad hoc", Luigi Pellizzoni si fa interprete di una strutturazione più debole per cui tali processi sono "peculiari modalità di relazione in contesti istituzionali non specificamente dedicati". L. Pellizzoni, *Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., p. 18.

golamentato di garanzia che Jon Elster chiamava *deliberative setting*⁶².

Francesca Gelli e Leonardo Morlino hanno sottolineato la radicale distanza rispetto “agli spontaneismi, alle forme di protesta o di rivendicazione del movimentismo” propri dell'ondata partecipativa degli anni '60 e '70: “Una caratteristica dei processi deliberativi è, infatti, che si tratta di forme proceduralizzate di democrazia, normativamente intese, in cui c'è poco spazio per l'improvvisazione”⁶³.

Il primo compito di ogni processo deliberativo è, dunque, quello di stabilire le regole di funzionamento e di sottoporle all'approvazione dei partecipanti. Ciò significa, peraltro, che sebbene le arene deliberative siano riunioni ‘altamente strutturate’, a giudizio di Luigi Bobbio, esse non dovrebbero essere predefinite su base giuridica. Ciò per evitare che l'ordinamento si trasformi in una “gabbia” che impedisce di adeguare le regole all'imprevedibile svolgimento degli eventi⁶⁴. Per tale ragione, Umberto Allegretti ha recentemente auspicato che le sempre più frequenti normative continuino a mantenersi “leggere”⁶⁵. Questo aspetto costituisce al contempo un punto di forza e debolezza dei processi deliberativi, i quali, per un verso, beneficiano di un benefico livello di flessibilità, per altro verso, essendo *extra legem* non assicurano gli stessi livelli di legalità e legittimità delle istituzioni.

Nel merito, le regole riguardano, in primo luogo, la garanzia dei principi di trasparenza e di massima pubblicità degli esiti delle discussioni sia all'interno che all'esterno delle arene deliberative⁶⁶.

Altrettanto importanti sono le regole che prestabiliscono i tempi dei processi, ossia la durata delle riunioni, degli interventi di ciascun partecipante e la previsione delle diverse fasi, l'ordine dei lavori, etc.

Fondamentali sono poi le regole relative ai principi di inclusione e

⁶² J. Elster, *Deliberation and Constitution Making*, in Id. (a cura di), *Deliberative Democracy*, cit., p. 104.

⁶³ F. Gelli, L. Morlino, *Democrazia locale e Qualità democratica. Quali teorie*, XXII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Pavia, 4-6.9.2008, p. 24.

⁶⁴ “Le arene deliberative sono altamente strutturate, ma le regole su cui si basano non hanno, per lo più, natura giuridica. Le arene deliberative non sono di solito istituite per legge e, se lo sono, la previsione legislativa è molto generica e lascia amplissimo spazio all'autoregolazione dei partecipanti. Più spesso, le arene deliberative agiscono completamente al di fuori delle procedure legali oppure operano nei loro interstizi, aprendo una parentesi informale all'interno di un procedimento ufficiale. Ciò comporta che i partecipanti non possono vantare diritti sul piano legale e che le conclusioni raggiunte dalla discussione non sono giuridicamente vincolanti”. L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., p. 11.

⁶⁵ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., p. 197.

⁶⁶ Si consideri però che l'apertura al pubblico potrebbe incentivare la presenza di atteggiamenti da ‘comizio’. Cfr. L. Bobbio, *Come smaltire i rifiuti*, cit., p. 127.

di imparzialità, a cui dedicheremo una considerazione specifica in quanto chiamano in causa il problema della selezione dei partecipanti, la questione delle associazioni e il ruolo dei mediatori e facilitatori.

3.2. *L'inclusività e i metodi di selezione dei partecipanti*

I processi deliberativi dovrebbero garantire pari opportunità di accesso nel senso di assicurare la possibilità di essere coinvolti a tutti coloro che sono potenzialmente interessati all'oggetto della deliberazione e che vogliano pronunciarsi su decisioni di interesse pubblico⁶⁷. L'obiettivo deve essere 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"⁶⁸. La regola dell'"inclusività" risponde ai principi più generali di eguaglianza tra i cittadini e di pluralismo delle posizioni socio-culturali⁶⁹.

Al fine di assicurare tali principi è necessario un complesso lavoro di ricerca di tutti i soggetti potenzialmente interessati e di intervento per verificare la loro disponibilità a prender parte alla deliberazione.

Data l'impossibilità di realizzare un ampio coinvolgimento, la selezione dei partecipanti è il risultato di approssimazioni che finisce per includere un numero di individui molto piccolo⁷⁰. A tale proposito va detto che una completa inclusione dei cittadini forse non è neppure auspicabile. Infatti, la tradizione repubblicana che da James Madison giunge a James Fishkin ci insegna che affinché sussista la possibilità di deliberare, i gruppi di discussione devono essere relativamente ristretti, con la facoltà di confrontarsi dialogicamente sulle questioni e poter interloquire personalmente con gli esperti⁷¹. Vero

⁶⁷ J. Elster, *Introduction*, in Id. (a cura di), *Deliberative Democracy*, cit., p. 8. Pellizzoni ritiene in senso più restrittivo che "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". L. Pellizzoni, *Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, cit., p. 32.

⁶⁸ L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., p. 13.

⁶⁹ J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in A. Hamlin, P. Pettit (a cura di), *The Good Polity, Normative Analysis of the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1989, p. 18.

⁷⁰ "Il principale paradosso della democrazia partecipativa sta proprio qui. Ambisce a includere *tutti*, ma – di fatto – riesce a concretamente a coinvolgere solo *qualcuno*, ossia una piccola (spesso piccolissima) frazione della popolazione interessata" L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 16.

⁷¹ A titolo esemplificativo, il noto caso del bilancio partecipativo di Porto Alegre ha visto il coinvolgimento nelle assemblee di quartiere e agli incontri informali di circa il 5-7 per cento della popolazione. Cfr. M. Gret, Y. Sintomer, *Porto*

è che il basso livello di coinvolgimento della popolazione comporta che tali esperienze finiscono per avere un “basso grado di visibilità politica, anche quando esse si realizzino attraverso interazioni intense e producano esiti efficaci”. Luigi Bobbio conclude che “sono importantissime per chi le vive, ma rimangono ignote al grande pubblico”⁷².

In ogni modo è essenziale che la selezione sia svolta con metodo, procedendo all’inclusione mediante un campionamento *random* (un sorteggio) oppure mediante la partecipazione degli *stakeholders*⁷³.

La prima soluzione dovrebbe garantire una rappresentatività di tutta la popolazione da parte del campione estratto casualmente, favorire la partecipazione di soggetti che non hanno un’opinione specifica sul tema e ai quali è offerta una possibilità di conoscenza. Si tratta di una procedura statistica che può tener conto di molteplici variabili socio-demografiche⁷⁴ ed è definita anche ‘metodo del microcosmo’⁷⁵. La selezione casuale consente di coinvolgere persone molto differenti che, difficilmente, si sarebbero confrontate sui quei temi e che ancor meno sono consultate dal sistema politico-amministrativo⁷⁶. Lo svantaggio è dato dall’alto tasso di non risposta e dall’auto-selezione. Normalmente, le persone disposte a partecipare sono una netta minoranza della popolazione con caratteristiche personali ricorrenti. Tanto più che l’auto-esclusione coinvolge soprattutto le fasce più deboli, già poco rappresentate nei centri del potere⁷⁷. Oppure le persone appartenenti a schieramenti politici diversi dalla maggioranza⁷⁸.

Alegre. L'espoir d'une autre démocratie, Paris, La Découverte, 2002, pp. 75-76.

⁷² L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., p. 26.

⁷³ Per una trattazione dei metodi della ‘porta aperta’, della ‘selezione casuale’ e della ‘selezione mirata’, oltre ai saggi di Luigi Bobbio, si rinvia a quello di Achong Fung, *Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences*, in “The Journal of Political Philosophy”, 11, 2003, pp. 338-367.

⁷⁴ L. Pellizzoni, *Opinione o indagine pubblica? Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, 2, 2007, pp. 101-126.

⁷⁵ Y. Sintomer [2007], *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Edizioni Dedalo, 2009.

⁷⁶ Coerente con le idee della democrazia deliberativa, “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” L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 18.

⁷⁷ Per tale ragione viene ribadito che “Il reclutamento dei partecipanti a tali processi dovrebbe quindi prevedere anche sforzi diretti a coinvolgere soggetti marginali che altrimenti non sarebbero presenti per ragioni culturali, sociali e materiali”. R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit., p. 6.

⁷⁸ G. Allegretti, *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in “Democrazia e diritto”, XLIV, 3, 2006, p. 56. Si tratta del pericolo

I processi partecipativi sembrano indirizzati per lo più alla ‘cittadinanza attiva’, ossia ai cittadini più consapevoli, disponibili e competenti che per inclinazione e possibilità si impegnano nel pubblico⁷⁹. Anche il cosiddetto ‘metodo della porta aperta’, secondo cui ogni cittadino può decidere liberamente se partecipare o meno al processo, pur costituendo un “un netto rovesciamento della pratica con cui abitualmente vengono prese le decisioni pubbliche”⁸⁰, comporta il rischio di coinvolgere soltanto i cittadini già ‘attivi’. Andrea Millefiorini aveva, giustamente, sottolineato che le forme di partecipazione civica, rispetto a quelle tradizionali, presentino una ridotta capacità di rappresentare tutto lo spettro delle fasce sociali⁸¹.

La seconda soluzione consiste in una selezione mirata di tutti i punti di vista rilevanti sul tema dibattuto, di modo che la deliberazione avvenga tra coloro che hanno un interesse specifico sulla posta in gioco. La rappresentanza non riguarda la popolazione ma le posizioni di cui va assicurata la completezza dei punti di vista possibili, anche attraverso un’attività di indagine sul campo (*outreach*). Anche questa strategia è definita ‘metodo del microcosmo’, in questo caso però ricreato *ad hoc* dagli artefici del processo deliberativo. Il rischio, come rileva L. Bobbio, è quello di “dare spazio ai punti di vista organizzati e per togliere ogni chance di partecipazione agli interessi che non riescono ad esprimersi in forma associata”⁸². Vi sono, infine, interessi così generali che non produrre alcuna tutela attiva da parti di specifici soggetti della popolazione, quali ad esempio quelli relativi ai cosiddetti ‘beni comuni’: l’acqua, l’aria, etc.⁸³

3.3. *L’individualità e la partecipazione dei cittadini comuni*

La questione della diseguale distribuzione delle risorse partecipa-

lo di credibilità per tali esperienze dovuto all’“isomorfia politica tra governo e assemblee” di cui parla Bobbio in *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 17.

⁷⁹ A. Magnaghi, *Dalla partecipazione all’autogoverno locale: verso il federalismo municipale solidale*, in “Democrazia e diritto”, XLIV, 3, 2006, pp. 143-144.

⁸⁰ L. Bobbio, G. Pomatto, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, rapporto redatto per conto della Provincia Autonoma di Trento, nel quadro di una ricerca sulla qualità della democrazia coordinata da Sergio Fabbrini, p. 6.

⁸¹ A. Millefiorini, *La partecipazione politica in Italia. Impiego politico e azione collettiva negli anni Ottanta e Novanta*, cit., pp. 57-58.

⁸² L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 15. È differente il problema della rappresentanza degli interessi ‘non organizzabili’, ossia di quelli che – come ad esempio le generazioni future – non hanno alcun soggetto referente.

⁸³ R. Geuss [2003], *Beni pubblici, beni privati*, Roma, Donzelli, 2005.

tive ci introduce alla prospettiva liberale della democrazia deliberativa. Anche se spesso vi è il problema di riuscire a coinvolgere i ‘soggetti più forti’, poco inclini a esporsi al confronto nell’arena pubblica, lo scopo dei processi deliberativi è quello di attivare i cittadini comuni. La loro inclusione ha il valore di contrastare la tendenza al ‘neocorporativismo’ che da decenni irreggimenta e blocca la società italiana, favorendo soprattutto *stakeholders* che finiscono per stringere delle relazioni durature con gli apparati amministrativi e il ceto politico⁸⁴.

Umberto Allegretti definisce i modelli che valorizzano la partecipazione dei soggetti organizzati come ‘democrazia associativa’⁸⁵. Ora le associazioni rappresentano la linfa della vita civile e politica, svolgono un ruolo insostituibile nel mobilitare i cittadini verso le opportunità di partecipazione e rafforzano la legittimità delle istituzioni con cui tali organizzazioni intrattengono dei rapporti stabili. Tuttavia, i segni di una involuzione particolaristica sono evidenti. Anche il ricco tessuto di corpi intermedi che costituisce l’ossatura del capitale sociale spesso pare che escluda più di quanto non includa. La pressione degli interessi concorrenti sottrae legittimità alle decisioni pubbliche, determina un sovraccarico di tensioni all’interno dell’amministrazione in ragione dei contrasti tra i molteplici interessi e impedisce la ‘liberazione’ di rinnovate competenze e abilità. Pure lo strumento dei tavoli di concertazione diffusi nella *governance* della Regione Toscana esprime una visione troppo ‘organicistica’⁸⁶

⁸⁴ Questo timore era presente sin dai primi anni ’70 a studiosi come Jürgen Habermas preoccupati che la saldatura tra istituzioni e organizzazioni potesse determinare una ‘controcircolazione’ che andasse in senso inverso al circuito dei processi decisionali controllati dal ‘potere comunicativo’. L’allargamento della partecipazione ai soggetti comuni potrebbe essere una condizione indispensabile affinché il controllo diffuso eviti una ‘rifeudalizzazione’ della sfera pubblica da parte di particolari interessi corporativi a scapito degli interessi generali. J. Habermas [1973], *Sulla logica dei problemi di legittimazione*, in Id., *La crisi di razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, Laterza, 1975, pp. 105-159. Cfr. M. Ampola, L. Corchia, *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, cit., pp. 141-145.

⁸⁵ U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in “Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, 1, 2011, pp. 9-10. Cfr. L. Baccaro, *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in “Stato e mercato”, 72, 2001, pp. 383-411.

⁸⁶ Le relazioni organiche, come riassumono bene Daniela Ciaffi e Alfredo Mela, creano degli spazi di deliberazione paralleli a quelli istituzionali: “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).

della partecipazione che promuove l'integrazione all'interno dei processi decisionali di realtà associative strutturate e già riconosciute⁸⁷. Come scrive Mario Aldo Toscano, l'Italia è un paese da tempo alle prese con le sue *Prove di società* e troppo spesso sull'interesse generale prevalgono le logiche di appartenenza comunitaria delle consorterie⁸⁸.

La perenne commistione tra interessi pubblici e privati si presenta anche nelle arene deliberative allorché vi partecipino dei soggetti che rappresentano le associazioni del terzo settore, le imprese, i sindacati, etc. Come scrive puntualmente Laura Cataldi, quando si coinvolgono dei 'cittadini organizzati' 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"⁸⁹.

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". D. Ciaffi, A. Mela, *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, cit., pp. 33-34.

⁸⁷ Antonio Floridia sintetizza bene i vantaggi e gli svantaggi di un sistema di *governance* regionale fondato – a livello normativo, programmatico e attuativo – sulla concertazione sociale e istituzionale: "Non si può dire certo che questa evoluzione non abbia prodotto risultati: al contrario, ha permesso che le forme di regolazione dello sviluppo regionale e locale e i livelli di coesione sociale, in passato spesso affidati ad una serie di meccanismi informali, potessero continuare ad operare e ad essere garantiti in un contesto più strutturato e istituzionalizzato. E tuttavia, questi meccanismi di regolazione sono apparsi via via sempre più insufficienti (anche per una crisi di rappresentatività delle grandi organizzazioni di interesse): come se, tra le maglie di una concertazione sempre più capillare, sfuggisse poi la capacità di intessere un reale, più ampio rapporto con la società e le sue mille, variegate e contraddittorie espressioni e le sue molteplici e mutevoli aggregazioni". A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 614. Per una disamina delle linee di frattura (*cleavage*) e delle continuità nella cultura politica e nella struttura socio-economica toscana si veda l'ottimo studio di Francesco Ramella, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Roma, Donzelli, 2006.

⁸⁸ M.A. Toscano, *Prove di società. Come uscire dallo stile pubblico «all'italiana»*, Roma, Donzelli, 2011.

⁸⁹ L. Cataldi, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, cit., p. 19. E ancora si legge "pur ipotizzando una forte lealtà al processo e dunque la reale disposizione del partecipante a giungere a una soluzione condivisa in nome del bene comune, bisogna tenere in conto che egli sarà continuamente costretto a mediare tra la sua personale fedeltà al processo e la fedeltà alla propria organizzazione. 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,

3.4. L'imparzialità e il ruolo dei facilitatori

Ai partecipanti deve essere data una ripartizione simmetrica delle possibilità di informarsi, esporre e scegliere gli argomenti, in virtù di cui ciascuno gode di un'uguale opportunità nella deliberazione⁹⁰. Affinché un processo deliberativo sia credibile è essenziale che vi sia una condizione di imparzialità tra i diversi punti di vista, che il 'potere di agenda' sia esercitato nel modo più trasparente e che sia scongiurato anche solo il sospetto di una qualche strumentalizzazione⁹¹.

Giovan Francesco Lanzara indica nel 'rischio di manipolazione' – ascrivibile "a chiunque e per qualunque scopo", anche se spesso esercitato dai più 'forti' – il più grave difetto dei processi deliberativi.⁹²

Riadattando le categorie di rischio dei processi decisionali proposte da Albert Hirschman⁹³, Luigi Pellizzoni prende in esame tre critiche fondamentali che la letteratura ha rivolto all'attuazione dei processi partecipativi: la futilità, la perversità e la messa a repentaglio. La manipolazione della volontà dei partecipanti concerne quella 'perversità' che può verificarsi se sono favoriti particolari interessi, posizioni e capacità da parte di chi promuove i medesimi processi, ad esempio, orientando la discussione nel modo desiderato, facendo prevalere le proprie fonti, censurando domande e pareri rilevanti⁹⁴. Tanto più che tali esperienze sono il risultato di iniziative *top-down*

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". *Ibidem*.

⁹⁰ Per Habermas, l'imparzialità si traduce sul piano argomentativo, anzitutto, nel rispetto di due condizioni 'banali': 1. Tutti i potenziali partecipanti a un discorso debbono avere uguali possibilità di utilizzare atti linguistici comunicativi in modo tale che in ogni istante si possano aprire discorsi, e continuarli mediante interventi e repliche, domande e risposte. 2. Tutti i partecipanti al discorso debbono avere la stessa possibilità di avanzare interpretazioni, affermazioni, raccomandazioni, spiegazioni e giustificazioni e di problematizzare motivare o confutare le loro istanze di valore, cosicché nessuna opinione precostituita rimanga alla lunga sottratta alla tematizzazione e alla critica. J. Habermas [1972], *Discorso e verità*, in Id., *Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 337-338.

⁹¹ In definitiva, secondo Antonio Floridia, "occorre che si evitino situazioni in cui si possa sospettare che "i giochi siano stati già fatti", o una decisione appaia in qualche modo già precostituita". A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 666.

⁹² G.F. Lanzara *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., pp. 51-73.

⁹³ A.O. Hirschmann [1991], *Retoriche dell'intransigenza*, Bologna, il Mulino, 1991.

⁹⁴ L. Pellizzoni, *Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., p. 30.

da parte delle amministrazioni pubbliche, le quali predefiniscono l'agenda dei problemi, i limiti del dibattito e gli effetti del processo. E in effetti, come sottolinea Luigi Bobbio, per un verso, “le arene deliberative sono più spesso create dall'alto che promosse dal basso” e, per altro verso, esse “sono create *ad hoc* per trattare specifici temi”⁹⁵. Il rischio della mobilitazione ‘dall'alto’ è quello di “essere piegata alle convenienze dei decisori politici, allo scopo di confermare (e legittimare) scelte già assunte o di creare un cortocircuito populista”⁹⁶.

La disparità di potere tra la pubblica amministrazione e i soggetti coinvolti è una condizione strutturale dei processi partecipativi. A questa si aggiunge il differenziale in termini di prestigio sociale, risorse economiche, risorse organizzative, capacità di alleanze, etc. tra i cittadini comuni e coloro che partecipano per conto di una organizzazione, sia essa un'associazione *no profit*, un'impresa, un ente locale.

Per tali ragioni, come ha avvertito Giuliano Amato, l'esito dei processi partecipativi potrebbe dipendere dal ruolo esercitato dai professionisti ‘terzi’ e ‘imparziali’ invitati a organizzare la deliberazione⁹⁷.

Oltre alla costituzione di comitati di garanzia composti da persone indipendenti e di riconosciuto prestigio, infatti, le arene deliberative prevedono l'assistenza di mediatori o facilitatori professionali che hanno una specifica *expertise* nella mediazione dei conflitti, nella conduzione della discussione, nella gestione di piccoli gruppi, etc. Essi intervengono sin dalla fase preparatoria, contribuendo a disegnare le procedure della partecipazione e a selezionare i partecipanti, coadiuvando tutti i momenti deliberativi fino alla loro conclusione.

Sull'importanza di tali figure richiama l'attenzione Luigi Bobbio: “alla democrazia partecipativa serve anche un contributo *dall'esterno*, ossia da parte di attori che si trovano al di fuori della mischia”⁹⁸. Più precisamente, egli aveva così raffigurato il facilitatore-mediatore: “Il punto di forza dei mediatori è che si tratta di attori che non hanno alcun interesse sul merito della posta in gioco, ma che sono esclusivamente interessati, sul piano professionale, al buon esito del processo, di cui diventano perciò i custodi. In tali circostanze, il mediatore non è semplicemente – come si afferma di solito –

⁹⁵ L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., pp. 8-10. Attivate per iniziativa politico-amministrativa, tali processi sono definiti da Fung e Wright come *state* piuttosto che *voluntaristic centered*. A. Fung, E.O. Wright, *Deepening democracy, innovations in empowered participatory governance*, in “Politics and Society”, XXIX, 1, 2001, p. 25.

⁹⁶ L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 20.

⁹⁷ G. Amato, *Il sondaggio deliberativo, l'innovazione di Fishkin*, in J.S. Fishkin, *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, cit., pp. 5-12.

⁹⁸ L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 21.

un'entità neutrale o equidistante dalle parti. La sua virtù non risiede nella distanza che riesce a frapporre rispetto agli interessi di ciascuno, ma piuttosto nella capacità di essere ugualmente vicino a tutti⁹⁹.

La dote dell'esperto è quella di aiutare il corretto svolgimento di un processo partecipativo, al contempo, strutturato e informale¹⁰⁰, favorendo la discussione e l'elaborazione di nuove prospettive cognitive e promuovendo la ricerca di soluzioni razionali e condivise¹⁰¹. Ma egli deve soprattutto evitare di 'ingombrare' troppo la scena¹⁰², compiere azioni manipolatorie oppure dare l'impressione di farlo. In generale, Gloria Regonini invita a riservare alla democrazia deliberativa, senza troppa benevolenza, lo stesso trattamento riservato alla democrazia rappresentativa, mettendone in luce aspetti critici e rischi¹⁰³.

Tra le ombre delle esperienze deliberative, vogliamo qui considerare da ultimo il problema dell'efficacia di tale partecipazione, anche se non è compito del presente contributo esaminare l'attuazione delle procedure deliberative nei processi che sono stati sinora realizzati.

⁹⁹ "Le arene deliberative sono altamente strutturate, ma le regole su cui si basano non hanno, per lo più, natura giuridica. Le arene deliberative non sono di solito istituite per legge e, se lo sono, la previsione legislativa è molto generica e lascia amplissimo spazio all'autoregolazione dei partecipanti. Più spesso, le arene deliberative agiscono completamente al di fuori delle procedure legali oppure operano nei loro interstizi, aprendo una parentesi informale all'interno di un procedimento ufficiale. Ciò comporta che i partecipanti non possono vantare diritti sul piano legale e che le conclusioni raggiunte dalla discussione non sono giuridicamente vincolanti". L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., p. 12.

¹⁰⁰ G.F. Lanzara *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit., p. 67.

¹⁰¹ Giancarlo Paba teme che l'*habitus* dei facilitatori finisca per soffocare le questioni sociali calde nella fredda retorica del tecnicismo. G. Paba, *Per una pianificazione partecipata e inclusiva*, in G. Paba e C. Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Firenze, Alinea, 2002, pp. 33-48.

¹⁰² Silvia Cervia ha giustamente rimarcato che "Il ruolo dell'*expertise* deve porsi non nell'ottica di approntare prodotti *prête à porter* in termini di protocolli e di policy, quanto piuttosto orientarsi a dare indicazioni di processo, impostate a partire dalle specificità del territorio, che possano contribuire alla 'messa a sistema' del territorio e accompagnare il processo stesso consentendo così al 'sapere scientifico' di interagire e contaminare il 'sapere diffuso', vedendo a sua volta da questo orientato nella propria ricerca e creando quel valore aggiunto in termini culturali che rappresenta l'unico autentico volano di promozione allargata e processava". S. Cervia, *Per una lettura del territorio in direzione progettuale*, in A. Borghini (a cura di), *Cultura e sviluppo*, Pisa, Felici Editore, 2009, p. 173.

¹⁰³ G. Regonini, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in "Stato e mercato", 73, 2005, pp. 3-31.

4. L'efficacia dei processi deliberativi

L'eterogeneo insieme di esperienze partecipative è accomunato dall'esigenza di aumentare la capacità dei cittadini di influenzare in modo più consapevole e pubblico le decisioni di interesse collettivo. Ora abbiamo detto che la democrazia deliberativa si differenzia dalle forme di partecipazione di tipo negoziale perché in essa i cittadini non si limitano a influenzare le politiche attraverso una 'pressione esterna' che lascia inalterato il *modus operandi* dei centri decisionali. I processi deliberativi mirano a una trasformazione di questi ultimi in istituzioni in cui la partecipazione dei cittadini possa diventare regola, quando si tratta di produrre decisioni di pubblico rilievo¹⁰⁴. Tuttavia nel valutare l'efficacia dei processi deliberativi occorre aver presenti alcuni tratti essenziali che ne limitano la portata generale.

In primo luogo, l'efficacia va sempre commisurata alle finalità che preliminarmente sono attribuite al 'processo partecipativo: possono essere disattese solo delle 'promesse' che sono state compiute, fermo restando che l'idea di una delega "in bianco" è preclusa. Secondariamente, come precisa Luigi Bobbio, la partecipazione nelle arene deliberative non mira a 'combattere il potere' ma piuttosto a migliorare settorialmente l'operato delle amministrazioni pubbliche, aprendo le politiche del *government* alla prospettiva della *governance*.

I risultati diretti del processo deliberativo (*l'output*) devono essere graduati al livello di coinvolgimento richiesto ai cittadini e solitamente si distinguono cinque scalini della 'scala della partecipazione'. Le amministrazioni pubbliche, infatti, possono intendere la partecipazione come: *a*) 'informazione' ("Vi teniamo informati"); *b*) 'consultazione' ("Vi ascoltiamo"); *c*) 'coinvolgimento' ("Le vostre opinioni sono prese in considerazione"); *d*) 'cooperazione' ("Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegniamo a tenerle in considerazione"); e *e*) *empowerment* ("Metteremo in atto le vostre decisioni")¹⁰⁵.

Assai raramente i processi deliberativi prevedono un reale trasferimento di almeno una quota del potere decisionale ai cittadini.

¹⁰⁴ L. Mazzuca, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, XXIV Convegno della Società italiana di Scienza Politica, Venezia, Università IUAV, 16-18.9.2010, p. 21.

¹⁰⁵ La 'scala della partecipazione', elaborata da Sherry Arnstein in *The Ladder of citizens participation* ("Journal of the American Institute of Planners", XXXV, 4, 1969, pp. 216-241), è stata adottata in forma semplificata dall'Ocse e promossa in Italia da Rodolfo Lewanski. Cfr. *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit.; Id., *Come salire la scala della partecipazione?*, in "Aut & Aut", 3.2009, p. 17.

Molto più spesso le esperienze partecipative nei settori dei servizi socio-sanitari, dell'ambiente, dell'urbanistica, dello sviluppo economico, etc., si collocano ai livelli di informazione e di consultazione; in misura minore, ai livelli di coinvolgimento e di cooperazione¹⁰⁶. In una prospettiva più pragmatica Antonio Floridia afferma che l'*empowerment* dei cittadini "non va inteso come una 'delega' di potere, ma come una crescita della loro capacità di 'padroneggiare' e influenzare in modo sempre più consapevole i processi di decisione collettiva e le situazioni problematiche e complesse che li caratterizzano"¹⁰⁷.

Ciò detto, indipendentemente, dai livelli di partecipazione, vi sono alcune regole generali che salvaguardano i risultati dei processi.

I cittadini sono invitati a discutere e proporre le soluzioni alternative ai problemi oggetto della deliberazione ma non ogni decisione assunta deve essere accolta dall'amministrazione pubblica, a cui competono in ultima istanza la responsabilità delle proprie politiche. Luigi Bobbio ricorda che "Dove c'è potere decisionale, ci devono essere garanzie" e le attuali pratiche partecipative non possono o non intendono assicurare le procedure di carattere adeguate a *standard* democratici: "per esempio regole sulla titolarità a partecipare, sul numero legale, sulla verifica dei poteri, sulla formazione dell'ordine del giorno, lo svolgimento della discussione e le votazioni"¹⁰⁸. Senza considerare la diversa fonte che istituisce e legittima gli organismi delle due forme di rappresentanza e governo degli interessi. Nessun processo partecipativo potrà rivendicare la legittimità riconosciuta ai rappresentanti votati dall'interno corpo elettorale e la legalità che disciplina l'agire amministrativo dei dipendenti pubblici. Una 'cessione di sovranità' è impraticabile sul piano giuridico e politico perché significherebbe un diniego di *accountability* e *responsiveness*. Le istituzioni però devono impegnarsi a motivare pubblicamente le ragioni di un eventuale rigetto delle scelte raggiunte collegialmente. Chi ha coinvolto i cittadini non può ignorare del tutto le loro attese ed è una precisa responsabilità del sistema politico-amministrativo 'tener conto' e 'render conto' dei risultati dei processi deliberativi.

¹⁰⁶ F. Gelli, L. Morlino, *Democrazia locale e Qualità democratica. Quali teorie*, cit., p. 11.

¹⁰⁷ A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 640. In termini simili Luigi Bobbio scrive che "L'obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa è quello di creare *empowerment* a favore dei cittadini. Ma questo termine non va inteso nel senso giuridico di *attribuire potere*, bensì come *capacitazione*, ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di influenza".

L. Bobbio (a cura di), *Amministrare con i cittadini*, cit., p. 175.

¹⁰⁸ L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 22.

D'altra parte, A. Floridia osserva che le decisioni pubbliche saranno tanto più 'legate' agli esiti dei processi partecipativi "quanto più seria, ricca e credibile è stata la discussione che ha caratterizzato il processo stesso, quanto più 'peso politico' essa è riuscita ad assumere. Al contrario, un'istituzione potrà molto più facilmente 'avere le mani libere' nell'assumere un orientamento, quanto più debole e parziale, o 'inconcludente', sarà apparsa l'arena pubblica che avrebbe dovuto affrontare un problema e offrire una qualche soluzione"¹⁰⁹. Se i risultati sono solidi e condivisi è difficile che non incidano in una certa misura nel processo decisionale della pubblica amministrazione¹¹⁰.

Un terzo correlato concerne l'irrelevanza dei temi da discutere. L'artificiosità degli esperimenti deliberativi, infatti, è uno dei fattori che maggiormente ne erode la qualità democratica. A tale proposito, Marinella Scavi avverte che la partecipazione può funzionare, solo se i termini della controversia sono chiari e interessanti¹¹¹. Quando ciò non si verifica si finisce per assistere a esperienze futili, sovente con eccessi di retoricismo di cui nessuno sente il bisogno. Non ci riferiamo al problema di risorse scarse che vanno spese meglio. In tali casi, la partecipazione non è un lusso ma una pratica stupida che dilapida piuttosto che accrescere la coesione sociale e l'intelligenza collettiva.

A tale riguardo, non è affatto secondaria la questione delle fasi dei processi decisionali su cui si attivano i percorsi partecipativi. Come avverte Giovanni Moro, troppo spesso le esperienze partecipative riguardano la discussione preliminare sulle soluzioni ma non l'implementazione delle decisioni e la valutazione degli interventi¹¹². Il futuro della democrazia deliberativa dipende da quella rappresentativa: "Senza una ridefinizione del ruolo e della sensibilità del politico, si corre il rischio che le arene deliberative restino dei *forum* di dibattito, in cui certo si definiscono i problemi e si elaborano soluzioni, ma dalle quali non escono vere e proprie decisioni reali che, invece, sono prese altrove, nelle tradizionali 'arene di politiche pubbliche'"¹¹³.

¹⁰⁹ A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, cit., p. 633.

¹¹⁰ U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, cit., p. 12.

¹¹¹ M. Scavi, *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Milano, Eléuthera, 2002; Id., *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Mondadori, 2003.

¹¹² G. Moro, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, XXIII Convegno della Società italiana di Scienza Politica, Roma, Università LUISS, 18.9.2009.

¹¹³ L. Cataldi, *Democrazia deliberativa e politiche partecipative: i processi inclusivi in Piemonte e in Lombardia*, cit., p. 92.

Ma poiché, nelle società avanzate, la democrazia partecipativa può funzionare solo se funziona la democrazia rappresentativa e viceversa, è in gioco la credibilità dell'azione politica nel suo insieme. Per tale ragione, affinché tali processi contribuiscano a irrobustire la stretta connessione tra partecipazione e rappresentanza¹¹⁴, occorrerebbe che fossero percepite dal ceto politico come una vera risorsa.

L'atteggiamento necessario non è né quello di 'competizione' verso un'apertura delle amministrazioni pubbliche che viene avvertita come una minaccia al proprio 'mestiere' né quello dell'«interferenza» verso una 'perdita di tempo' politicamente ininfluente. La democrazia senza illusioni ha bisogno di atteggiamenti di 'presidio' e 'sostegno'¹¹⁵. La ridefinizione del ruolo del politico rimane una questione aperta e di primaria importanza così come quella della partecipazione politica. Essendo quello della deliberazione un 'campo in divenire', confidiamo che, procedendo per tentativi ed errori, esplorando e inventando, i politici – assieme agli amministratori, agli esperti e ai cittadini –, concorrano con passione a promuovere il 'potere della ragione'. A essa affidino i 'lumi' nella ricerca della felicità pubblica e privata¹¹⁶.

¹¹⁴ P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006, p. 85.

¹¹⁵ L. Bobbio, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Working Paper n. 1, Torino, Dipartimento di Studi Politici, 2002, pp. 51-52.

¹¹⁶ 'Democrazia senza illusioni' è il titolo di un saggio che Domenico Settembrini, a dispetto della grave diagnosi sullo stato di salute della 'democrazia reale', alle prese con la fine della 'prima repubblica', concludeva con un richiamo suggestivo, ispirato dalla lettura di James Bryce, al senso fondativo delle istituzioni democratiche: «la democrazia non morirà, finché on sia morta nel mondo la speranza. Una democrazia che dobbiamo saper accettare e difendere senza illusioni di utopistiche palingenesi. Una democrazia che, nonostante tutte le sue imperfezioni e tutti i suoi mali, agli occhi degli uomini e delle donne del mondo intero conserva intatto il fascino delle origini: «il diritto riconosciuto a tutti di perseguire la propria felicità»». D. Settembrini, *Democrazia senza illusioni*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 99.

Finito di stampare nel mese di novembre 2011
da Editografica s.r.l., Rastignano (Bologna)
per conto di Edizioni PLUS – Pisa University Press

La crisi di rappresentatività delle istituzioni democratiche impone il problema della ridefinizione della legittimazione delle istituzioni di governo, sollecitando sia una maggior vicinanza tra cittadini e sedi istituzionali sia una più significativa partecipazione al processo di *decision-making* pubblico. La dimensione locale ha progressivamente acquisito un profilo di speciale rilievo quale sede privilegiata per rifondare su nuove basi la cittadinanza, che da diritto suppostamente acquisito va trasformandosi in un diritto/dovere che necessita, per essere garantito, di essere 'agito'. Il *governo locale* è quindi chiamato a farsi carico di percorsi di inclusione e condivisione che, attraverso la capitalizzazione delle conoscenze diffuse e delle diverse 'anime' del territorio, siano capaci di consentire un aumento del tasso di democraticità delle decisioni e di trasparenza dei meccanismi di negoziazione degli interessi.

L'abolizione *ex-lege* delle circoscrizioni è divenuta per il Comune di Pisa l'occasione per avviare un percorso che a partire dalle esperienze, dalle esigenze e dai bisogni della cittadinanza (*bottom-up*), disegnasse la nuova architettura di decentramento e partecipazione. Si tratta ad oggi (2011) dell'unico caso in Italia di meta-partecipazione in materia.

Il testo presenta, attraverso contributi di carattere sociologico, metodologico e storico-istituzionale, collocati all'interno di un quadro teorico e normativo coerente, sia europeo che nazionale, lo sviluppo e i risultati del progetto 'PisaPartecipa', realizzato in base al dettato della legge regionale n. 69/2007.

Silvia Cervia, coordinatrice del Progetto 'Pisa-Partecipa' e responsabile del procedimento metodologico complessivo, opera nel quadro del Dottorato di ricerca in Storia e Sociologia della modernità presso l'Università di Pisa. Si occupa di processi partecipativi e di problemi relativi alla condizione femminile e al welfare state. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Dal deficit democratico alla società partecipante. Elaborazioni europee*, in M. A. Toscano (a cura di), *Zoòn politikòn*, vol. II., Le Lettere, 2010; *Genere e Partecipazione nella prospettiva europea*, in R. Biancheri (a cura di), *Il Genere della partecipazione. Come promuovere la cittadinanza attiva delle donne*, Plus, 2010; e il volume *La partecipazione possibile Dalla Comunità Europea alla Comunità Locale*, Le letture del Gufo n. 3, ErreCi, 2009.

€ 00,00

